



L'introduction d'une démarche qualité dans le service public de la Justice : inventaire des difficultés et possibles analogies

Appel d'offres : "La qualité de la justice"

Coordonnateur du projet :

Patrick LEHINGUE, Professeur de science politique

Membres de l'équipe de recherche :

Florence GALLEMAND, Ingénieur d'études

Emmanuel PIERRU, Allocataire de recherches - moniteur

Frédéric PIERRU, A.T.E.R.

Recherche réalisée avec le soutien du GIP

Mission de Recherche Droit et Justice

Rapport final (mars 2001)

Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie

CURAPP UMR 6054/ CNRS - Université de Picardie Jules Verne

L'introduction d'une démarche qualité dans le service public de la Justice : inventaire des difficultés et possibles analogies

Appel d'offres : "La qualité de la justice"

Coordonnateur du projet :

Patrick LEHINGUE, Professeur de science politique

Membres de l'équipe de recherche :

Florence GALLEMAND, Ingénieur d'études

Emmanuel PIERRU, Allocataire de recherches - moniteur

Frédéric PIERRU, A.T.E.R.

Recherche réalisée avec le soutien du GIP

Mission de Recherche Droit et Justice

Rapport final (mars 2001)

**Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie
CURAPP UMR 6054/ CNRS - Université de Picardie Jules Verne**

Appel d'offres : « La qualité de la justice »

L'introduction d'une démarche qualité dans le service public de la Justice : inventaire des difficultés et possibles analogies

SOMMAIRE

Objectifs de l'enquête et outils d'investigation	p. 2
1. Rappel de la problématique	p. 2
2. Outils d'investigation	p. 6
Première Partie : Perceptions et perspectives d'améliorations du service public de la justice	p. 12
I - La qualité de la justice : les principaux dysfonctionnements perçus	p. 12
1/ Les évaluations pratiques du service public de la justice : la lenteur comme dysfonctionnement majeur	p. 12
2/ Réduire les délais : les solutions esquissées	p. 17
3/ Coût de la justice et respect de l'égalité	p. 22
4/ Défaut de transparence, complexité et archaïsme	p. 27
5/ Partialité et « mauvaise réputation » : deux griefs largement infondés...	p. 35
II - L'espace judiciaire comme espace conflictuel	p. 42
1/ Le clivage professionnels - profanes	p. 42
2/ Les tensions entre professionnels	p. 47
3/ Méconnaissances et désir de reconnaissance	p. 50
III - « Décision juste », « justice idéale » : la pluralité des définitions normatives	p. 52
1/ La « décision juste » : un idéal d'équilibre	p. 53
2/ La justice idéale : concurrence et conciliation des normes	p. 54
IV - Evaluation du service et démarche qualité	p. 58
1/ Le principe de l'évaluation : un accord ambigu	p. 58
2/ Substance sans substantif ? Les évaluations existantes	p. 62
3/ Bilan coût - avantage des processus déjà initiés	p. 65
4/ Quels critères d'évaluation ?	p. 68
5/ Les modalités d'une procédure d'évaluation	p. 72

Seconde Partie : bilan et leçons d'une expériences : le programme de médicalisation des systèmes d'information (P.M.S.I.)	p. 76
La médecine gagnée par l' « esprit gestionnaire »	p. 77
Etape n° 1 : Asseoir la légitimité (fragile) du projet même de quantification, de mise en forme statistique	p. 83
1/ Des sphères rebelles à la mise en forme statistique	p. 83
2/ Les enjeux professionnels	p. 84
3/ Les enjeux éthiques et techniques	p. 85
4/ L'exemple du P.M.S.I.	p. 88
5/ Monde industriel et monde artistique : des mondes antagonistes	p. 89
Etape n° 2 : La question du choix des indicateurs	p. 92
1/ Positionnement du problème	p. 92
2/ Les enseignements de l'expérience PMSI	p. 94
Etape n° 3 : Assurer l'effectivité des instruments élaborés	p. 99
Annexe	p. 105
Conclusion	p. 109

Objectifs de l'enquête et outils d'investigation

I/ Rappel de la problématique

"Une évaluation (des performances) du service public français de justice et des conditions qui, en son sein, rendraient possible une démarche dite démarche qualité"¹ s'inscrit pleinement dans le processus, initié en France à partir de 1989, d'évaluation des actions, politiques et services publics. L'expérience accumulée depuis une dizaine d'années permet de distinguer deux acceptions contrastées du terme "évaluation"². La première, à dominante technique, vise à l'optimisation des moyens budgétaires et à un meilleur ratio *inputs/outputs*, et, sous cette dimension, ne diffère que marginalement des audits de gestion, en polarisant plus l'attention sur les modes de gouvernance interne que sur le degré de satisfaction des attentes des usagers. Très internaliste (les experts sont souvent "d'ex-pairs"), une telle approche a le mérite de mettre à plat les questions de méthode (et notamment la difficulté des mesures) mais présente aussi le défaut de n'accorder qu'une faible part à la question, pourtant cruciale, de la (pré) construction de l'objet "qualité de la justice", soit pour ce qui nous occupe, la coexistence de différentes définitions normatives et idéalisées de ce qu'est (ou n'est pas, serait ou devrait être...) "une bonne justice".

Une seconde acception plus théorisée³ mais *de facto* beaucoup moins sollicitée, voit dans les pratiques d'évaluation, le moyen d'améliorer le rapport des citoyens à la chose publique, voire "*d'accroître la qualité de la vie démocratique*" en associant professionnels et usagers (plus récemment baptisés "ressortissants"⁴) à un jugement sur la valeur d'une politique sectorielle ou transversale donnée. Pourraient, dans cette optique, être mieux appréhendées les logiques d'incompréhension ou de "malentendu" qui souvent président aux rapports

¹. Termes de l'appel d'offres de la Mission de recherche Droit et Justice (G.I.P.).

². Duran P., Monnier E., "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 42, 2, 1992, pp. 235-262.

³. Viveret P., *L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, 1989.

⁴. Pour un récent état des travaux sur cette question, Warin P., "Les ressortissants dans les analyses des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, 1, 1999, pp. 103-123.

professionnels de la justice/justiciable, et mieux analysées les stratégies de *voice* des professionnels et d'*exit* des citoyens-justiciables⁵, portés à se tourner "*vers d'autres modes publics et privés de règlement des litiges*".

On a souhaité, lors de cette recherche, éviter "le double piège"⁶ d'un enfermement "techniciste" prématuré (travail sur les indicateurs) et d'une définition exclusivement idéalisée, normative ou univoque de la Justice. La construction immédiate d'une batterie d'indicateurs statistiques référant à la "qualité de la justice", dans un domaine se prêtant de longue date à ce genre de mise en forme⁷, peut sembler non seulement prématurée, mais aussi productrice d'artefacts, les indicateurs ainsi produits tendant d'avantage à "*instituer*" qu'à "*réfléter*" une réalité qui ne se donne pas immédiatement à voir⁸. S'il est vrai que les indicateurs, outils permettant de "*faire tenir*" ensemble hommes, pratiques et institutions "*fournissent aux acteurs des signes de ralliement ou de dispute, des points d'appui et des outils pour exprimer et coordonner leurs entreprises communes*"⁹, encore convient-il de s'assurer préalablement de la solidité voire de l'existence des liens tissés et du caractère commun des entreprises étudiées.

Loin qu'il faille imposer (de quel droit ? et à quel titre ?) une définition axiologique de la justice, sorte d'étalon de valeur sur le fondement duquel des indicateurs seraient bâtis, la recherche doit prioritairement s'attacher à recenser et à ordonner les différentes acceptions de "la" Justice, susceptibles d'alimenter les disputes, indignations et mécontentements des protagonistes (plaignants, conseils, auxiliaires de justice, magistrats...) aux "procès" qui les opposent et les font se confronter, la nature juridique précise (civile, administrative, prud'homale) des contentieux pouvant être partiellement au principe des définitions (inégalement cohérentes, explicites et argumentées) de ce qui apparaît à chacun comme juste.

⁵. Pour une conceptualisation parfaitement transposable du modèle *exit/voice/loyalty*, Hirschman A.O., *Défection et prise de parole*, Fayard, 1995.

⁶. Duran P., Monnier E., "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *op. cit.*

⁷. Comme on le sait, le Compte général de l'Administration de la Justice criminelle, paru pour la première fois en 1827, et inaugurant une série annuelle interrompue jusqu'à nos jours, est, avec le Recensement général initié par le Premier Empire, le premier recueil statistique à prétention exhaustive, et constitue "*la série administrative la plus continue, la plus homogène qui soit ; il a servi de modèle à beaucoup de pays étrangers et de fondement à la criminologie.*", Perrot M., "Première mesure des faits sociaux : les débuts de la statistique criminelle en France (1780-1830)", in I.N.S.E.E., *Pour une histoire de la statistique*, Vol. 1, 1977, p. 127.

⁸. Desrosières A., "Réfléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques", in Dupoirier E., Parodi J.L., *Les indicateurs socio-politiques aujourd'hui*, L'Harmattan, 1997, pp. 15-33.

⁹. *ibid.*, p. 16.

Sur cette base, il s'agit alors de confronter ces définitions aux expériences pratiques vécues des protagonistes, la somme des jugements émis par chacun sur le bon fonctionnement (ou l'ampleur des dysfonctionnements) du service public de la justice pouvant s'analyser comme une sorte d'évaluation en actes, permettant - dernière étape de cette enquête - de tester, à titre exploratoire, les réactions, objections ou propositions que suscite chez les enquêtés la possible introduction d'une "démarche" qualité.

La double dimension - technique (systèmes de mesures) et morale (systèmes de valeurs) - qu'il s'agit ici d'associer (1ère partie du rapport) ne saurait cependant se contenter d'un recensement des horizons de sens qu'assignent telle ou telle catégorie d'agents au terme "justice" et à son "amélioration" fonctionnelle. La dimension proprement procédurale (modalités choisies pour initier la démarche) doit aussi être évoquée, ne serait-ce que de manière embryonnaire, conservatoire ou provisoire.

Tirant profit d'expériences antérieures menées dans les secteurs public ou para-public, il nous a semblé possible, par usage contrôlé du raisonnement analogique, de dresser la liste des obstacles de toute nature, des opportunités perdues, des impasses provisoires ou des effets de composition qu'a pu entraîner la conduite de processus d'évaluation dans d'autres services publics (Seconde partie du rapport). En l'espèce, l'équipe a choisi de comparer l'introduction d'une démarche qualité dans le domaine de la justice, avec celle menée depuis déjà une douzaine d'années dans le secteur de la Santé¹⁰. Sachant qu'une recherche qui se donne pour tâche de comparer et de transposer, "*procure des cadres et des tâches d'analyse autant par son adéquation que par son inadéquation au phénomène qu'elle tente de catégoriser*"¹¹, on a plus précisément retenu, comme le suggérait du reste l'appel d'offres, le Programme de médicalisation des systèmes d'information (dit P.M.S.I.), et plus exactement encore, les difficultés, les résistances, les méthodes (évaluation obligatoire mais "non sanctionnante") qu'a pu susciter l'introduction de ce programme dans un secteur dont on peut succinctement rappeler les liens de parenté qu'il peut partager avec celui de la Justice, soit, pour l'essentiel :

1°) la nature régalienne de ces deux services publics¹² ;

¹⁰. Pour un premier bilan critique sur cette démarche, on renvoie au numéro spécial de *Politix*, revue des sciences sociales du politique, 46, 1999, "La santé à l'économie", auquel deux membres de l'équipe de recherche ont été associés.

¹¹. Passeron J.C., "L'inflation des diplômes. Remarques sur l'usage de quelques concepts analogiques en sociologie", *Revue Française de Sociologie*, XXIII, 1982, p. 554.

¹². S'agissant du second, traitement épidémiologique.

- 2°) la fausse clarté et la réelle polysémie qui s'attachent à l'idéal normatif que le service public tente de promouvoir, de sauvegarder et/ou de régénérer (qu'est-ce qu'une bonne santé, qu'une justice juste ?) ;
- 3°) le monopole d'expertise technique détenu par les professionnels y travaillant ;
- 4°) la difficile accession des profanes à des pratiques protégées par des métalangages très élaborés ;
- 5°) la complexité des espaces professionnels considérés (multiples acteurs à statuts et intérêts spécifiques voire opposés ; longueur, opacité partielle et densité des chaînes d'interdépendance entre ces acteurs) ;
- 6°) la progressive dévalorisation sociale de professions se percevant comme toujours moins prestigieuses ;
- 7°) la saillance des enjeux liés, sous quelque forme que ce soit, aux thématiques de la lenteur et éventuellement du coût des traitements ;
- 8°) la résonance et l'émotion sociale que suscite tout projet de réforme dans ces secteurs dont l'activité et la régulation intéressent des millions d'usagers ;
- 9°) la progression exponentielle de la demande et plus encore sans doute, des attentes sociales...
- 10°) ... Et, pour clore progressivement sur une question particulièrement redoutable dans une optique de mesure et de mise en équivalence, la difficulté éprouvée à traduire et à homogénéiser dans le langage statistique des variables et des indicateurs, un ensemble touffu de pratiques *a priori* incommensurables, et que de nombreux intéressés souhaiteraient préserver "en régime de singularité" (trancher ou guérir au cas par cas, des cas et des espèces à chaque fois différentes mais, dans le même temps, assurer une égalité minimale de traitement).

Il s'agit donc concilier deux impératifs également légitimes de Justice - la *justesse* et l'*ajustement* - en satisfaisant dans le même mouvement un impératif de standardisation des cas (ou espèces) et un souci de prise en compte individualisée des patients/justiciables. Cette tension commune aux deux secteurs, cette difficile gestion sur grande échelle de la singularité, est probablement l'obstacle principal à l'introduction d'une démarche qualité, dont l'évaluation ne peut reposer que sur une mise en équivalence généralisée (homogénéiser pour de rendre comparable).

Interroger longuement un échantillon quantitativement limité de professionnels, d'usagers et d'associés du service public pour mieux saisir les conceptions de la justice qui les inspire, et les faire réagir sur des procédures

d'introduction de la démarche qualité (I) ; recenser les difficultés rencontrées (éventuellement les erreurs commises) lors de l'élaboration puis de la mise en oeuvre du P.M.S.I, et en tirer quelques enseignements pour la mise au point d'une démarche qualité à la fois comparable et spécifique en matière de justice (II), tels sont donc les deux axes autour duquel ce travail de recherche s'est articulé¹³.

2/ Outils d'investigation

Le parti pris méthodologique de cette recherche a consisté à privilégier la technique de l'entretien semi-directif et se justifie essentiellement par le refus de circonscrire *a priori* le champ du questionnement. En effet, on ne saurait aborder la question de la qualité de la Justice en partant de préalables notionnels (sur la "bonne" justice) qui trouveraient leur principal fondement dans les seules représentations spontanées des chercheurs. On savait par ailleurs que les sondages d'opinion - technique d'investigation royale voire hégémonique et à usage parfois monomaniacal - s'avéraient peu ajustés à une recherche essayant de saisir l'ampleur et la diversité des attentes que génère le fonctionnement d'un service public comme celui de la justice : questionnaires fermés, questions valant parfois davantage comme imposition de problématiques que comme collecte des représentations, difficultés à rendre compte du degré d'intensité des opinions émises, pauvreté du matériel collecté, caractère de moins en moins représentatif des échantillons questionnés... constituent autant de biais qui peuvent rendre préférable la substitution à l'enquête d'opinions de techniques plus "douces" quoique moins valorisées.

Pour solliciter une opposition binaire simple (voire simpliste...), l'équipe a préféré un traitement intensif (entretiens d'une durée moyenne de une heure - en fait, de quarante minutes à près de deux heures) à une couverture dite exhaustive (que garantirait la taille - mais parfois pas la structure... - des échantillons classiques).

Si la possibilité d'une généralisation des propos tenus et enregistrés demeure, comme pour tout entretien semi directif, une question condamnée à demeurer sans réponse, si la taille de l'échantillon sollicité (dix-neuf personnes interrogées) interdit la mise à jour de régularités statistiques, bref si l'on demeure largement - pour reprendre une expression déjà évoquée - "en régime

¹³ . La première partie du rapport a été rédigée par Patrick Lehingue, la seconde par Frédéric Pierru.

de singularité" ou de "cas d'espèce", la richesse des matériaux collectés (vingt heures d'entretiens enregistrés) offre la possibilité de repérer des ambiguïtés et contradictions, des attentes diffuses, des formes de ressentiment ou à l'inverse de satisfaction que de simples réponses (oui/non) à des questions précodées interdisent souvent de percevoir. Cette richesse autorise également le repérage de propos récurrents, quelle que soit la "qualité" ou le "point de vue social" des enquêtés ou "leur intérêt à agir - et ici - "à réagir".

In fine, on espère avoir atteint l'objectif initial : obtenir la série la plus exhaustive possible des représentations (explicites ou implicites) de ce qu'est, était ou devrait être "une bonne justice", ainsi qu'une série (non aléatoirement distribuée) de jugements et de propositions sur le fonctionnement actuel (et/ou désiré) du service public de la justice sachant :

a) que les argumentaires tenus peuvent être inégalement cohérents et articulés¹⁴ ;

b) que les définitions ou propositions normatives ainsi recueillies peuvent être - parfois de l'aveu même des personnes interrogées - partiellement contradictoires entre elles ou à différents moments de l'entretien (exemple : une justice "sereine", "impartiale" et "égale pour tous" peut-elle être également "rapide" ?) ;

c) qu'il ne s'agit pas simplement de constater des différences sur la (les) définition(s) axiologique(s) d'une "bonne justice", ou d'une "justice réellement juste", mais également de produire un premier jeu d'hypothèses sur les variables et les facteurs qui fondent et ordonnent ces différends (type de juridiction, degré de saillance des disputes à dénouer, propriétés sociales et professionnelles, ressources sociales et culturelles accumulées par les protagonistes...).

Si l'échantillon recueilli n'avait, de par sa taille, aucune vocation à être représentatif, au moins l'avons nous voulu suffisamment contrasté pour vérifier empiriquement que les prises de position de chacun sur le fonctionnement de la justice en France était pour partie, largement associé - voire souvent déductible - des positions et trajectoires (occupées, perçues et/ou anticipées) occupées dans un espace judiciaire éminemment contrasté.

¹⁴. Différence, classique en sciences sociales, entre "*une logique logique*" qui, dans sa quête d'une rationalité formelle, guide le chercheur et qu'il tend à projeter sur les enquêtés qu'il étudie, et "*les logiques pratiques*" qui, quotidiennement orientent les acteurs - professionnels ou profanes - "pris" dans des jeux conflictuels et guidés par la nécessité, sinon de les résoudre, au moins de les "débrouiller".

Quatre critères de différenciation ont présidé au choix des enquêtés :

1°) la césure professionnels/profanes (ici justiciables avec, dans le cas de ces derniers, mise au point d'un guide d'entretien spécifique dont la première partie reposait sur la narration précise de "l'affaire" qui les avait conduit à un règlement judiciaire de leurs différends, et aux motifs de satisfaction ou de mécontentement que cette fréquentation du monde judiciaire leur avait inspirés. La logique de déroulement d'entretien visait à partir de l'expérience pratique des enquêtés (degré d'accessibilité et connaissance du système judiciaire, récit de "la dispute"), pour, dans un second temps, les amener à l'énonciation d'un discours plus général sur le service public de la justice, discours nécessairement "affecté" par son expérience de justiciable¹⁵. On se doit de préciser que les entretiens réalisés, avec les justiciables ont été les plus difficiles¹⁶, tant au stade de la prise de contacts (nombreux rendez-vous annulés) et de la passation des entretiens (réponses souvent cursives, fugitives ou fuyantes) qu'à celui de l'exploitation des propos¹⁷.

Second principe de constitution de l'échantillon, la distinction entre juridictions : ont été systématiquement interrogés des professionnels et des justiciables relevant de la juridiction administrative (tribunaux administratifs), judiciaire *stricto sensu* (T.G.I. et cour d'appel), et prud'homales. Un des enseignements de cette comparaison - rarement effectuée - réside dans la moindre acuité des difficultés, tensions, et problèmes rencontrés s'agissant des

¹⁵. Un Français sur cinq a déjà eu recours à la Justice. Dans deux tiers des cas, les justiciables sont repartis mécontents. Les enquêtes d'opinion convergent toutes sur un point : "les justiciables sont systématiquement plus critiques sur la justice que les citoyens n'ayant pas eu affaire à elle." Chriqui P., *Le Monde*, 1er février 2000. Le degré de mécontentement des justiciables est fortement ordonné par la position occupée dans l'espace social (de moins de la moitié des cadres supérieurs à près des trois quarts des ouvriers).

¹⁶. A l'exception de deux responsables d'associations requérants au Tribunal administratif. Il est vrai (cf. *supra*) que les études suivies par ces deux justiciables (sciences po, licence de philosophie), ainsi que leur statut de porte-parole les prédisposaient à un rapport moins intimidé et déférant à la Justice... et aux recherches menées sur celles-ci.

¹⁷. Un entretien illustre de façon exemplaire la coupure sacré/profane en matière de Justice. Confrontée à une institution et à des règles radicalement étrangères, l'enquêtée, vendeuse en grande surface, s'en remet, par un mécanisme de délégation et de remise de soi inconditionnelles, à son avocate pour régler "son" affaire. Engagée depuis près de douze ans dans des batailles de procédure, Mme L. ne s'y intéresse que de très loin ; elle ne se rend même plus aux audiences faisant "toute confiance" à son avocate. Ambivalente dans ses jugements sur la justice, le seul vrai reproche qu'elle lui fait est d'être trop lente. L'interviewée s'est révélée très tendue lors de l'entretien, visiblement intimidée par la situation d'enquête (qu'elle a probablement acceptée bon gré mal gré pour "rendre service" comme elle a dit à celui qui s'occupe de son dossier au Cabinet).

juridictions administratives, dans la densité des discours tenus relativement à des procédures d'évaluation pour partie déjà initiées, et partant dans la moindre tonalité critique des propos collectés ; à l'inverse et par contraste, les juridictions judiciaires concentrent une bonne partie des rancœurs, exaspérations et attentes en même temps qu'une certaine réserve vis à vis de l'introduction de mécanismes d'évaluation, préalables à la mise sur pied d'une démarche qualité, la juridiction prud'homale semblant - au moins s'agissant des conseillers - occuper, entre ces deux "pôles", une position médiane¹⁸.

Troisième critère de différenciation, la distinction fonctionnaires du service public/professions libérales (avocats), ces derniers sélectionnés pour la diversité de leur spécialité (droit de la famille, du contentieux administratif, droit des affaires et droit social), leur expérience (cinq à vingt-cinq ans de pratiques) et l'inégale prospérité de leur cabinet. Là encore, on vérifie que les points de vue portés sur le fonctionnement de la justice sont assez largement déductibles des propriétés et positions détenues, la question de l'aide juridictionnelle n'étant par exemple abordée comme réellement problématique que par les plus jeunes entrants.

Quatrième critère, la place occupée dans la hiérarchie de l'ordre judiciaire considéré : président de T.A., commissaire du gouvernement, greffier en chef ou greffier¹⁹...

Constat désormais banal en sociologie, il s'est avéré que les entretiens les plus riches ont été réalisés avec des agents (greffiers notamment) occupant des positions que l'on pourra, au choix, jauger comme intermédiaires ou stratégiques ("charnières") puisque situées à l'interface (et parfois au contact) de toutes les parties prenantes au processus : avocats, magistrats, avoués, auxiliaires de justice voire justiciables.

Comme on l'a noté, deux guides d'entretien²⁰ ont été élaborés dans la mesure où il nous semblait impossible de mettre (via un guide d'entretien

¹⁸. Le contexte de passation des entretiens pouvant infléchir cette tonalité critique, précisons que l'essentiel des entretiens ont été passés sur la période mai-juillet 2000.

¹⁹. On doit ici regretter que les présidents de chambre ou le procureur général aient préféré, pour de légitimes questions d'emploi du temps, décliner notre offre d'entretiens, ce qui altère quelque peu le caractère différencié de notre échantillon.

²⁰. Pour plus de précisions, on renvoie au premier rapport intermédiaire. Une partie des entretiens a été intégralement retranscrite (hésitations, maladresses d'expression, fautes grammaticales, reprises... incluses) dans le second rapport intermédiaire. Pour le rapport final, et dans un but de lisibilité, cette retranscription brute a été "toiletée", les hésitations (" blancs ", " euh "...) ne subsistant que quand ils sont nécessaires à la compréhension des discours énoncés (gêne, doutes, perplexité, incompréhension...)

omnibus) sur un même plan les entretiens réalisés auprès des professionnels de la Justice (magistrats, avocats) et les justiciables inévitablement placés dans une position d'extériorité vis à vis des institutions judiciaires. Le guide d'entretien initial s'avérant, pour certains justiciables, désajusté (questions trop abstraites, lexique trop complexe), nous avons procédé à certaines modifications marginales permettant une meilleure expression des attentes par le fonctionnement du service public de la justice.

Cependant un socle commun de questions relatives aux critiques classiquement adressées au service public de la Justice a été retenu dans les deux guides d'entretien à fins de comparaison.

Dans les deux cas, la même logique de progression de l'entretien a également été respectée :

a) reconstitution de la trajectoire judiciaire du justiciable ou de la carrière des professionnels, et à cette occasion, collecte des premiers jugements pratiques (laudatifs ou critiques) portés, en situation, sur le fonctionnement du service public et les solutions concevables pour l'améliorer à terme ²¹;

b) montée en généralité par interrogation (à connotation délibérément idéaliste) sur les définitions normatives de la justice²² et demandes de réactions des intéressés à un certain nombre de reproches (d'aucuns diront de "poncifs") ordinairement adressés à la justice²³. Il s'est avéré que certains de ces reproches avaient été spontanément évoqués dès la première partie, ce qui relativise le caractère arbitraire de la liste, fait apparaître également un certain nombre de

²¹. Cette première partie de l'entretien vise à cerner l'expérience professionnelle propre de l'interviewé *i.e.* à mieux appréhender les représentations qu'il se fait de son parcours professionnel, de l'institution dans laquelle il inscrit son activité, son degré d'intégration professionnelle ainsi que la (les) manière(s) dont il conçoit son rôle de professionnel de la justice. On recentre ensuite plus précisément l'interview sur la pratique professionnelle quotidienne (précédemment) abordée en offrant à l'enquêté la possibilité d'une première "montée en généralité", via l'invitation à évoquer les difficultés rencontrées, et la narration des (éventuelles) frustrations, déceptions liées à la pratique professionnelle "quotidienne".

²². Cette seconde partie invite l'interviewé à exposer sa (ses) définition(s) spontanées du "juste", de la "justice", de la "bonne justice", d'une "justice de qualité" :

Selon vous, le Service Public de la Justice remplit-il ses missions ?

Quelles sont les principales critiques que vous adressez au système judiciaire (fonctionnement, organisation) aujourd'hui ?

Quelles sont les critiques que vous entendez le plus fréquemment autour de vous ?

Selon vous, qu'est-ce qu'une décision "juste" ?

Qu'est-ce qu'une "bonne" justice (ou une justice "de qualité") selon vous ?

²³. Voici une liste de reproches que l'on adresse régulièrement au Service Public de la Justice, comment réagissez-vous à chacun d'entre eux ?

a) la justice a mauvaise réputation ; b) elle n'est pas impartiale ; c) elle n'est pas transparente ; d) la justice est trop complexe ; e) la justice est trop lente ; f) la justice est trop coûteuse ; g) elle n'assure pas l'égalité ; h) le droit est archaïque ; i) la justice est trop laxiste.

désaccords (reproches parfois considérés comme injustes...) et surtout fait apparaître des contradictions et des ambivalences dans les propos des enquêtés (globalement, les jugements "spontanés" - *i. e.* rendus lors de la première partie de l'entretien - sont souvent plus sévères que les jugements "provoqués" - seconde partie de l'entretien, durant laquelle les intéressés tempèrent et relativisent souvent les critiques sur lesquelles on leur demande de réagir...).

c) la troisième partie de l'entretien (là encore, parfois spontanément évoquée par les enquêtés plus en amont) réfère à la question de l'évaluation proprement dite, à la possible existence préalable de celle-ci (la chose sans le mot, en quelque sorte...), au degré d'approbation de son introduction officielle et à une réflexion (inégalement argumentée) sur les modalités pratiques de son éventuelle mise en oeuvre²⁴. C'est sur cette troisième partie, que les différences de discours entre justiciables d'un côté, professionnels de l'autre (et au sein de ceux-ci entre pratiquants de la justice administrative et autres ordres) sont apparues comme les plus sensibles.

²⁴. *A votre avis, en France, comment le Service Public de la Justice s'évalue-t-il ? Faut-il l'évaluer ? Si oui, peut-on le faire ? comment ? au moyen de quels critères ? Que penseriez-vous de l'introduction officielle d'une démarche qualité dans la Justice ? Quelles difficultés cela vous semble-t-il poser ? Participeriez-vous à cette évaluation ? Qui serait, à votre avis, alors le mieux placé pour effectuer cette évaluation ? ...*

Première Partie :

*Perceptions
et perspectives d'améliorations
du Service Public
de la Justice*

I - La qualité de la Justice : les principaux dysfonctionnements perçus

1/ Les évaluations pratiques du service public de la justice : la lenteur comme dysfonctionnement majeur

Par évaluations pratiques, on entend les jugements qu'émettent "spontanément" les enquêtés quand, invités à reconstituer les circonstances les ayant conduit à devenir justiciables ou à décrire leur expérience professionnelle - au travers, par exemple, d'une journée moyenne de travail -, ils parsèment leurs récits personnels de considérations globales sur le fonctionnement du service public en articulant ces dernières aux insatisfactions, déboires, regrets rencontrés. Comme on s'en est expliqué plus haut, on peut - même si des recoupements sont fréquemment observés - opposer ces évaluations spontanées et pratiques aux jugements sollicités et plus abstraits qu'énoncent les enquêtés quand ils sont sommés de monter en généralité et de répondre à des questions volontairement inductrices sur le fonctionnement global de la Justice en France.

Rapportées aux situations concrètes et quotidiennes qu'elles sont amenées à affronter, les personnes interrogées se focalisent à de rarissimes exceptions près - trois sur l'ensemble du corpus, relevant toutes de la juridiction administrative - sur la question de la lenteur de la justice, souvent reliée à une surcharge de travail des professionnels et à un manque persistant de moyens.

S'agissant des justiciables - que ceux-ci aient eu ou non gain de cause - la lenteur de la procédure apparaît comme le dysfonctionnement majeur qu'on ne saurait pour autant imputer aux magistrats :

Q : quel jugement portez-vous sur le déroulement de votre affaire ?

R : (justiciable droit de la famille) : Le déroulement ? Ben ... c'est très laborieux... en matière de durée, y'a toujours... ces fameuses vacances judiciaires qui sont vraiment une entrave permanente à la procédure. Parce qu'il y a les petites vacances, les grandes vacances, car même si derrière... les tribunaux travaillent, c'est pas en vacances que j'veux dire, pour le justiciable, c'est toujours un problème..., on se heurte toujours à des petites vacances à un moment qui font que la procédure est toujours retardée.

Q : Est-ce que vous pouvez me raconter le déroulement de l'affaire avec toutes les étapes marquantes ?

R (justiciable, prud'homme, licenciement) : *Ca a été assez long quand même parce que je me suis dit pour une petite affaire comme celle là, ça pourrait être assez rapide mais forcément, comme les deux parties n'étaient pas d'accord forcément, ça... ça reculait toujours quoi.*

Q : D'accord et vous avez eu un premier jugement combien de temps par exemple après le début de la procédure ?

R : Je sais pas. Des prud'hommes (soupirs) c'est (pff) ... 3 - 4 ans après quand même.

Q : Vous êtes allée en cours d'appel et là le jugement ça a été ? ça a donné ?

R : Tort et après on a été en cassation.

Q : Ca a donné quoi ?

R : Raison et là c'est elle qui rattaque; elle refait une demande pour casser le jugement.

Q : C'est-à-dire qu'en cassation vous avez été renvoyée devant quelle juridiction ?

R : Cour d'appel de Douai. J'ai eu raison, j'ai eu raison et là bon ma patronne c'est elle qui rattaque. Et tout ça prend 8 ans. C'est long pour une petite affaire comme ça, je trouve que c'est très très long.

Les professionnels de la justice et du droit font volontiers écho à ce reproche, le considérant comme le grief majeur que les usagers - ou , dans le cas des avocats, leurs clients - leur renvoient et qu'ils associent à un manque de transparence, au problème de l'exécution des jugements, à l'organisation du service ("sa verticalité", nous confie une avocate), à la mauvaise gestion des ressources humaines (autre avocat), ou à l'inverse à des exercices indéliçables de cette profession :

Q : Quelles sont les critiques que vous entendez le plus fréquemment autour de vous ?

R (greffière TA) : *Le principal reproche fait, c'est la longueur de la justice...*

R (avocate TA et judiciaire) : *Le judiciaire est trop long. L'administratif est trop long aussi mais on a une ébauche de solution avec le commissaire du gouvernement. Cela permet au client de réagir à la solution proposée. Il y a une tenue à l'audience du tribunal administratif ... Tandis que, au judiciaire, les particuliers sont informés de la façon dont ça se déroule... Mais les clients voient les avocats dans les couloirs en conciliabules... ils ont parfois des doutes ... les choses ne sont pas toujours très claires.*

R (conseillers prud'hommes, employeur et salarié) : *Le problème majeur, c'est l'exécution. Bon... Quand je dis majeur (ton appuyé). Non, ce ne sont pas les seules réclamations qu'on entend. Il y a des réclamations qui arrivent par courrier. C'est le délai trop long... Donc délai trop long... le délai trop long, soit chez nous, soit chez le départiteur. Donc ça on reçoit quelques lettres par an. Des lettres d'incompréhension sur l'exécution. Ca, il en arrive quand même une fois de temps en temps. Donc, c'est deux sujets qui pour le justiciable ne sont pas compréhensibles.*

R (avocate, droit de la famille) (SILENCE) : *"Quand même sa lenteur parce que les délibérés sont quand même systématiquement prolongés euh... sa lenteur aussi pour pour l'accès à l'audience : il faut une convocation, quand vous déposez une requête et que vous attendez trois mois pour être convoqué, une contribution aux charges de mariage par exemple, c'est plus urgent, on devrait l'avoir dans les 15 jours qui suivent. Depuis 1993, je trouve que ça a considérablement ralenti.*

Bon, on dépose, le délai : convocation 15 jours par lettre recommandée, on doit avoir une date, on doit pas attendre 3 mois... bon on attend trois mois, une fois qu'on arrive à une date d'audience là pour le peu qu'il y ait échange de conclusions on va encore attendre, on va avoir un renvoi à 2

mois. Pourquoi deux mois parce qu'on a assisté à un système de verticalisation, je sais pas si c'est pareil partout. Qu'un dossier qui est suivi par tel juge doit ensuite être rendu par tel juge, que tel juge va siéger qu'une fois par mois, alors que quelques fois il y a moins de souplesse c'est à dire que vous pouvez très bien imaginer dans dans huit jours on sera prêt, on renvoie à huitaine, ah, non ,celui là il va être compliqué on va renvoyer, on va renvoyer à deux mois, on le sait d'avance ! Mais ça non, parce que comme c'est verticalisé d'un point à un autre donc ça va rigidifier un peu le système ,donc ça va entraîner de la lenteur et une fois enfin qu'on peut plaider, donc là on plaide maintenant le délibéré a mis deux mois devant le juge alors quand c'est pour un droit de visite pour un père, pas du tout ça peut être rendu à huitaine ça !

R (avocat droit des affaires, droit social, droit de la famille) : "j'ai un p'tit exemple, en plus c'est une affaire, un 233¹,(...) mon client, est tout seul, tout le monde est d'accord, y'a pas d'enfants, en plus il se trouve qu'ils ne sont mariés que depuis trois mois, enfin c'est une vraie comerie... un an ! Un an de jugement de divorce ! bon..., c'est un cas ponctuel pour moi..., et je reviens sur ce problème d'imprévisibilité... on n'a pas l'impression que les gens qui gèrent ce secteur là... soient des gens qui se préoccupent véritablement du bon fonctionnement..., se préoccuper du bon fonctionnement... c'est prévoir..., c'est euh... organiser, garantir, assurer..., enfin c'est ça ! Qu'est c'qu'on demande à un chef d'entreprise ? On demande à un chef d'entreprise de prévoir ce qui va se passer. Bon, là on a l'impression qu'il faut des mois, des mois et des mois pour avoir des nominations..., on rêve, on rêve complètement..., bon le Tribunal Administratif, je trouve que ça a fait un peu de progrès, par contre, c'est pareil, pour le tribunal Administratif au niveau du droit des personnes on ne s'en préoccupe pas suffisamment..., il est complètement anormal qu'on passe des affaires de constructions avant des problèmes ... quand je fais mon expertise devant le TA, c'est un an et demi à deux ans ! Bon, j'veux dire c'est complètement invraisemblable, c'est se foutre de la gueule du justiciable...

R (greffier TGI) : Ce que les gens attendent c'est d'avoir une décision le plus rapidement possible, parce qu'ils sont parfois dans des situations de stress ou de victime à indemniser ou même pour un coupable, ou une personne condamnable quelle quelle soit, mais attendre trop longtemps pour savoir si on va aller en prison ou si ... C'est vrai, il faut se mettre à la place des intéressés, enfin moi je sais que si j'avais à être jugé, si on me dit euh ... renvoi dans 3 mois pour savoir le résultat pendant 3 mois vous avez le temps quand même de vous angoisser, de savoir si vous allez devoir aller en prison, ou combien vous allez devoir indemniser... même pour des choses, même en matière civile, même en matière de divorce, c'est quand même des situations de ...

Il y a des délais légaux imposés par la procédure mais... il y a parfois des procédures qui durent un peu trop longtemps comme je disais tout à l'heure, pas de la responsabilité des magistrats mais souvent parce que y a des avocats qui ont tendance à demander des renvois qui sont pas toujours justifiés. Donc c'est à mon avis là au niveau de la rapidité qu'il y aura peut-être quelque chose à voir aussi des barreaux .

Grief récurrent, cette lenteur apparaît à ce point grave qu'elle remet en cause la mission de service public de la justice en France.

Q : Selon vous, le Service Public de la Justice remplit-il ses missions ?

R (avocat, contentieux administratif + TGI) : Il n'est pas assez rapide. Le justiciable attend de la justice de lui donner des réponses dans un temps approprié avec le type de décision cherchée. Pour en revenir au cas cité, cette histoire de P.O.S. aurait due être réglée dans les deux ans maximum.

Le contentieux de l'annulation est plus rapide que le contentieux de l'indemnisation ... Mais ce n'est pas encore satisfaisant. Par exemple, les contestations de notation des fonctionnaires mettent 3 ans alors qu'elles devraient être jugées dans un délai d'un an maximum... ce n'est pas un contentieux difficile !

¹ . Divorce par consentement mutuel sur requête conjointe prévu à l'article 233 du code civil, les deux parties peuvent prendre le même avocat.

R (avocate TA) : enfin je dirais simplement que le service public de la justice aujourd'hui ne remplit pas totalement sa mission, bon il ne faut pas non plus être pessimiste et noircir le tableau, mais je pense qu'il y a beaucoup de choses à faire, y a beaucoup de choses à faire...

Q : Quelles sont les principales critiques ?

R : La lenteur, ça je crois que c'est un problème qui est... par exemple ... un exemple tout simple les justiciables peuvent être convoqués à 9 heures et ils vont passer devant le juge à 15 heures, voire 16 heures. Il y a aussi un problème à ce niveau là, il y a toute une organisation à revoir, à savoir convoquer éventuellement les gens à une heure, c'est vrai que c'est pas facile à faire puisqu'il y a aussi les usages de la profession qui font que... il y a tout un ordre de passage au niveau des avocats par exemple qui... je pense que la justice devrait essayer de mettre en place un système qui viserait à tenir compte surtout des impératifs des justiciables et non pas leur donner l'impression qu'elle est fermée.

R (commissaire du gouvernement, TA) : est-ce que le Service public remplit sa mission ? Il la remplit mal et trop lentement ! Les délais sont inacceptables, totalement inacceptables ! J'ai conclu, la semaine dernière, sur des affaires de 1993, des requêtes initiées en 1993, c'est inadmissible ! Dans tous les cas, c'est inadmissible ! Et donc, la semaine prochaine je vais encore juger sur du 94. C'est exceptionnel, hein ! Mais c'est tout à fait inadmissible ! ... Sauf si des circonstances particulières l'expliquaient, c'est tout à fait inadmissible ! On devrait avoir 24 mois - 18 mois pour régler un litige, voilà ! Un litige fiscal quelconque, 2 années, cela me paraît bien. Voilà ! Le contribuable pense sans doute que 12 mois, ce serait mieux comme objectif mais... on assiste plutôt à une résignation, hein ! Voilà, un aspect qui me paraît important !

Q : Selon vous, le service public de la justice remplit-il ses missions ?

R (greffière en chef, CA) : Je dirais oui. Oui, parce que c'est sûr que son rôle est très difficile et très délicat, dans la mesure où il est saisi de tout ce qui pose problème dans les reflets de la société actuelle, c'est-à-dire tout ce qui touche au domaine familial, au domaine commercial, au domaine social. Il y a une quantité de procès dus à l'accès au droit - c e qui est une excellente chose - puisque vous savez que maintenant, on n'a plus ce problème de castes où seuls les riches pouvaient entamer des procédures. Maintenant grâce à l'aide juridictionnelle, tout le monde peut y accéder, mais de ce fait là, ça crée une inflation colossale qui fait que ... bon, chaque magistrat essaie d'aborder le fond du problème en son âme et conscience, ça nécessite du temps, on ne peut pas non plus rendre une décision comme ça à l'emporte-pièce, encore moins la mettre dans un ordinateur et appuyer sur un bouton ... Heureusement, encore !!! Mais, c'est vrai que pour eux, ça devient terriblement lourd. Nous, au niveau des greffes, c'est pareil, hein. Je pense que les missions des greffes sont remplies du mieux qu'on peut ; ça relève même de temps en temps du miracle, j'oserai dire, parce que l'informatique nous a aidé, pour tout ce qui avait un caractère répétitif, c'est vrai.

Donc, et je ne vous cacherais pas, moi qui suis dans la maison depuis longtemps, j'ai le sentiment que quelque part, notre administration profite un peu entre guillemets de la conscience professionnelle des gens qui habitent nos Palais de Justice, hein, quelque part. Parce que franchement, il y a vraiment des gens très consciencieux et qui essaient de faire le maximum et qui vont même au-delà de ce qui leur est imposé pour arriver à boucler le travail qu'il y a à faire, hein. Alors, évidemment à l'extérieur, tout le monde dit : " ouais, la justice est lente, la justice ceci, la justice cela... ". Bon, je ne dis pas, ça peut être perceptible, hein, sûrement... Mais, quelque part, je crois que... honnêtement et objectivement, on aurait besoin de moyens, moyens surtout humains, pas tellement en matière informatique, je pense que la Chancellerie a fait des efforts considérables, financièrement et intellectuellement, ils ont bien pensé les choses. Mais, je crois qu'on arrive à un seuil de rupture où il faut quand même..., ne pas se voiler la face et se dire qu'il faut davantage de magistrats et un peu plus de fonctionnaires quand même. Autrement, on n'en sort pas. On sort des réformes qui rajoutent du travail mais en laissant les effectifs en l'état. Ça ne peut pas durer comme ça éternellement.

Inévitablement, apparaît alors la question de la surcharge de travail (vécue, même chez ceux qui ont le plus clairement manifesté une véritable passion pour leur travail, comme atteignant des seuils limites, les anticipations s'avérant

pessimistes quant à la résorption du problème) avec, en filigrane, face à la progression exponentielle des tâches, mention récurrente de l'absence persistante de moyens matériels mais surtout humains mis à disposition :

R (greffière en chef CA) : *Alors, je vous dit tout de suite, vous avez compris mon statut ..j'ai la chance d'être célibataire, parce que , ... j'aurai quatre enfants à la maison, je vous dis tout de suite, je serai restée dactylographe, c'est pas la peine d'envisager un métier comme le nôtre si on ne peut pas y consacrer un véritable sacerdoce ou alors c'est un peu du travail qui laisse à désirer. Il ne faut pas compter les heures. C'est-à-dire mes homologues avec qui vous avez eu des échanges ont déjà du vous le dire ...*

R (greffiers TGI) : *Qu'est ce qu'on disait, ah oui, les maux des greffes, des juridictions que ce soit les magistrats ou pour les fonctionnaires le gros problème : c'est des problèmes de moyens. Ça c'est un adjectif qui va revenir dans beaucoup de conversations que vous pourrez avoir. Hein, le temps partiel parce que maintenant en plus on va l'annualiser alors il va falloir gérer tout ça ; les 35 heures qui vont finir par arriver dont on ne sait pas à quelle sauce on va être manger. Donc il faudra répartir les effectifs que nous aurons sur 35 heures, plutôt que sur 39, ça va déjà créer je pense des problèmes, Les moyens, les moyens on nous a doté en informatique ça c'est, depuis quelques années y a un gros effort de fait par la chancellerie pour doter les juridictions. Mais, euh, faut avoir des personnes derrière les écrans, c'est pas le tout d'avoir un écran mais faut avoir aussi quelqu'un derrière pour s'en servir, on a pas toujours les moyens en matériel, enfin en matériel si, mais en personnel maintenant. Alors c'est triste mais on fait avec les moyens du bord. Mais c'est vrai je sais pas si les gens se livrent mais vous verrez si, les gens se livrent facilement, vous pourrez constater qu'il y a un malaise qui s'installe pas seulement chez nous mais en parlant avec mes collègues d'autres juridictions, hein ce malaise va en s'accroissant. Mais bon parce qu'on a affaire à comme je le disais tout à l'heure, on doit faire face à des procédures nouvelles, donc qui sont votées à la va-vite. Le PACS à mon avis, ça a été voté un peu rapidement, il le fallait, sur le but même il est louable, mais on se rend compte maintenant qu'il commence à y avoir des problèmes, des PACS blancs...*

Bon bref, mais tout ça c'est pour dire que y a la société qui impose les lois, impose de réformer régulièrement les textes, ... mais les moyens restent les mêmes. Moi, par exemple je connais une juridiction, où depuis 20-30 ans les moyens sont les mêmes, sont restés identiques, c'est à dire le même nombre de personnel.

Il n' a pas de redéploiement, c'est à dire il y a 7 personnes - c'est un tribunal d'instance - ni plus ni moins qu'il y a trente ans. Et avec tout ça il a fallu faire face à la société : par exemple la tutelle où au départ c'était quelque chose qui servait uniquement à protéger les handicapés qui avaient des biens, alors maintenant le moindre SDF qu'on hospitalise, l'hôpital fait une demande de tutelle, donc pour gérer quelqu'un qui n'a presque pas de patrimoine et ça ça se développe de plus en plus et ces juridictions là deviennent de plus en plus, on nous demande de plus en plus un rôle social, d'être des régulateurs et on n'a pas les moyens pour faire face à ça.

R (commissaire du gouvernement, TA) : *il se trouve que, pour ce qui me concerne, je suis toujours passionné par le droit administratif, le contentieux administratif et je ne suis pas du tout blasé. Toute affaire nouvelle est l'occasion de revoir, ... d'étendre le champ de mes connaissances et donc, sur ce plan là, je n'ai pas du tout de lassitude. Et, donc, tout dossier nouveau est intéressant. Reste que la charge de travail est tout de même assez forte et ... surtout des commissaires qui doivent voir les dossiers rapportés, étudiés par les collègues rapporteurs. La charge de travail s'est alourdie puisque ce sont des affaires techniques, nous sommes passés de formation de chambre à un président plus deux rapporteurs à des formations de un président plus trois rapporteurs. Et donc, il y a eu un rapporteur de plus par commissaire du Gouvernement, ce qui fait que nous avons maintenant des rôles d'audience, moi j'ai des rôles à 25-30-46 - j'atteins des records avec 46 dossiers à voir en quinzaine ... Euh! ... C'était extrêmement difficile et ce qui fait que je travaille certains week-end, je veux dire certains samedi et dimanche.*

Je ne peux pas concevoir un week-end sans travail, un samedi-dimanche sans travail, non ! Ce n'est pas possible. Je serais déséquilibré si je ne travaillais pas une partie... Alors, c'est anormal. C'est d'autant plus anormal que, me semble-t-il, la loi sur les 35 heures doit s'appliquer à tout le

monde. Alors, voilà mes idées sur la chose. ... Durcissement de la quantité de travail, mais qui a quand même son aspect positif: c'est un plus grand nombre de sorties de dossiers, de réglés, de dossiers réglés en plus grand nombre et réglés plus vite.

2/ Réduire les délais : les solutions esquissées

Reprise en question directe (*voici une série de reproches traditionnellement cités s'agissant de la justice. Qu'en pensez-vous personnellement ? ... La justice est trop lente*), cette assertion est - de tous les reproches avancés - la seule qui soit unanimement partagée par tous les enquêtés qui, spontanément, incriminent des responsabilités (mais ne considèrent jamais les magistrats comme responsables) et esquissent des solutions qui dans un premier temps tournent autour de l'augmentation des moyens et du désencombrement des tribunaux (nécessité d'un filtrage ou d'une "déjudiciarisation" de certains contentieux).

R (greffière chef TA) : *Je ne peux pas dire le contraire... il faudrait des moyens humains plus conséquents pour réduire les délais.*

R (justiciable prud'homme) : *Alors là tout à fait ! 10 fois d'accord !*

R (justiciable, TA) : *il faut dire que pour ce qui concerne la lenteur de la justice, ça encore on remonte au niveau gouvernemental c'est un manque de moyens, le tribunal je ne sais pas s'il y a eu finalement des nominations faites, y avait pas le nombre de magistrats correspondant à l'existence de trois chambres, donc euh la charge était trop forte pour que les conseillers rapporteurs et les commissaires du gouvernement puissent prendre connaissance sérieusement des dossiers et les traiter en temps utile.*

R (conseiller prud'homme) : *Ben oui, c'est ce qu'on a dit tout à l'heure... les délais... on doit les améliorer.*

R (greffière chef CA) : *euh... c'est vrai euh ...que d'une part, elle est lente à deux niveaux. D'abord à mon sens, parce qu'il n'y a pas vraiment les moyens. Si on donnait des moyens, peut-être que ça accélérerait.*

R (justiciable, prud'homme) : *S'il fallait l'accélérer qu'est-ce qu'il faudrait faire ?*

Oui déjà des moyens humains je pense qu'il y en a pas assez, et puis toujours reculer - oh je sais même plus comment ils appellent ça - (blanc) par exemple les parties ne sont pas d'accord, donc elles relancent, je sais pas moi, 6/9 mois après, je sais pas, ils sont pas d'accord.

Q : *Donc les délais de recours, il faudrait un peu les raccourcir ?*

R : *Oui les raccourcir, je sais pas, il faut pas 6 mois pour mettre d'aplomb je pense pas.*

Donc, c'est par rapport à eux aussi, par rapport à leurs affaires, par rapport à ce qu'ils ont, tout ça quoi ; ça vient de là aussi les moyens humains, les moyens techniques je pense, ça serait peut-être moins lourd aussi !

R (jeune avocate, TA, TGI) : *il est évident qu'il y a un problème de moyens qui revient euh, qui revient tout le temps. Y a un problème de moyens, y a pas assez de magistrats, pas assez de magistrats alors qu'on a les moyens de recruter les magistrats je pense, y a beaucoup de... d'élèves justement, des avocats qui sont au chômage etc. ,qui sortent du Centre, pourraient aussi participer à leur manière à la justice.*

Q : *Ce n'est pas le cas ?*

R : Ce n'est pas le cas, pas assez euh éventuellement de juridictions tout simplement, s'il y avait beaucoup plus de chambres, beaucoup plus de... de juridictions peut-être que ces problèmes là n'existeraient pas aujourd'hui.

R (avocate, droit de la famille) : Oui, elle est trop lente sûr mais c'est pas de la faute des magistrats qui bossent c'est, j'sais pas, euh il y en a plus qu'avant j'en sais rien, il y a plus de dossiers qu'avant, pas partout dans toutes les juridictions (elle parle très bas) elle est trop lente ...

Q : Et selon vous est ce que le service public de la justice remplit bien ses missions, les missions qui lui sont confiées ?

R (greffier TGI) : Mais malheureusement non, on essaye mais ce serait mentir que de dire qu'on remplit bien toutes nos missions.

Q : Alors quelles sont, pour vous, les missions bien remplies et celles qui insuffisamment...

R: Ben si vous voulez, quand je dis pas bien remplies, je peux pas dire qu' y a une mission particulière qui soit bien ou mal remplie, si vous voulez c'est un contexte : donc , vous allez avoir des affaires simples qui vont être jugées tout de suite, qui vont être faites tout de suite, et puis les avocats ont fait leur travail rapidement, le greffe - y a pas eu de problème de personnel pendant ce moment là donc vous allez avoir une période où ça va bien se passer, ou ce sera bien fait, le travail aura été bien fait.

Et puis d'autres périodes ou d'autres circonstances où ça aura été mal fait parce que chez nous on aura eu des problèmes de personnel, du retard dans la dactylographie des décisions, un magistrat sera tombé malade, donc il y aura eu un problème. Les avocats pareil, ils auront demandé des renvois parce qu'ils auront eu trop d'affaires à traiter, donc ils auront demandé des renvois parce qu'ils n'auront pas le temps de faire leurs conclusions. Donc c'est tout un contexte qui va faire que le service va se gripper et que la qualité du service va en pâtir, et puis à ce moment là, l'image ou la qualité du service va être médiocre ou mauvaise. (...) nous ce qu'on voudrait c'est que ce soit en permanence de qualité, mais malheureusement non. Ce serait mentir que de dire qu'en permanence on donne satisfaction aux gens, en permanence... Vous allez rencontrer énormément de gens qui de toute façon vont vous dire qu'ils sont mécontents du fonctionnement de la justice, parce que ces gens là sont tombés dans une période ou dans des circonstances où ça ne fonctionnait pas bien. Mais si vous voulez on n'a pas les moyens de fonctionner en permanence, ... si vous voulez pendant les vacances, on n'a pas les moyens, la possibilité d'embaucher des gens pour pallier aux congés. Donc parfois quand on est à effectif réduit, et qu'en plus en juillet et août, à Pâques ou à Noël on a des demandes de congés, on a des absences en plus, plus les formations maintenant, puisque la politique c'est ici la formation maintenant aussi donc beaucoup de fonctionnaires suivent des formations. Donc on arrive à un moment où on ne tourne jamais à effectif complet, ça aussi c'est un problème. Donc je pense que si on pouvait avoir la possibilité au moins de recruter des personnels vacataires pendant les périodes où on a des vacances de poste, on pourrait régler certains problèmes. Mais on n'a pas la possibilité, budgétairement le SAR (le Service Administratif Régional) fait ce qu'il peut pour nous donner des moyens mais c'est pareil eux sont astreints à des obligations budgétaires, la Chancellerie je pense que c'est le même problème pour eux , ils peuvent pas faire ce qu'ils veulent parce que le ministère de la Justice a tel budget et il ne peut pas aller au delà. Je trouve par exemple que plus haut que le ministère, je pense aux politiques beaucoup plus hauts la Justice n'a pas toujours eu l'importance qu'elle aurait dû avoir au niveau des gouvernements, ... maintenant tous les ans, je me rends compte depuis plusieurs exercices budgétaires quand même qu'on devient prioritaire.

Q : il y a eu aussi des créations de poste , des concours exceptionnels...

R : oui oui, des créations, des concours exceptionnels, il y a un effort de fait au niveau gouvernemental, ça on peut pas dire pour tenter de donner des moyens supplémentaires à la Justice, mais on va dire c'est toujours insuffisant, pour son service on en a jamais assez, mais je pense quand même que c'est encore un peu juste, ne serait ce que pour faire face à des vacances d'emploi pendant des congés de maternité, pendant l'été. Alors que je vois par exemple des administrations, des services publics, comme la SNCF ou des choses comme ça ont la possibilité de recruter des étudiants pendant l'été, la Poste aussi je crois, je sais pas s'ils le font encore mais en avaient la possibilité de recruter pendant la période d'été pour justement pallier les absences ... Bon, eux ont un service tout de suite, y a pas, le courrier doit être distribué le jour même, tandis que nous pendant les vacances d'été par exemple y a quand même un service allégé, y a un peu

moins d'audience justement à cause de ça. Peut être que si on avait un peu plus de moyens, on pourrait peut être garder le même rythme d'audiences toute l'année. Bon, ça c'est un projet de réforme qui se situe bien au delà, au dessus de mon petit niveau.

R (commissaire du gouvernement, TA) : je suis plutôt en communion d'esprit avec mes collègues, et notamment le juge d'instruction, qui ont une lourde tâche et qui s'en tirent assez bien. Moi, j'ai beaucoup d'estime pour les collègues judiciaires au plan pénal. Sur le rythme, sur le travail journalier des tribunaux correctionnels, des tribunaux d'instance et des cours d'appel, pour en connaître un certain nombre avec des relations, ils ont une lourde tâche, hein ! Ils ont une très lourde tâche, quantitativement sans rapport avec la nôtre, hein !... on voit les chiffres, les dossiers traités quantitativement. Là aussi, il y a aussi peut être un effort à faire pour doter de moyens supplémentaires, me semble-t-il...

R (justiciable TA) : Oh ! oui alors ça c'est vrai, ça c'est vrai, ça c'est vrai parce qu'elle est super encombrée ; moi je suis admiratif de la qualité des jugements rendus, vous voyez le tribunal administratif dans notre affaire, ben il a dû en passer du temps, vous savez pour rédiger tout est super bien rédigé, même le jugement, tout est circonstancié, on vous explique tout en long et en large, c'est vraiment très pédagogique les jugements, mais par contre les jugements doivent leur prendre un temps fou à établir, (...) alors ça prend énormément de temps, je crois qu'ils sont d'abord assez lents parce que méticuleux, bon deuxièmement euh insuffisant en personnel et peut-être en petit personnel parce qu'il faut des secrétaires pour dicter tout ça, pour taper tout ça, moi je vais vous dire que pour notre affaire de jugement ... on a été convoqué la veille par fax et notre avocat, c'est parce qu'il a téléphoné, il l'aurait su la veille aussi, alors ils ont eu des problèmes de courrier, des problèmes d'expédition etc., ça devrait pas arriver ça, et puis ils sont saturés par des petites affaires, des petites broutilles qu'on leur lance dans les jambes et... ça devrait être beaucoup plus filtré, on devrait pas pouvoir avoir recours à la justice finalement aussi facilement que ça.

R (avocate TGI) : La justice est très lente, elle est très lente, mais la lenteur ne vient pas uniquement du service public de la justice en lui-même, bon les avocats aussi mais en fait toutes les imperfections se rejoignent, puisque à partir du moment où l'avocat devra passer du temps sur un dossier, devra attendre devant une juridiction et bien il ne conclura pas dans un autre dossier et puis ça va pénaliser un autre justiciable qui verra son dossier renvoyé à plusieurs reprises etc. Dans mon domaine, l'appel est très lent, l'appel est très lent puisqu'il y a une cour d'appel, il y a un problème, les juridictions spécialisées y a... y a pas assez de tribunaux administratifs par exemple, bon euh y a aussi d'autres reproches qu'on pourrait faire sur le... sur le fondement même de l'existence de ces juridictions spécialisées, pourquoi des chambres civiles statuant en matière administrative comme à l'ancienne? pourquoi ces tribunaux spécialisés ? je me pose la question... ça fait partie aussi de la complexification de la justice.

En creusant un peu, deux bémols éclaircissent ou - à tout le moins - nuancent un tableau par ailleurs assez sombre :

– nombreux sont les professionnels à reconnaître l'existence de progrès, d'une prise de conscience et d'un effort budgétaire récents (l'un d'entre eux allant jusqu'à contester la focalisation sur la question des moyens).

– plus intéressant encore, la lenteur de la justice, stigmate évident, peut être parfois retournée sinon en atout, au moins en dysfonctionnement manifeste qui dissimulerait des fonctions positives latentes : vertu de la patience, pédagogie du temps qui passe, souci d'une justice qui ne soit pas trop expéditive et demeure sereine sont autant d'arguments invoqués et articulés à l'ancestrale thématique de la nécessité faisant vertu.

On précisera qu'ici - comme ailleurs - ces prises de positions retenues, prudentes, nuancées, et parfois hétérodoxes sont principalement le fait d'agents sociaux occupant dans l'appareil ou le champ judiciaire des positions dominantes (cas d'un avocat d'affaire) ou des postes de responsabilités qui les inclinent à ressentir comme personnelles les critiques adressées au fonctionnement global de la justice :

Q : la justice est-elle trop lente ?

R (conseiller prud'homme employeur) : *Alors, le délai, on vous a expliqué qu'on essaie de peser dessus et s'il s'agit du départiteur, on le départage, comme ça au moins, on sera sûr que le juge départiteur ne sera pas débordé, ...si on l'ordonne normalement puisque la loi a prévu que le départage doit exister mais ne pas être excessif...*

Mais sur le fonctionnement même, je crois que le Conseil dispose de moyens administratifs suffisants... euh ... on a un greffe qui est bien équipé en tout... aussi bien en moyens humains que matériels et donc c'est quand même là qu'est la tendance. Euh, pour que ça fonctionne, la justice..., il faut aussi que la volonté suive, et ... on peut considérer qu'à ce niveau là, sur Amiens - on ne peut pas porter un jugement général, un jugement général sur le fonctionnement de la justice (rires).

R : (avocat droit des affaires) : *Oui c'est clair...c'est clair, mais c'est pas facile ça par contre hein. C'est clair c'est pas facile, mais là encore : problème de pédagogie, je crois que les gens pourraient accepter une certaine lenteur de la justice, à condition qu'on leur explique. Alors évidemment le magistrat peut dire : " c'est pas à moi de l'expliquer aux clients, c'est quand même à l'avocat ", c'est normal bon..., mais l'avocat dit : " attendez, c'est p't être le caractère contradictoire du débat, c'est pas simple... ", et puis, bon c'est clair aussi, nous en tant que professionnel, on sait que le temps permet de changer..., que le temps permet aussi un peu d'améliorer les choses...*

... on sait que le temps n'est pas neutre dans la gestion d'un litige, ça c'est clair..., mais globalement... oui, ça pourrait être amélioré un petit peu, c'est sûr, mais il faut tenir compte de tellement de demandes..

bon, c'est trop long, oui ! Toute la justice est toujours trop longue... enfin la justice doit être immédiate, impartiale et favorable à soi même... donc, c'est pas facile à réaliser... et bon c'est vrai qu'il y a un petit effort à faire là-dessus, on peut pas dire qu'elle soit rapide hein ! ? Mais bon.... Elle s'est quand même améliorée, enfin moi j'ai l'impression, pour ma part en tout cas, que ça s'améliore. Moi j' me bats ici pour qu'on marque " en principe ", tu marques à ton client que le délibéré est pour le 5 septembre, le 5 septembre, attends le client y te téléphone, enfin s'il le fait... c'est la preuve qu'y s'occupe de son dossier, ouais mais pas d'bol ça été prorogé bon..., si tu lui as pas expliqué ou si t'as pas marqué en principe, mais ça c'est aussi à toi de faire le boulot, et ben quand tu dis en principe rendu le 5 septembre et qu'il appelle, tu dis : " Ecoutez monsieur ou madame, je suis désolé mais le jugement est prorogé, il était pas au tribunal à 14 heures, j'ai demandé à la greffière : c'est prorogé, bon... j'ai pas de date ou j'en ai une, j'en sais rien, enfin peu importe... bon... ah bon, ben d'accord ... ok ... bon ben très bien, tant pis on attendra... bon pof, il l'a compris parce qu'il sait que ça fait partie des possibilités. Si t'as pas expliqué au client que le jugement qui avait lieu le 5 septembre, il sera peut être rendu à l'automne... ce qui arrive quand même une fois sur cinq ou six, ce qui est beaucoup chez nous, et ben ... euh ...et ben oui, t'es emmerdé, c'est normal parce que c'est aussi à l'avocat de, ils ont les clients qu'ils méritent aussi, quand t'expliques aux gens que c'est comme ça... ils peuvent ne pas être contents mais ils peuvent l'accepter... du moment que tu leur expliques, mais là... je dis nous, ce travail pédagogique en fait, ça s'rait pas mal que la justice le fasse, mais pas uniquement quand y a des grèves... quand c'est bloqué quoi...

R : greffière en chef, CA : *Si on donnait des moyens, peut-être que ça accélérerait. Et puis, encore une fois, bonne justice et justice rapide, est-ce que c'est bien conciliable ? C'est la question que je pose. Et, je dois dire aussi, votre question ne l'aborde pas, mais je me permets de le dire puisque je tiens les statistiques pour mes chefs. Je dois vous dire, en tout cas pour Amiens, que ça s'est nettement amélioré. En matière civile, on était il y a encore 2 ans à 18 mois/19 mois de délai moyen pour une procédure civile et là, nous sommes tombés à... entre 12 et 13 mois . Ce qui à*

mon sens n'est pas mal. Ça peut encore aussi s'améliorer, bien entendu. On peut toujours faire mieux, hein !

Q : *Vous avez dit tout à l'heure, qu'il y avait des délais inacceptables et que la justice remplissait également mal sa mission. Qu'entendez-vous par là ?*

R (commissaire du gouvernement, TA) : *...Oui ! Oui ! ...Euh! !... La lenteur, c'est évident parce que la durée de la solution juridictionnelle, la qualité de la solution dépend en même temps de sa rapidité. Une trop grande rapidité pourrait mettre en péril, une trop grande lenteur, ça... il reste que dans le cas particulier de la justice administrative, Il me semble que le respect de l'Etat de droit, le respect du bloc de légalité progresse. On est plutôt dans une phase de progression, de plus grand respect par les autorités. Alors, l'efficacité a progressé avec la loi de 1995. Reste à lui donner encore plus, ... Euh!... plus d'efficience avec la loi sur le référé administratif, hein ! qui permettra de suspendre l'exécution de décisions... Euh!... Mais je crois plutôt à d'autres mécanismes tendant à prévenir les conflits ou à les régler en amont, dans les phases de réclamations préalables obligatoires, de réexamens. Il me semble que l'on pourrait progresser dans cette voie là.*

Q : *Trop lente ?*

R (Président de TA) : *Oui, toujours trop lente par définition, elle essaie de l'être moins .*

Q : *Pas de plus en plus lente ?*

R : *Non, pas de plus en plus lente, absolument pas de plus en plus lente.*

Q : *Particulièrement lente en matière fiscale ?*

R : *Oui, voilà il y a des contentieux en fiscal qui traînent parce que quelque part il y a des choix à faire, je veux dire entre accorder un permis de construire ou traiter un dossier fiscal, peut-être qu'on peut se poser la question, qu'est -ce qu'il faut faire ?*

Dans un temps donné en sachant qu'on ne peut pas travailler jour et nuit mais c'est vrai que d'une certaine manière elle sera toujours trop lente, mais il y a eu des efforts considérables en terme de recrutement des magistrats ces dernières années, en recrutement complémentaire. Il y a eu beaucoup de concours, faut pas quand même toujours ressasser le manque de magistrats etc., Que des fois dans un tribunal donné il en manque, ça on peut le dire mais globalement qu'il faille toujours le dire, c'est la fuite en avant, non... surtout que maintenant on a des outils qu'on avait pas avant, Moi quand je suis rentré dans le corps l'informatique on savait pas ce que c'était, les banques de données on savait pas ce que c'était ... donc on travaillait sur les recueils, les jurisclasseurs, mais on avait rien d'autre, Les conditions de travail ont complètement changé en l'espace d'une quinzaine d'année, plus sur vingt ans, donc les conditions d'élaboration des jugements peuvent se faire de manière plus sûre, plus efficace...

Une dernière notation intéressante (mais très isolée dans notre échantillon) consiste, tout en ne niant pas l'acuité du problème, à s'interroger sur les critères objectifs de célérité et/ou de lenteur en mettant en doute la possibilité de définir objectivement et universellement ce que serait un délai raisonnable de règlement des différends. On observera ici que la question de l'évaluation est déjà fortement sous-jacente au type de raisonnement tenu.

Q : *Est ce que je me trompe en disant que vous avez peut-être moins de raisons objectives de le dire ("la justice est trop lente") que les magistrats de l'ordre judiciaire, où il y a quand même une pénurie d'agents ?*

R (président de TA) : *ça dépend où on met la barre, ça dépend où on met la barre. Si on dit il faut juger dans le six mois... il faut savoir ce qu'on appelle un délai de jugement raisonnable pour un type de contentieux donné. Une fois que l'on a défini ce délai dit raisonnable, il faut voir quelle est ensuite la charge de travail que l'on peut attendre d'un magistrat. Ça se mesure à la fois quantitativement et ça s'apprécie qualitativement, donc on fait le rapport entre les deux, on arrive à dire voilà dans le tribunal le stock est de tant, il faut tant de magistrats c'est ce qui se fait de manière purement empirique, mais pas de manière totalement scientifique parce que...*

Q : Mais ce que vous appelez un délai raisonnable, se fonde sur votre pratique, sur votre expérience, sur éventuellement les ratios fournis ?

R : Délai raisonnable, c'est ce qui normalement devrait résulter de l'appréhension qu'en ont la société et les praticiens, ce n'est pas aux juges de définir quel est le délai raisonnable; il est le plus mal placé pour le faire, donc son avis est suspect. Si la société considère qu'un dossier fiscal jugé au-delà de deux ans, ce n'est pas scandaleux, que personne ne dit rien, on va dire, c'est un délai raisonnable. Et pourtant ce n'est pas un délai raisonnable, bon voilà quelque part si on réfléchit bien quand même deux ans bon c'est...

Mais quand on sait qu'il y a encore des affaires qui ont plus de quatre ans, bon là c'est une situation plus délicate, donc il faut tout faire pour éviter cette situation là parce que le justiciable qui attend, même s'il n' est pas véhément, il est quand même en situation de frustration ... on frôle le déni de justice.

3/ Coût de la justice et respect de l'égalité

Deux autres sources de dysfonctionnement traditionnellement évoquées dans le débat public et entachant la réputation du service public de la justice ont trait à la rupture d'égalité qu'engendreraient les inégalités de fortune des justiciables et le caractère coûteux des actions menées. Même si la sur-représentation relative dans notre échantillon d'agents proches de la juridiction administrative a pu biaiser les appréciations collectées, ce grief n'est jamais spontanément cité, si ce n'est, indirectement, par les avocats au travers de l'aide juridictionnelle. De manière assez inattendue, l'A.J. peut être spontanément reliée à la question précitée de la lenteur des procédures.

R (greffiers TGI) : Si vous voulez à l'heure actuelle ce ne sont pas des cas généraux, mais ils méritent d'être signalés, des avocats ont tendance à prendre des affaires en aides juridictionnelles qui n'ont pas grande chance d'aboutir...

Second greffier : Voire aucune chance... par le souci de se dire, si je ne prends pas telle affaire ce sera un autre confrère... Certains surtout les jeunes... C'est aussi l'avocat qui saisit pertinemment la mauvaise juridiction, mais qui saisit quand même cette juridiction, comme ça elle rend une décision d'incompétence, sur laquelle on fait un contre dit et ça fait déjà une procédure, ça fait déjà une procédure d'AJ de gagnée, et ensuite on ressaisit une nouvelle fois la bonne juridiction et ça fait une deuxième procédure, donc un deuxième dossier d'AJ, donc ça fait une deuxième indemnité perçue...

et les gens, mettez vous à la place des gens qui ne savent pas qu'on saisit la mauvaise juridiction, et puis elle a déjà perdu quelques mois parfois avant d'avoir sa décision d'incompétence, qui se dit maintenant il faut repartir devant une autre juridiction, elle se dit mais ça va me coûter... parce que parfois y a de l'AJ, mais de l'AJ partielle, ... puis le temps passe et le stres' ...

En réponse spontanée, la question du coût renvoie ainsi chez les avocats les mieux installés, moins aux éventuelles difficultés des justiciables qu'à la question de la paupérisation de la profession, aux clivages de plus en plus saillants séparant jusqu'à les opposer les gros des petits cabinets, et à la nécessaire rentabilité de ces derniers :

R (avocat, à la tête d'un cabinet de cinq associés, droit des affaires, droit social) : Ça dépend des cabinets. Dans notre cabinet, le client ne trouve pas que ce soit cher. Le gars qui vient chez nous, sait qu'a priori il va chez des avocats... qui ne vont pas lui prendre 15 000 F pour faire une action prud'homale..., d'ailleurs c'est pour ça que je ne fais plus d'aide juridictionnelle parce que ... je ne peux pas demander à mes autres clients de financer ce genre de choses. Il y a plein de jeunes avocats, moi je leur envoie, je ne veux pas faire que ça..., à ce tarif là tu ne peux pas faire tourner ton cabinet. Le cabinet vit avec les clients qui ont les moyens de payer les honoraires qui sont contractuellement définis, avec le taux horaire qui est fixé, qui figure sur les factures, il n'y a pas de surprise . Après les autres cabinets, deviennent de plus en plus des cabinets qui fonctionnent grâce à l'aide juridictionnelle. Et là, bon, faut qu'tout le monde vive moi, j'veux dire j'en envoie plein des clients chez des anciens collaborateurs de l'étude, qui se sont installés, moi j'en fait pas point. Si ! je prends les gens que j'ai connus au début qui ont toujours été là, et qui quinze ans après, reviennent me voir pour..., vous vous rappelez ? Vous m'avez divorcé il y a 10, 15 ans bon, ben oui, d'accord... moi je les garde... c'est une question de respect par rapport à eux... et puis c'est pas eux qui vont ... mettre en cause l'équilibre économique du cabinet... aujourd'hui j'ai quatre collaborateurs, on va en prendre un cinquième, on va en prendre un sixième, il faut bien aussi avoir les moyens de les payer, ... euh... les URSSAF, les machins, les trucs bon, peu importe, je n'ai pas le droit aujourd'hui de dire, je veux faire de l'aide juridictionnelle, je sais qu'il faudra que je me sépare de certains collaborateurs..., et puis quoi qu'il en soit pour le client, la qualité du dossier est souvent euh... un p'tit peu pénalisée par..., quand c'est des dossiers d'aide juridictionnelle parce que tu peux pas demander... à quelqu'un de faire... on est obligé de faire des choix ! Ça c'est un truc humain...

bon... ceci étant, l'aide juridictionnelle ça c'est amélioré, c'est sûrement pas encore assez cher..., il y a des abus chez nous semble-t-il, je crois que c'est clair... faut les sanctionner ! on sait qu'il y a des abus, on sait qui les fait par exemple on connaît des spécialistes de l'AJ...on fait rien ! ... et ça c'est pareil, on n'a pas la volonté d'améliorer les choses... On a l'impression que tout le monde est fortement découragé là dedans, et que tout le monde se dit ben j'fais, j'fais mon temps, j'tire, j'tire mon temps, un peu comme quand on va au service militaire parfois...

Q : Vous disiez euh si on augmentait un peu l'acte, les avocats auraient peut-être un peu plus de temps ?

R (avocate civiliste, responsable d'un cabinet de trois avocats) : Par rapport à l'aide juridictionnelle ? (SOUPIR) vous savez , le dossier s'il sort vite il peut être rentable quand même, il suffirait de ne pas le garder trop longtemps, par rapport au suivi de gestion . Il y a longtemps que dans tous les cabinets un dossier qui n'a pas l'aide juridictionnelle compense un qui a l'aide juridictionnelle, donc les gens n'ont pas que de l'aide juridictionnelle, donc ça se répartit. Bon, là si vous parlez de l'ensemble de la profession, je sais très bien que certains euh estiment qu'on travaille trop avec l'aide juridictionnelle, que c'est pas suffisant, que ça va pas que... (SILENCE). Qu'elle est augmentée même comparé à ce qu'elle était avant. Parce que maintenant on augmente, on nous paye les interventions en matière pénale donc j'trouve que c'est mieux, pour les gens qui rentrent dans la profession c'est mieux. (SILENCE)

L'avis de jeunes avocats fraîchement installés apparaît, comme on s'en doute, sensiblement différent. La question de l'inégal accès aux prestations est alors clairement posée et réapparaît la figure du justiciable dont la cause est indissociable de celles des entrants dans la profession. l'A.J., décrite plus haut comme en progression substantielle, est ici vécue comme dérisoire, sa modicité pénalisant de facto les plaignants.

R (avocate, 27 ans) : moi par exemple j'ai beaucoup officié, j'officie encore beaucoup, moins quand même aujourd'hui à l'aide juridictionnelle. Lorsqu'on officie à l'aide juridictionnelle ou lorsqu'on traite des affaires euh touchant au droit administratif, il faut savoir qu'à partir du moment où vous introduisez la requête, entre le moment où vous introduisez la requête au tribunal administratif, et

le moment où la décision est rendue, parfois il se passe un an, voire deux ans. Et l'avocat ne peut pas être payé avant. (...)

Et donc y a des difficultés, alors l'avocat entre temps lui doit faire face à son... cabinet, il faut qu'il paye ses charges qui sont assez importantes, il faut qu'il paye donc la CNDF, la retraite, la RAM, l'assurance maladie, l'URSSAF, les cotisations à l'ordre, et comment il fait pour payer tout ça ? ... donc ça entraîne une justice à deux vitesses, ça veut dire qu'aujourd'hui y a des avocats qui rechignent à officier à l'aide juridictionnelle, compte tenu de ces difficultés là.

Q : Et le montant de l'indemnisation ?

R : Elle est dérisoire. Par rapport à la charge de travail qui est fournie par l'avocat, je pense que l'AJ est dérisoire, ... oui l'aide juridictionnelle pose de plus en plus un problème pour certains confrères qui ne travaillent carrément plus à l'aide juridictionnelle, donc ça crée une justice un peu à deux vitesses, puisque les personnes qui n'ont pas les moyens d'accéder à la justice par leur propre moyen, ne peuvent pas bénéficier des services d'un confrère qu'ils auraient choisi...

Les justiciables interrogés ne mettent pas spontanément en avant la question du coût, même si, une fois la question abordée, le sentiment d'une justice à deux vitesses et d'une opacité de la "tarification" ressort nettement des entretiens.

Q : Que faudrait il faire pour que cela soit plus accessible ?

R (justiciable prud'homme) : (blanc) déjà, que les gens qui n'ont pas les moyens, ils soient aidés. Parce que moi, je vous ai dit, j'ai été un an et demi au chômage sans indemnités, alors si j'avais pas eu mon mari j'aurais fait quoi ?

Q : Et vous n'avez jamais demandé l'aide judiciaire ?

R : J'y ai pas le droit, mon mari y gagne, il a son salaire, mais bon quand vous vivez, je sais pas, 9 ans avec 2 salaires et pis, un an et demi avec un salaire, il y a une dégringolade quand même ! C'est vraiment aux gens qui n'ont pas les moyens, donc ceux entre deux... c'est toujours pareil (rires) bon je vais pas plus loin là .

Q : Et à votre avis, c'est trop coûteux tout ça ?

R : Oh ben oui, celui qu'à pas les moyens il peut pas continuer, c'est pas vrai ?

R (justiciable, droit de la famille, divorce pour faute) : ...Nan, c'est pas donné hein ?... Ça à ce niveau là aussi, je sais pas s'il existe des tarifs ou quoi, m'enfin on a l'impression, parfois, qu'ils y mettent...le paquet...pour euh...mmh. Ben moi je crois avoir été quand même dans la norme, mais j'dis qu'c'est vrai que... ce sont des frais importants .

Q : importants comment ?

R : C'est difficile de... de juger parce que bon y'a une partie peut-être d'honoraires... qui sont incontournables, mais après, c'est aussi le temps passé, alors forcément ... de toute façon il est impossible pour le justiciable de contrôler..., et puis surtout pas aller dire à son avocat qu'il est trop cher parce que sinon il risque de s'occuper moins bien du dossier... donc on doit payer ben... ou on fait sa cagnotte en amont ou bien alors on se débrouille après... pour pouvoir payer mais..., c'est vrai qu'à ce niveau là euh... mais bon... on peut pas non plus dire on va faire une tarification..., dans la mesure où forcément si c'est un gros dossier, l'avocat va passer plus de temps à préparer sa plaidoirie mais..., donc euh...

Cette question de la tarification des honoraires - dont on saisit aisément le rapport qu'elle pourrait entretenir avec les problèmes d'évaluation, le binôme homogénéisation/singularité étant toujours présent - est spontanément évoquée

par nombre d'avocats. Là encore, deux positions s'opposent, les mieux installés rejetant l'origine des coûts sur d'autres professions et plaidant plutôt pour le laisser faire, les moins dotés pour une plus grande réglementation de la profession.

Q : la justice est-elle trop coûteuse ?

R (jeune avocate, contentieux administratif + TGI) : Oui ... A cause des auxiliaires qui sont autour. Mais, en fait, les avocats ne sont pas tarifés, ce qui entraîne des différences importantes d'un avocat à l'autre. Ce n'est pas normal. Lorsqu'il lance un procès, le justiciable ne sait pas ce qu'il va avoir... Ce n'est pas sécurisant et cela peut fausser la relation à cause de l'argent. A un moment, le problème de l'argent peut même amener le justiciable à mettre en cause l'avocat.

Il y a des bureaux qui diffusent des fourchettes selon les types d'affaires ... c'est indicatif mais cela n'est pas à rejeter car la première question du justiciable est celle de savoir combien vous allez prendre. Il doit savoir s'il pourra faire face aux dépenses, c'est important.

Q : Dernière question, la justice est-elle trop coûteuse ?

R (avocate droit de la famille, 3 associés) : Déjà ils ont l'aide juridictionnelle, Qui, qui coûterait cher ? Les avocats alors ? (silence). Les avocats qui sont trop chers ! ils demandent des provisions, ils n'ont encore rien fait etc. ben heureusement parce que sinon quand c'est plaidé si on le demande après c'est plus possible ! Surtout le système qui est le système par taxe si après il était complètement réformé ... Y a tout un système de, de taxation qui fait que si on doit ponctionner par provision à j'sais pas combien on monte un dossier quand même, qu'il soit facturé, non j'crois pas qu'elle soit trop chère (silence) les gens pourraient se plaindre qu'elle est trop coûteuse ? Non, ils disent pas ça . C'est pas qu'elle est trop coûteuse.

Ce serait forcément les professionnels du droit, les avocats, les conseils juridiques, enfin les maîtres puisque se sont les maîtres, les avoués, oui peut-être, effectivement là ça pourrait alléger le coût de la justice qui serait trop cher.

Mais alors trop cher, remettre en question nos honoraires, nous on les calcule, on devrait pas enfin bon, j'le fais pas mais je pense certains cabinets le font peut être il y en a qui sont organisés autrement et qui tout en étant sur CICERON, le fameux système informatique où vous rentrez une constitution elle est marquée, vous rentrez tout, ils sont facturés au coût horaire euh ça serait dingue quoi, alors là ce serait coûteux (silence).

Q : De manière générale, est-ce que ça coûte cher d'aller en justice ?

R : (jeune avocate, TGI) : Oui mais non euh (souffle), je dirais que quoi qu'il en soit de toute manière on dira toujours que la justice c'est cher parce en ce qui concerne là l'avocat par exemple, l'avocat vend entre guillemets des prestations immatérielles. Les justiciables ont beaucoup de mal à comprendre le travail de l'avocat puisque justement ce sont des règles de droit, des techniques de droit, une stratégie qui est mise en place etc. qui est difficile à appréhender, à comprendre, à palper je dirais, donc euh automatiquement le justiciable...

Ça paraît très cher, d'autant plus que bon si le résultat est négatif, là c'est... (rire) C'est exorbitant (rire), si le résultat est négatif, c'est exorbitant et bon beaucoup de justiciables ne comprennent pas forcément que l'avocat n'a pas d'obligation de résultat par exemple, il doit simplement mettre tous les moyens en œuvre pour arriver à un bon résultat, donc en ce qui concerne l'avocat je dirais que c'est une personne qui qui gagne entre guillemets son argent à la sueur de son front, mais vraiment à la sueur de son front de manière générale ... même si bon là c'est pareil il y a des exceptions... qui confirment la règle.

Bon des confrères qui tirent peut-être des honoraires exorbitants, ça on ne peut pas le nier, mais de manière générale les avocats ... gagnent leur argent à la sueur de leur front par rapport à la tâche qui leur est confiée, je pense que c'est mérité de manière générale,

bon ensuite elle est coûteuse pour le justiciable en lui-même puisqu'au final c'est lui qui paye c'est lui qui paye le service de la justice, le service public de la justice, c'est lui qui paye donc coûteuse oui coûteuse oui parce que bon ...

En tant qu'usager oui, il paye deux fois et justement une réforme globale, générale qui ... qui créerait un statut de l'avocat comme celui ... ou alors euh bon c'est vrai que la profession d'avocat

est par nature indépendante... mais il y a une réforme à imaginer euh, quelque chose... on peut améliorer le système actuel, on peut améliorer le système actuel, faire en sorte que l'avocat dès qu'il prend en charge un dossier, qu'il soit payé tout de suite .

Cette dernière intervention peut retenir l'attention qui signale l'ambivalence de la thématique : justice (trop ?) coûteuse. Si envisagée du point de vue du justiciable, elle est fréquemment associée aux frais de conseils et d'avocats (ce que ces derniers, on vient de le voir, contestent), elle peut aussi être interprétée comme coût global de fonctionnement d'un service public. De ce fait, la nécessité d'une diminution de ce coût peut alors être perçue comme un risque de dégradation de sa qualité ou de perte de son originalité, la problématique du coût global engageant alors nos interlocuteurs dans une demande d'évaluation rigoureuse.

R (conseillers prud'hommes, salarié) : *Non, je pense que derrière ça, il y a le coût aussi la part d'impôt consacrée pour la justice ce qui n'a rien à voir avec le coût pour le justiciable ... ils payent leur avocat, sauf s'ils ont l'aide juridictionnelle, ça ils y ont droit, et dans ces cas là, ils ne payent pas ...*

C'est plutôt leur avocat qui leur coûte cher ... le Conseil leur coûte rien. Mais, on entend ça aussi parfois des pouvoirs publics qui disent : " oui, mais ça coûte cher tout ça " (rires) ou : " il faudrait faire des économies sur les vacations, les déplacements ", ... Mais c'est une administration judiciaire quand même le Conseil des prud'hommes. Ça a un coût tout ça évidemment mais ça ne pourrait pas fonctionner sans non plus ! Donc, euh... ça coûterait encore bien plus cher si c'étaient des magistrats professionnels... bien que certains prétendent le contraire, en disant qu'ils seraient plus expéditifs dans ces cas là (rires).

R (commissaire du gouvernement, TA) : *Trop coûteuse !...Alors, pour le justiciable, c'est la loi de 1970 sur la gratuité de la justice chez nous et donc on a introduit, en 1994, un droit de timbre de 100 francs.... Euh! ... C'est trop peu ; il est très contesté mais il ne coûte que 100 francs, et donc il va probablement disparaître dans peu de temps, avec un délai de décence.*

Mais, au delà... Nous avons, nous, le problème des matières à ministère d'avocat obligatoire. Elles sont assez restreintes en première instance... Euh!... Il y a un projet pour réintroduire systématiquement le ministère d'avocat en appel, ... Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne idée ! Je ne suis pas sur cette ligne de pensée.

Certes, on voit bien l'objectif de dissuasion, de dissuasion d'aller en appel. Mais ce n'est pas un objectif qui me paraît très honorable de dissuader le justiciable en renchérissant le coût des procès. Non, non ! [Rire] Ce n'est pas du tout ma ligne de pensée.

Çà, c'est le coût pour le contribuable de l'action en justice. Mais, devant chez nous, elle ne coûte que les photocopies des pièces, ... Ce n'est pas un vrai problème hors ministère avocat.

Avec le problème de la justice, on pourrait parler de l'aide juridictionnelle qui est accordée dans les conditions de ressources, qui pourrait peut être un peu plus favorable, hein ! Le barème pourrait être revu pour élargir un peu plus. Je ne suis pas sûr que ce soit un vrai problème quantitativement qui freine les plaideurs.

Reste le coût de la justice lui-même ! Alors, un autre coût qui serait un coût budgétaire, une appréciation qui serait un peu macro-économique ? ce serait intéressant, oui ! Ce serait intéressant d'abord d'aller vérifier son coût... Mais le coût, par rapport à quoi ? Par rapport à des objectifs. Il faudrait avoir une grille pour mesurer ça. Il est bien possible que ce soit coûteux et que le service public soit coûteux, ne soit pas efficace. Oui ! Je pense que c'est bien possible ! Oui ! Il faudrait inventer autre chose, oui ! Peut-être, hein ! Peut-être...

4/ Défaut de transparence, complexité et archaïsme

Outre sa lenteur et son coût, la Justice est fréquemment critiquée pour son opacité, sa complexité, son archaïsme, trois qualificatifs que nous avons distingués et soumis séparément au jugement des enquêtés, mais qui très souvent sont associés dans des combinaisons assez diversifiées. Certains (les professionnels du service public le plus souvent), désamorcent ces critiques ou les temporent, d'autres ne les retiennent que sélectivement et font apparaître, consciemment ou pas, un certain nombre de paradoxes, d'autres enfin (assez souvent, les justiciables, et singulièrement les plus modestes) peinent à les distinguer et manifestent un double sentiment d'indignité et d'incompétence.

Q : On dit aussi en France que la justice n'est pas transparente ?

R (justiciable prud'hommes) : *Je sais pas, (blanc) oh transparente...*

Q : On dit aussi en France que la justice est trop complexe ?

R : *Bah oui c'est vrai, les lois tout ça c'est vrai que c'est pas à la portée de tout le monde !*

Q : Et vous avez essayé de vous informer, tout à l'heure vous m'avez dit que non ?

R : *Non, je vous dis, il faut avoir le temps et il faut aimer ça déjà, pis, faut avoir l'intelligence aussi faut dire.*

Q : Mais dans quel sens vous diriez qu'elle est trop complexe la justice ?

R : *Y a tellement de lois laquelle choisir ? c'est pas évident c'est vrai.*

Q : Et qu'est-ce qu'il faudrait faire, à votre avis, pour que ça le devienne moins ?

R : *Ben, enlever des lois déjà.*

Pour les justiciables, la complexité de la Justice renvoie le plus souvent à la complexité des procédures, au sentiment d'inutilité de certaines étapes, à la connivence qui lieraient certains professionnels et tendraient à exclure les profanes du jeu, parfois même à l'inutile complexification qu'opéreraient certains pour justifier de leur fonction ce que contestent évidemment les intéressés qui arguent parfois du caractère fonctionnel d'une certaine opacité.

Q : La justice est-elle trop complexe ?

R (justiciable, droit de la famille) : *(silence) Oui, pis alors..., j'veux dire ..., enfin j'ai l'impression aussi que le code civil euh... dans certains articles a besoin d'être un p'tit peu amendé parce que y'a des trucs, c'est vraiment euh...*

Q : Toi par exemple, sur ton affaire, y-a-t'il des choses que tu as trouvées compliquées ?

R : *Oui. Dans la procédure, y'a des machins euh... ou des choses euh...*

Q : Et ça pourrait être clarifié ? Simplifié ?

R : *Ben j'pense qu'y pourrait y avoir des raccourcis dans la procédure (...) en première instance, j'ai trouvé vraiment que c'était... c'était très long... Le... j'sais plus comment il s'appelle... c'est un juge de la mise en état, enfin quelque chose comme ça, y'a eu des... des intervenants dont j'ai pas bien bien compris le rôle, m'enfin... bon j'ai pas cherché trop à comprendre non plus hein !... Bon, j'ai l'impression que quand ça se passe par consentement mutuel avec le même avocat, des*

choses comme ça, étant donné que c'est déjà réglé entre les deux intéressés... ça peut bien s'passer... mais autrement..., de toute façon j'pense que les avocats, ils vont inciter à... à envenimer l'affaire en fait.

Q : En France, la justice n'est pas transparente ?

R (avocat, contentieux administratif, TGI) : La justice est plus accessible qu'il y a 20 ans... Cela va en s'améliorant. Après, c'est comme toute discipline scientifique..., on a besoin de professionnels pour mener à bien certains types de dossiers.

Parfois, c'est hypocrite de ne pas mettre un ministère d'avocat obligatoire, notamment en droit administratif. Alors, on voit des justiciables dont la requête est rejetée alors qu'avec l'aide d'un conseil, elle aurait pu être maîtrisée.

Il faut savoir admettre que certains se sont formés, ont acquis des connaissances ... Faire appel à des spécialistes !

Ils sont parfois saisis de requêtes rédigées n'importe comment ... S'il y avait contrôle d'un professionnel, cela faciliterait les choses. Cela pourrait permettre de faire un tri : ou bien la requête ne serait pas présentée parce que non recevable ou bien elle serait présentée différemment... Mais la perception des magistrats est-ce que ce n'est pas parce qu'il y a un avocat que le dossier est bien géré ?

R (justiciable, droit de la famille) (silence) : Mmh, transparente ? ... ça...j'en sais rien hein ! les justiciables savent que ce qui sort sur...s ur les jugements ou sur l'arrêt, c'est tout hein... J'comprends pas bien ... la transparence ... moi j'dirais que euh... je gardais toujours une part de doute euh...s ur euh... l'arrangement que les deux avocats peuvent faire entre eux. Sur des affaires qui sont un peu tangentes je pense que bon euh..., enfin je sais pas..., bon c'est ce qui s'dit de toute manière... c'est ce qui s'dit, alors donc forcément on part avec un a priori euh... à ce sujet là...

Q : En France, la justice ne serait pas transparente ?

R (avocate droit de la famille) : (SILENCE) Peut-être. (SILENCE) Peut-être. Oui enfin Oui peut-être il y a des choses qui peuvent, qui sont pas dites c'est vrai. C'est peut être pas exactement le sens de la transparence mais y a des choses quand même euh non dites en fait, oui on est entre soi quoi ? entre professionnels euh on peut, j'dis pas qu'on s'arrange mais, on est entre soi on se comprend, en ce sens là peut être y a des choses qu'on va pas leur dire peut-être pour garder une certaine distance, une certaine hauteur parce que ça permet euh le mystère euh, de de de c'est à dire que ...

Q : Il y avait l'idée que les avocats se côtoient, ils sont tous ensemble, entre eux...

R : Ah oui par exemple on va plaider à l'extérieur ... On m'a vu arriver avec la partie adverse, ça, ça n'a pas d'importance parce que les avocats sont quand même assez teigneux entre eux justement. Ils se règlent des comptes par dossiers interposés donc en fin de compte ça... ça, ça peut servir le justiciable, dans certains dossiers, pas dans d'autres, pas dans toutes les spécialités, d'ailleurs ces dossiers ça peut servir parce qu'on veut absolument gagner contre un tel etc. dans certains dossiers...

Q : Pourquoi dites vous "pas dans toutes les spécialités" ?

R : Parce que je trouve qu'en contentieux par exemple des personnes euh bon moi j'ai travaillé beaucoup, enfin travaillé avec, comme adversaire, avec Maître H.L. qui vient de prendre sa retraite, et je regrette parce que euh, euh vraiment quand on dit qu'on s'entendait, on essayait de désamorcer les conflits, on va faire une réunion contradictoire, on dit allez, allez bon chacun fait un pas etc., on essaye quand même hein, je trouve que ça, moi j'trouve qu'on fait une meilleure justice, c'est quand même dans leur intérêt ou celui des enfants. Bon si vous avez quelqu'un à qui vous avez proposé quelque chose parce qu'il a un caractère impossible, y a rien à faire euh il va vouloir avoir raison et donc c'est pas bien. Ça c'est pas, c'est pas leur rendre service et quelques fois si mais (silence) bon (silence). On s'entend pas entre soi, c'est faux hein. Alors pas transparente... C'est pas en ce sens là que je le voyais euh c'est dans le sens où, par exemple vous voyez dans un procès d'assises, je vais voir les magistrats, le, la présidente, elle est aidée par les professionnels : ses deux conseillers, llères, ses deux juges sont conseillers, il y a l'avocat de la défense, la partie civile, on se salue, on se connaît, on parle le même langage, on dit les choses, on a comme ça les neuf jurés euh, bien sûr qu'on on, on leur dit des choses qu'ils ont peut-être envie d'entendre ou que l'on veut qu'ils entendent pour rendre une décision mais on, en ce sens là on

leur dit pas tout. On leur dit par rapport au jeu de la justice, au jeu de à la théâtralité des assises, mais ... il y a quand même euh un langage à nous, que, que, le, le juré qui est là euh, ne comprend pas de la même façon alors bon, même quand on est adversaire euh bon c'est pas transparent pour eux.

Si, comme on l'a déjà fréquemment constaté, les appréciations sont différentes et renvoient aux positions (de plus ou moins grande extériorité) occupées dans l'espace judiciaire, un accord à peu près unanime² s'opère sur la nécessaire simplification des procédures, et sur l'inégal accès au service public qu'entraîne l'inégale dotation des justiciables en capital culturel ou scolaire³.

Q : La justice est elle trop complexe ?

R (greffière en chef, CA) : Oui, alors, là, c'est vrai... c'est vrai... Il y a des pans où là il faudrait faire une mise à plat et essayer de débroussailler tout ça.

Q : Cette complexité, vous la situez où ?

R : la place à l'égard du justiciable, nous on vit avec au quotidien, on n'y pense pas trop. Encore que, parfois, il nous arrive d'y être confronté aussi. Mais, c'est justement ces dédales obligatoires de passer par tel représentant alors que parfois une personne pouvait tout simplement écrire au Président, et puis alors les délais dans lesquels ils se perdent, les termes dans lesquels les gens... "qu'est-ce que c'est que cette histoire là ?" ; euh... "provision ad litem, qu'est ce que c'est que cette histoire là ?" ? Ces termes barbares, "c'est épouvantable, qu'est-ce qui m'arrive, une provision ad litem ! Qu'est-ce que ça veut dire ?" ... et d'autres, j'en passe et des meilleures, hein.

R (avocate TA) : Je pense que ça peut être simplifié, ... il y a beaucoup de règles de droit, notamment de règles de procédure qu'on a beaucoup de mal, nous, à expliquer au justiciable, ce sont des règles de procédure. Je pense que la justice ne s'est pas... n'a pas évolué au même rythme que la société et tous les reproches, qu'on-qu'on lui fait, viennent de là, c'est parce qu'elle a toujours été un peu en retard, à la traîne de l'évolution sociale.

R (avocate droit de la famille) : Oui, oui (silence), elle est compliquée, elle est compliquée quand même ; c'est peut être la procédure qui est compliquée. La justice non, la procédure est compliquée, ce matin j'ai vu quelqu'un faire appel, j'vous ai pas vu là c'est marqué là ici sur le papier vous avez 15 jours, alors c'est 15 jours, c'est 10 jours, c'est un mois les gens ne savent pas les actes de huissiers etc., c'est quand même compliqué enfin il y a les professionnels du droit pour les aider bon.

R (greffiers, TGI) : Complexe, oui ça on ne peut pas le nier, sauf la justice de proximité... mais même pour une personne qui n'est vraiment pas initiée, même saisir un tribunal d'instance c'est quand même pas quelque chose d'évident, mais est-ce qu'on peut le simplifier vraiment là je sais pas j'avoue que ... y a des besoins de simplification...

². Seule exception, cette réponse du Président du Tribunal Administratif : *La justice en elle-même est très simple, c'est la matière qui est complexe, une décision administrative peut être expliquée en un quart d'heure à n'importe quel justiciable qui a un niveau Bac, il comprendra très bien, comment se déroule un procès, c'est pas compliqué du tout, pour les parties c'est le plus simple, il n'y a aucune démarche à faire, il leur suffit d'envoyer des écrits au tribunal et le tribunal se charge de l'instruction, il n'y a pas besoin de signification d'adversaire etc. c'est extrêmement simple, bon la procédure est à la fois contradictoire, inquisitoire etc. bon je rentre pas dans son contenu, mais non c'est le droit administratif qui est complexe, mais est-ce qu'il y a beaucoup de branches qui soient simples en droit, je n'en sais rien".*

³. Ce que trahit du reste, la citation reproduite en note 1, ce magistrat plaçant la barrière d'intelligibilité des procédures au niveau Bac.

Oui, donc la simplifier. On a déjà un peu avec la saisine, simplifier certaines juridictions comme le tribunal d'instance avec la déclaration au greffe les choses comme ça, mais faut quand même que les gens motivent un peu leur demande donc déjà il faut un minimum de ... de culture générale, il faut que les gens sachent lire et écrire quand même et comme je disais tout à l'heure c'est ... à notre époque c'est triste mais y a de plus en plus de gens qu'on peut qualifier d'illettrés. Donc la justice complexe : oui, mais c'est aussi peut être aussi parce qu'il y a de moins en moins, de gens capables de bien comprendre un texte et puis d'exprimer par écrit leurs demandes.

R (conseillers prud'hommes, salarié et employeur) :

Enquête 1 : Ah là, c'est ce que j'ai expliqué, c'est la compréhension des choses ... que les gens comprennent, comprennent comment ça se passe. Donc, quand ils ne comprennent pas... effectivement que ce ne soit pas exécuté ou quand ils ne comprennent pas pourquoi leur affaire, depuis des mois traîne.... C'est un problème de transparence...

Enquête 2 : C'est vrai que c'est très difficile pour les gens qui ne trempent pas dans le milieu judiciaire de comprendre... C'est un peu la faute à la télé. On nous présente trop de séries américaines ... et puis, les procédures sont tout à fait différentes.

Enquête 1 : Ah oui, il n'y a jamais de feuilleton sur le fonctionnement des prud'hommes ni sur ... euh... Il n'y a pas de vulgarisation de la connaissance judiciaire.

Enquête 2 : il y a eu quelques tentatives mais ça n'explique pas vraiment la procédure.

R (avocate TA, TGI) : Euh la justice n'est pas toujours transparente, elle ne peut pas être transparente de toute façon puisque quoi qu'il arrive, vous pouvez expliquer la décision en long, en large et en travers à un justiciable, si la décision est bonne, il n'y a pas de problème, de toute façon elle est bonne, il ne cherche pas à savoir, il ne cherche pas à comprendre, mais si la décision est mauvaise, là y a problème et la plupart du temps on arrive jamais à expliquer pourquoi cette décision a été rendue de cette manière là... et donc ça rejoint un peu ce que je disais tout à l'heure : si au départ les citoyens étaient mieux informés, parce que l'avocat ne peut pas tout faire, parce que l'avocat son travail c'est c'est un travail de conseil, de défense certes mais son travail trouve ses limites, lorsqu'il est en présence de personnes qui ne peuvent pas être à même de comprendre ce qu'il dit, il pourra tout dire, il pourra tout expliquer mais en face...

R (justiciable, TA, études de droit et de science politique) : Oui, enfin bon trop compliquée, je pense pas que ce soit si compliqué que ça, non enfin mais c'est vrai que quand on a eu affaire au droit, si vous voulez, ça paraît logique, le cultivateur qui sort de son champ de pommes de terre euh, si vous lui demandez ce que fait la cour d'appel, c'est pas sûr qu'il sache exactement... ou la cour de cassation, bon c'est vrai que les gens comprennent pas très bien la hiérarchie des échelons et comprennent pas très bien que dans ce qu'il y a de plus important la cour d'assise par exemple il y avait jusqu'ici pas de recours, bon vous étiez condamné par la cour d'assise et puis après c'est tout, vous aviez plus qu'à la fermer ou être guillotiné avant, bon tandis que pour une histoire de simple procès, vous avez des recours à n'en plus finir, regardez Bernard Tapie le nombre de recours qu'il a pu faire etc. toujours en rebondissement, bon puis et la cour d'assise où c'était vraiment si important, pas de recours, ça paraît pas très normal.

Hors les questions de procédure, l'aveu d'une complexité n'est réellement concédé que lorsque les professionnels eux-mêmes se sentent dépossédés par un processus de division des tâches, de différenciation des différentes branches du droit et d'inflation législative ou réglementaire qu'ils ne parviennent plus à maîtriser.

Q : Le droit est-il archaïque ?

R (avocate TA) : Non. Je crois qu'il évolue bien ! Les textes législatifs évoluent sans cesse. L'avocat généraliste a du mal car il y a une multiplicité de textes législatifs qui fait que si cela évolue, cela demande une mise au point constante des professionnels ... sinon, on devient vite

obsolète. C'est pourquoi, aujourd'hui, il est difficile de rester généraliste. Moi, il m'arrive de refuser des dossiers qui portent sur des domaines que je maîtrise moins bien ... Alors je les renvoie à d'autres, plus experts sur la question.

Q : On reproche aussi à la Justice d'être complexe et au droit d'être un peu archaïque, est-ce que vous êtes d'accord, est-ce que vous partagez ces affirmations ?

R (greffiers) : On a essayé de simplifier rien que la rédaction du jugement, je crois que c'est en 79 qu'on a commencé, avant il y avait des attendus, des considérants, la lecture du jugement pour une personne d'une culture moyenne, des fois paraissait assez ardue, donc bon on a fait un style plus direct, moins solennel ... ça, ça fait partie également de la facilité d'accéder et de comprendre le droit. Mais d'un autre côté, il y a de plus en plus de textes, on est dans une société où on légifère sur... énormément de chose ; la jurisprudence à mon avis a tendance à se réduire et les textes ont tendance à affluer, ce qui fait que, y a déjà, y a un déséquilibre là...

(second greffier) La complexité là, c'est la masse en fait, c'est cette forêt vierge de textes qui...

(premier greffier) Rien que si vous voulez, parce que maintenant, on est dans une politique de déconcentration, si on veut lire à la fois toutes les directives Chancellerie, euh.. les circulaires ou notes des chefs de Cour tout ça, on n'y passerait facilement la moitié, la moitié de sa journée de travail. Donc ce serait bon, une simplification aussi pour nous, qu'il y ait des synthèses qui soient organisées, des synthèses de toutes ces circulaires qui nous arrivent parce que dans les grosses juridictions, il y a de plus en plus de spécialistes et pas de généralistes donc si on veut être un généraliste et un bon juriste, il faut avoir connaissance de presque tous les secteurs de la justice et donc ces synthèses à mon avis permettraient à nous, aux greffiers en chef et magistrats d'avoir une culture juridique très étendue, parce que on a tendance à se spécialiser dans un domaine .

Détenteurs d'une compétence technique, spécifique, les professionnels de la justice n'adhèrent pas nécessairement à l'idée d'un droit archaïque⁴ ou opaque, soit qu'ils en contestent l'actualité, renvoyant cette complexité à un état antérieur heureusement dépassé, soit qu'ils en rejettent les causes sur "la société", ou "le législateur".

R : (commissaire du gouvernement) : Euh! ...Spontanément, j'adhérerais, en ajoutant d'abord que ce n'est pas la justice qui est complexe : c'est la société qui est complexe !

Q : Le droit est-il archaïque ?

R (Président de TA) : Non, ce qui est archaïque, c'est éventuellement le droit, mais c'est aux universitaires de nous le dire, Mais en tant que structure non, parce que les pouvoirs ont été largement rénovés ! donc je vois pas où est l'archaïsme, si y a archaïsme, ça serait dans la matière mais ça ce n'est pas le juge qui définit la matière... sauf à travers la jurisprudence mais la jurisprudence montre bien qu'elle s'adapte aux temps nouveaux, elle s'est adaptée au droit européen, elle s'adapte à toutes les exigences de la convention européenne des droits de l'homme, elle prend de plus en plus en compte la jurisprudence judiciaire, lorsqu'on sent qu'il n'y a pas de raisons fondamentales de continuer à s'en écarter,

R (commissaire du gouvernement) : Oh ! Oh ! Là ! Là ! oui ! Mais, oui !

Oui, oui ! le droit est archaïque. Il est archaïque, comme la société. Moi, je crois que le droit, c'est le reflet des règles de la vie sociale. Et si le droit est archaïque, c'est que la société est elle-même archaïque !

⁴. Sauf à l'associer à la lenteur des procédures : Si la justice est archaïque, ...elle est archaïque par son fonctionnement car elle se met hors du temps : elle est trop lente. C'est pourquoi on a tendance à transiger sur des dossiers car c'est trop long d'aller en justice." (**avocate TA**).

On stratifie. On voit bien qu'il y a des règles qui s'ajoutent, et qui s'ajoutent... Bien qu'elles soient renouvelées souvent : les règles de droit sont renouvelées souvent ! On a quand même un substrat ancien, ancien, bicentenaire ! ... Euh! ... Il n'est pas dit que ce soit d'ailleurs les plus vieilles qui soient les moins bonnes, hein ! Et justement l'archaïsme n'est peut-être pas le signe d'une mauvaise qualité ! Et le droit est archaïque, à n'en pas douter ! La société est archaïque ! Il faut gérer des éléments complexes, des données anciennes... un poids de l'histoire ! Effectivement, on a une société qui est ancienne et qui devient de plus en plus ancienne !

Archaïsme, souvent, typification a priori péjorative, peut aussi, à la manière de lenteur (cf. *supra*) être retournée en vertu (ordre et prévisibilité, notamment), les changements législatifs (ici perçus comme vecteur d'adaptation et de modernisation) pouvant aussi être vécus comme artificiellement produits dans la hâte et sous le coup de pressions conjoncturelles.

R (justiciable, responsable d'associations environnementales) : *C'est un pays de droit écrit à la différence de l'Angleterre, mais euh ... non ce qui serait archaïque, c'est la loi du talion, mais à partir du moment où euh, on a un code euh qui date peut-être de Napoléon mais qui a été quand même beaucoup modifié, je trouve pas que ce soit archaïque.*

Q : *Alors le droit est-il archaïque en matière civile ?*

R (avocate, droit de la famille) : *Moi, j'trouve pas, j'pense qu'actuellement...*

Q : *Non seulement, il n'est pas archaïque mais il bouge trop ! (rire)*

R : *Non, non mais c'est très démagogique. Ce qu'on fait actuellement, j'trouve ça... le PACS c'était concrètement vraiment pour les homosexuels euh, là la réforme en droit de la famille, bon... en droit pénal, vous avez une garde à vue euh bon moi je trouve que c'est pareil, c'est complètement débile, ça sert... y a quand même quelques bonnes choses, malgré tout, justement pour résoudre la lenteur de la justice il faudra qu'on soit entendu dans tel délai et tel délai que c'est pas plus de 2 ans sinon, ça c'est quand même bien, mais enfin le juge délégué supplémentaire il va venir où, on va le trouver où ? Il va ... non mais c'est pas possible ça, c'est, ça peut pas être mis en pratique donc euh archaïque ?*

R (justiciable, TA) : (silence) *Si on considère comme un archaïsme euh précisément d'avoir une règle du jeu et de s'y tenir, ben non je ne suis pas d'accord.*

R (greffier TA) : *Bon évidemment les règles ne changent pas tous les jours, elles ont forcément une certaine ancienneté, mais je dirais plutôt qu'elles changent trop souvent euh la règle juridique*

Q : *Oui, depuis quelques années c'est... un rythme très alerte...*

R : *C'est... justement euh le droit est trop complexe précisément parce que on le chamboule tout le temps. Il est possible, il est possible que subsistent par ailleurs quelques archaïsmes au milieu de ces chamboulements.*

Dans cette dernière intervention, la lutte contre l'archaïsme et celle contre la complexité sont implicitement posées comme contradictoires. D'autres types de paradoxes sont posés par nos interlocuteurs, qui - fil directeur de cette étude - peuvent guider l'introduction d'une démarche qualité qui tenterait de concilier des priorités parfois présentées comme difficilement conciliables. Ainsi la complexité, parce qu'elle préserve *a minima* et *ex ante* les intérêts contradictoires

des parties en présence pourra-t-elle être paradoxalement l'indice d'une certaine qualité de la justice.

Q : la justice est-elle trop complexe ?

R (commissaire du gouvernement, TA) : *Oui, ...oui, oui ! (Rire)*

Et ...l'idée de justice, est devenue complexe, pas évidente ! D'abord, cela va de soi en justice fiscale ! La justice fiscale... Où est la justice fiscale ? Elle est nécessairement complexe parce qu'elle doit combiner plusieurs éléments, de nombreux éléments pour obtenir une solution juste. Donc, elle est nécessairement complexe.

La justice elle-même est-elle complexe ? Est-elle compliquée ? ... Alors, dans son institution, dans son fonctionnement, est-elle complexe ? ... Oui, par des règles de procédure qui sont complexes, sophistiquées. Mais, en général, elles sont sophistiquées pour combiner plusieurs règles et la protection de plusieurs intérêts. Elle ne privilégie pas un seul intérêt : elle tente d'en combiner plusieurs. Et que, dès lors, la solution devient d'une complexité qui est une forme de sophistication mais dans l'intérêt même des parties entre elles. Et donc, la complexité : oui ! C'est vrai ! Mais c'est pas nécessairement le signe d'un échec ou d'une baisse de qualité ! C'est, au contraire, le signe d'une certaine qualité !

L'opacité et le défaut de transparence seraient redevables de la même grille de lecture.

Q : la justice est-elle assez transparente ?

R (greffière en chef, CA) : *Ça aussi, je dirais que ... c'est pas forcément le cas, mais je dirais aussi que c'est vrai qu'il y a des domaines, notamment le secret de l'instruction jusqu'à présent, tant qu'on y a pas touché où ça paraît légitime. On est tous malheureusement menacé un jour ou l'autre, d'être amené à rencontrer des circonstances telles, qui fassent que... on ait un dossier ouvert contre nous à l'instruction. Et vous savez que le juge d'instruction instruit à charge et à décharge ; et qu'en fin de compte on puisse dire : "Ben, non, la personne, on n'a rien à lui reprocher". Il y a un non-lieu, elle est innocentée. Si on avez débâillé sur la place publique, en amont tout ce qui avait pu être reproché, il faut reconnaître que la réputation de la personne, est entachée à vie. Donc qu'il y ait une partie occultée de la justice quand il s'agit d'investigation, ... Ça me paraît tout à fait légitime.*

Par contre, il est clair aussi qu'il est normal qu'on préserve au secret, une décision rendue en matière de garde d'enfant, de régime matrimonial ou de divorce et que ce soit rendu, non pas en audience publique mais cette fois, de manière... euh... portes fermées. Et ça, on est tous, moi aussi, malheureusement un jour ou l'autre peut-être amené à rencontrer personnellement ce problème et on n'aimerait pas que notre concierge ou notre voisin de palier soit au courant de nos histoires personnelles. Alors, c'est un peu ambigu, on ne peut pas tout étaler de ce qui est du domaine de la justice, à mon sens.

La transparence, conçue comme l'intelligibilité et l'accessibilité des décisions rendues obéirait aux mêmes paradoxes : économies de moyens ou au contraire longues motivations (deux traitements opposés du problème de la complexité) entrent en dissonance avec l'impératif de célérité ou de moindre lenteur :

R : commissaire du gouvernement, TA : *Oui... oui... oui ! L'exigence de transparence, oui... oui, oui, oui ! C'est une exigence qui apparaît déjà ! Nous avons quand même, dans nos règles de*

droit, un certain nombre de principes depuis les grandes lois de soixante-huit et soixante-neuf (motivation), un certain nombre d'éléments de transparence...

Et donc, ... sur la justice n'est pas transparente... Oui : elle pourrait être plus transparente dans le contenu de ses décisions en tout cas, plus lisible. Et ... c'est vrai que c'est ... la contrepartie de l'économie de moyens, notamment dans la rédaction de nos jugements qui sont extrêmement concis et c'est notre art que de savoir réticuler avec le moins de mots possibles la solution. C'est sans doute au détriment d'une transparence, d'une clarté dans le contenu même de la décision.

Alors, d'une manière générale, est-ce qu'il y a un manque de transparence ? Peut-être... Il faudrait vérifier au pénal, notamment si le pénal cristallise un peu l'attention...

Transparence, on peut peut-être faire mieux. Mais, comme on a un objectif d'accélération du ... non pas du rendement, mais du rendu de la justice, il est possible que cet objectif là soit contradictoire avec celui d'une transparence.

Transparence... plus accessible pour un administré moyen, disposant d'une culture scolaire basique ... Euh!... pour lire un arrêt du Conseil d'Etat (il faut quand même) une bonne compétence pour savoir ce qu'il a voulu dire, ce qu'il n'a pas dit...

Sans tomber dans l'extrême inverse des juridictions, notamment européennes où on motive, on sur-motive avec des jugements, des arrêts de 25 pages ! Alors, on ne sait plus où on va... hein ! Par contre, que nous, en nombre de considérants ... Euh!...

Il y a des progrès à faire dans ce domaine là, et notamment avec l'économie de moyens. De fait, il faudrait peut-être répondre à plusieurs moyens, ... répondre à plusieurs moyens d'annulation ! C'est un problème un petit peu délicat mais ... Euh!... on pourrait faire évoluer ! Oui, il me semble que ce n'est pas une demande illégitime. Donc, le reproche... oui, oui ! J'y crois.

Polysémie des vocables et ambivalence de la réception des questionnaires, l'archaïsme, le défaut de modernité ou d'évolution, peuvent dans l'esprit de certains enquêtés qu'on représente parfois comme périphériques par rapport au système judiciaire, être associés à l'idée d'un droit non évolutif (ce qu'ils infirment) mais aussi à un cérémonial réputé désuet ou par trop imposant, reproche à propos duquel les jugements des conseillers prud'hommaux sont plus partagés.

Q : En France, on dit aussi que le droit est archaïque.

R : (conseillers prud'hommaux) :

Enquêté 1⁵: Moins le droit du travail que les autres. Pourquoi ? Parce que c'est un droit... euh...

Enquêté 2 : ... il est un peu plus récent...

Enquêté 1 : ... c'est un droit très vivant, récent, vivant et évolutif. Vous ne pouvez pas savoir ce que ça peut évoluer. On ne peut pas garder un Code du travail plus d'une année. Il est déjà périmé l'année suivante. Il y a toujours du nouveau. Il y a toujours des nouveaux accords et en plus, c'est un droit qui vient du terrain, obligatoirement... même le Code du travail, c'est le reflet de tout ce qui se passe au niveau des accords collectifs. Donc, à partir de là, ... je pense qu'on a quand même pas ce problème.

Enquêté 2 : Dans le reproche d'archaïsme, c'est peut-être un peu cérémonial... Mais enfin, il faut quand même garder euh... un certain cérémonial dans le cas des audiences publiques... parce que quelquefois c'est difficile, vous savez de maintenir le silence dans une audience publique. Il faut quand même que les parties présentes et le public aient le respect des magistrats parce que... c'est quelque chose de terrible, il faut le reconnaître.

Enquêté 1 : on n'a pas de sonnette ou de maillet mais enfin quelquefois il faut hausser la voix pour rétablir la sérénité et le silence.

Enquêté 2 : il faut quand même que les débats se passent de façon sereine. On peut faire tous ses arguments d'une façon polie ou correcte et puis sans... sans s'agresser verbalement.

⁵. Enquêté 1 : collègue salarié (CFDT) ; enquêté 2 : collègue employeurs (MEDEF).

Enquêté 1 : *Alors, le Conseil des Prud'hommes, dans la tenue est celui qui est le moins cérémonieux mais pour le reste, sur le fonctionnement des audiences, je crois effectivement qu'il y a une organisation qui s'apparente à celle des autres tribunaux mais c'est indispensable, parce que quand même ... on juge au nom du peuple français.*

Il faut bien qu'il y ait une représentation collective et pas euh.. euh l'individu lambda face à l'individu lambda et puis on discute et on se serre la main après. On est amené à prendre une décision qui a force de loi. A partir de là, c'est peut-être ça... les gens sont d'ailleurs impressionnés mais même - c'est très étonnant je sais que des collègues, conseillers prud'hommes eux-mêmes, se retrouvent parfois de l'autre côté de la barrière... ça peut arriver ... un salarié se retrouve aux prud'hommes... ou un employeur ... eh bien, ils sont impressionnés parce que ..., c'est presque impossible de ne pas être impressionné par ce... cérémonial judiciaire de base ... il y a une barre, il y a des gens qui viennent en demande et puis il y a des juges de l'autre côté, je pense que c'est indispensable de garder ça même si ça apparaît trop austère aux personnes qui viennent devant la justice mais, les Prud'hommes ont quand même le stade de la conciliation et là, c'est plus convivial. alors c'est vrai que la seule tenue c'est du détail, avec un seul ruban bleu blanc rouge, on est les seuls magistrats à ne pas porter la robe ... dans l'exercice de nos fonctions.

Enquêté 2 : *il faut savoir que la robe à l'origine a été instituée justement pour... mettre les magistrats au même niveau, pour cacher les différences vestimentaires qui pouvaient faire apparaître telle ou telle personnalité .*

Enquêteur 1 : *C'est intéressant d'ailleurs, bon, c'est une anecdote ... Au Tribunal administratif on me disait effectivement que quand il n'y a pas le cérémonial... les justiciables sont un peu pris de cours ... c'est-à-dire que ... en quelque sorte, ils ont aussi une attente vis-à-vis de ... de ...*

Enquêté 1 : *Ah oui, il n'ont pas la robe non plus les juges administratifs ...*

Q : *Non, justement... ils me disaient que des fois, ça désarçonnait un peu ...*

R : *C'est bizarre ... mais en même temps, c'est normal parce que les justiciables... ils attendent du sérieux aussi de la justice. Ils n'attendent pas d'être dans un système de copinage ou de relations amicales. Le problème n'est pas là... du tout, ils viennent pour obtenir une décision de justice. Alors dans le jugement, la manière - ne serait-ce que le mode rédactionnel, commencer toutes les phrases par " attendu que..." et puis utiliser des termes juridiques, ça c'est vrai que le citoyen de base... ouvrier de son état euh... quand il y a un jugement il faut qu'il se fasse à ça ça c'est l'archaïsme, là c'est la difficulté à avoir un jargon quand même plus à portée du justiciable.*

5/ Partialité et "mauvaise réputation" : deux griefs largement infondés...

Même si les degrés d'évocation spontanée, d'approbation, et d'argumentation sont variables chez nos enquêtés, tous les griefs et dysfonctionnements jusqu'alors passés en revue recueillent un assentiment majoritaire, éventuellement assorti de réserves ou de circonspection quant à la possibilité de réformer rapidement le système.

Deux opinions (hâtivement qualifiées de...) communes heurtent par contre les personnes interrogées qui, pour la plupart, ne les font pas leurs, voire les considèrent franchement "injustes" : la partialité de la justice et - qualification très englobante - sa possible "mauvaise réputation".⁶

⁶. On pourra trouver saugrenu que ces deux griefs soient ici "accolés"; leur association ne résulte pas d'un parti pris du chercheur mais du simple fait qu'ils sont fréquemment associés par nos enquêtés, les arguments produits pour contester ces deux traits étant souvent substituables.

S'agissant de la partialité, la distribution des opinions est assez simple : les professionnels de la justice rejettent comme dépourvue de tout fondement cette "accusation". Les "profanes" s'opposent selon un principe clair directement tiré de leur expérience de justiciable : les plaignants ayant vu leur cause reconnue rejettent ce grief ; ceux qui, à un titre ou à un autre, n'ont pas pleinement obtenu gain de cause tirent, de leur cas d'espèce, un motif de suspecter l'impartialité de la justice, la dénonciation globale de l'institution demeurant cependant discrète et peu argumentée (nécessité de relancer l'enquête, spontanément portée à la discrétion et à la retenue sur ce chapitre).

Q : En France, on dit aussi la justice n'est pas impartiale ?

R (justiciable prud'homme) : Non... Ça dépend pour qui.

Q : pourquoi, vous avez le sentiment qu'elle n'est pas toujours impartiale ?

R : Pour les plus riches.

Q : Et vous, dans votre affaire, vous l'avez senti comme ça ?

R : Ah oui ! puisque j'avais commencé par le syndicaliste et que mon patron avait un avocat.

Q : Donc vous avez le sentiment que quand on a les moyens de se payer un grand avocat c'est déjà la moitié du chemin ...

R : Tout à fait !

Q : Mais est-ce qu'ils gagnent parce qu'ils sont mieux défendus ou est-ce que le juge serait plus sensible à avoir, comment dire, un ténor du barreau devant lui ?

R : Ah ça pourrait y faire aussi ! Je sais pas exactement, mais je pense que ça peut jouer aussi, la preuve c'est que j'ai perdu (...) Ca handicape finalement.

Q : La justice n'est pas impartiale ?

R (justiciable, femme, divorce pour faute, déboutée aux prud'hommes où elle était défendue par un syndicaliste, excusé à la dernière minute) :

Q : Oui, c'est vrai, bien vrai (rire), c'est vrai ça, elle est pas impartiale...

Ben oui, pa'ce que le juge est un mec bon, donc tout ce qui peut enfoncer un mec, il va essayer d'alléger..., ah oui, ça a été allégé son (l'ex mari, ndlr) truc hein ! mais tout en me reconnaissant quand même, pa'ce qu'y pouvait pas faire autrement hein ? ! Euh... mais par contre moi euh... j'me suis retrouvée avec euh... des torts mais par procuration en fait, pas... pas vraiment directs hein ! C'est à dire que un mari qui, enfin ça peut se produire aussi dans l'autre cas, j'suis tout à fait d'accord, un mari qui vous rejette en... j uin/juillet 90... euh... bon, il peut faire tout ce qui veut, il peut s'en aller en vacances tout seul et tout ça, mais par contre, et ben la femme qui veut partir aux sports d'hiver en 92, ah ben ça, elle peut pas hein ! Ça c'est surtout pas autorisé parce qu'elle aurait du y aller avec son mari !...

Q : comment réagissez-vous à ce grief ? la justice n'est pas impartiale ?

R (justiciable TA, contestation du permis de construire d'un immeuble autorisé par la municipalité situé à cinquante mètres de la cathédrale d'Amiens) :

Hum... là je suis pas d'accord non plus, je pense que la justice est impartiale, bon dans un cas comme le nôtre, je pense que c'est pas qu'elle n'a pas été impartiale, mais que euh quand il faut donner raison, vous savez Dieu est du côté des gros bataillons hein, quand il faut donner raison à deux parties où ça penche comme ça, on donne raison à celui qui fait moins de vagues parce que là ils se rendaient très bien compte les juges que s' ils ouvraient la porte là, on engouffrait un grand courant d'air, bon on peut les comprendre hein ?

Q : en France la justice n'est pas impartiale...

R (justiciable TA et CE, responsable d'une association environnementale, forte connaissance auto didactique des procédures, multiples contentieux engagés au nom de son association) : (Silence) : Il y a quelques cas, j'en ai constaté un, c'est l'affaire du parc

Astérix... euh le parc Astérix était un gros dossier... et un dossier protégé, en ce sens qu'il était soutenu par ...⁷(...)

... c'est le cas de partialité, le seul cas de partialité précis et je dois dire peut-être par compensation que sous la prise d'ordre de X ⁸, j'ai gagné tous mes autres procès (rire), était-ce une compensation, était-ce simplement la justice ou la justesse de mes requêtes ?

Dans ce dernier cas, la partialité incriminée - et considérée comme exceptionnelle - se double d'un raisonnement sophistiqué sur les effets pervers d'une trop grande mobilité des magistrats.

Q : Et qu'est-ce qu'il faudrait faire selon vous pour que la justice soit plus impartiale sur un cas comme celui-ci ?

R : Ben, qu'est-ce que vous voulez les hommes sont des hommes, non mais c'est vrai... Le magistrat est malgré tout un homme... qui vit dans une société et qui subit euh inconsciemment des influences et qui peuvent altérer son impartialité, mais... ce sont des influences quand même superficielles et exceptionnelles à mon sens..., je ne pense pas qu'on puisse faire grand chose... et puis c'est toujours pareil euh on agira par la voie de la réglementation, en imposant une grande mobilité aux magistrats par exemple, pour qu'ils ne puissent pas subir d'influences locales, mais à ce moment là ben ils arriveront tout neufs... sur des dossiers qu'ils ne connaîtront pas, dans des régions qu'ils ne connaîtront pas, où ils ne seront pas sensibles aux réalités locales... Etre sensible aux réalités locales ne serait-ce que bon ben sur la protection d'un paysage, aide à mieux voir les nécessités d'une protection et à être plus attentif. Je pense que je bénéficie plutôt d'une partialité positive.

A la différence des justiciables, le jugement des professionnels (qu'ils soient ou non fonctionnaires du service public) est, s'agissant de la partialité de la justice, systématiquement interprété comme incriminant la probité des magistrats et fait donc l'objet d'un rejet unanime. Le reproche paraît à ce point incongru qu'il nécessite - fait assez rare dans l'interaction qu'a constitué cette relation d'enquête -, que l'on précise bien qu'il ne s'agit là que d'un reproche éventuel, non formulé en son nom propre par l'auteur des questions, ce qui suscite des réactions d'incrédulité voire d'indignation.

Q : On reproche aussi parfois à la justice de ne pas être impartiale, de ne pas être transparente, est-ce que c'est selon vous des reproches qui peuvent être justifiés ou non ?

R (greffiers TGI) : Non, non je ne crois pas que ce soit justifié, en tout cas moi je trouve que ... t'rs peut-être pas d'accord là, mais je trouve pas... parce que je pense que pas impartiale ça voudrait dire que les magistrats sont pas des gens honnêtes et moi, pour moi la grande majorité des magistrats, sont des gens profondément honnêtes, font leur travail du mieux qu'ils peuvent, c'est des êtres humains ... ils connaissent bien leur métier hein... ce sont des techniciens mais bon l'erreur peut arriver ça peut arriver mais il y a toujours la possibilité de recours hein... En fait l'impartialité ne peut être en fait reprochée qu'aux magistrats, je ne jette pas la responsabilité mais je ne peux pas assumer ce type de responsabilité parce que là nous n'avons pas

⁷. L'enquête détaille ensuite sa vision de l'affaire en citant nommément des responsables politiques et des magistrats déplacés. Nous avons supprimé ce passage de l'entretien.

⁸. *Ibid.*

de pouvoir de décision... donc on ne peut pas nous reprocher une partialité ou une impartialité, mais je réponds peut-être pour les magistrats mais moi je pense pas de mon point de vue.

Second greffier : l'impartialité, c'est toujours subjectif, c'est en fonction de l'injustice que le justiciable pourrait ressentir : c'est pas neutre quand on dit : ils sont impartiaux, ils n'sont pas impartiaux, c'est pas neutre.

R (greffière TA) : Je ne répondrais pas. Tout d'abord parce que je manque de recul. Mais si je devais répondre, je pense que ce n'est pas un qualificatif qui s'applique à la justice... à la justice administrative, en tous les cas. Je pense au fond qu'il y a un sentiment réel ... qu'il y a un souci de la part des magistrats que je côtoie, qu'il y a un souci de faire au mieux.

Q : En France la justice n'est pas impartiale

R (avocate droit de la famille) : (SILENCE) Elle n'est pas impartiale ? Euh la justice de pauvres, de riches etc. ? (SILENCE). Et qui privilégierait qui ?

Q : Je ne sais pas. Je...

R : Ah oui, c'est vrai que vous... (RIRE). Alors non mais ça c'est ce qu'on dit, ou vous me dites, la justice a mauvaise réputation ?

Q : Non, je vous rapporte des choses qu'on entend parfois sur la justice... et je vous demande d'y réagir.

R : (SILENCE). Je ne crois pas euh, de toute façon, je pense que le magistrat, il a une conscience, et en conscience euh, il y a des gens devant lui, il va essayer d'être impartial quand même, sinon euh, ça voudrait dire que, c'est, c'est non, non ils essayent, ils essayent quand même d'être impartial, j crois qu'on peut pas, alors la justice maintenant dans son ensemble, l'entité justice (SOUPIR) Je sais pas pourquoi il lui viendrait cette réputation là d'être impartiale .

R (greffière chef CA) : Alors là, je dirai que c'est franchement injuste, c'est le cas de le dire, parce qu'il peut y avoir des dérapages, des erreurs... personne n'est à l'abri, encore une fois, ce ne sont pas des machines qui rendent la justice, ce sont des être humains. Tout le monde peut se tromper, il peut y avoir des données qui soient mal... mal construites dans un dossier et qui amènent le magistrat à l'erreur. Mais je dirais à mon sens, que c'est quelque chose de ponctuel, et que au fil de ma carrière, tous les magistrats que j'ai été amenée à rencontrer ont essayé d'exercer leur métier, avec parfaite droiture et en leur âme et conscience. Et, là, je crois que d'une manière générale, c'est injuste de traiter cette institution de cette manière.

On peut cependant observer quelques cas isolés de montée en généralité, qui seront le fait des magistrats eux-mêmes qui, par partialité, entendent le fonctionnement global de l'appareil judiciaire en France. Sur le fond, les réactions - quoique moins passionnelles - demeurent identiques : l'accusation est rejetée comme datée (l'évolution des moeurs et des pratiques accompagnant celles des textes) ou irrecevable du fait des règles de fonctionnement spécifiques de la juridiction d'exercice. Dans ce dernier cas, l'existence d'une collégialité est avancée comme garantie de l'impartialité des décisions rendues.

R (commissaire du gouvernement) : Je pense que c'est un reproche ancien. On pouvait avoir - mais il y a déjà une cinquantaine d'années - ce sentiment que la justice était plus du côté des autorités, du pouvoir en place, des groupes... importants de la société. Il me semble que l'on s'en est écarté... ...sans doute d'abord le droit pénal, le droit du travail aussi et puis, le droit administratif également. Les évolutions ont fait qu'au pénal également maintenant, on s'intéresse de près aux décideurs. Il faudra vérifier si on n'est pas allé trop loin. Dire qu'elle n'est pas impartiale... euh!... il peut y avoir çà ou là des anomalies, une perte d'indépendance... Mais, je ne pense pas... Je ne pense pas... Non... Je n'ai pas le sentiment d'une partialité !

On s'en est écarté, me semble-t-il, depuis cette réforme de la loi de 87, avec l'évolution des esprits et des pratiques qui fait que, maintenant, il y a une totale ... Euh!... une totale indépendance.

On peut d'ailleurs rencontrer le préfet, et le lendemain annuler ses arrêtés. Ça ne gêne pas ! On n'a plus d'interventions comme on en avait jadis où on avait immédiatement des coups de fil, soit pour prévenir une annulation, soit pour reprocher une annulation. Maintenant, cela ne se fait plus !...

On peut très bien dire au préfet ou au secrétaire général : " Là, cela ne colle pas, votre affaire ; on va annuler ". Donc, pour ce qui concerne la justice administrative...

Pour ce qui concerne la justice pénale, il y avait sans doute des influences. Enfin, c'est le grand débat... relative autonomie du parquet, et surtout des magistrats du siège ! Mais là, il faudrait les interroger. Il me semble que le problème est réglé, dans son principe et surtout dans la pratique professionnelle, il peut subsister des anomalies... On en a vu récemment encore, mais enfin cela reste marginal, me semble-t-il !

Q : *Une justice qui n'est pas impartiale ?*

R (président de TA) : *Non, ça c'est grâce à la collégialité euh...*

(...) ce qui est capital pour nous en tout cas, c'est de sauvegarder le plus possible notre système de collégialité vraie, parce qu'on est... pratiquement la seule, quoi que peuvent en dire les magistrats judiciaires, la seule structure juridictionnelle qui pratique une vraie collégialité, ce n'est pas une collégialité de façade. Chacun doit pouvoir s'exprimer à la fois librement et totalement sur les dossiers qu'écoute la chambre et poser toutes les questions qui lui paraissent évidentes, ça, ça peut paraître du luxe, mais c'est la garantie majeure qu'a le justiciable, qu'il soit d'ailleurs en défense ou en demande, le fait qu'il y a au moins quatre magistrats, même cinq, qui ont vu son dossier, c'est à dire les trois de la formation de jugement du tribunal et le commissaire du gouvernement, donc ça fait quatre magistrats qui ont vu son dossier.

R (conseiller prud'homme) : *Je pense que le Conseil des Prud'hommes est quand même probablement très impartial ... par la force des choses. On ne peut pas faire valoir le point de vue d'une composante sur une autre. Donc, il faut arriver à se mettre d'accord. A partir de là on échappe quand même un petit peu à l'arbitraire...*

Enoncé qui pourrait condenser la somme de dysfonctionnements relevés jusqu'ici, la sentence "*en France, la justice a mauvaise réputation*", ne trouve dans tout notre échantillon, qu'un seul écho, qui permet à l'enquêtée, jeune avocate , assez désabusée sur les conditions d'exercice de son activité, de réitérer les motifs de désillusion que sa condition d'entrante dans une profession se vivant comme déclassée, génère.

Je pense que ce reproche est... est fondé, je pense que ce reproche est fondé, je pense que la justice ne fait pas tout ce qu'il faut pour se rapprocher des justiciables et expliquer comment elle est rendue, expliquer de plus en plus les règles de droit parce que je pense que la majorité de la population est... je ne dirais pas ignorante mais en tout cas n'est pas censée connaître la loi.

La société est régie par la loi, ... enfin tous les domaines de la vie sont régis par la loi, il est quand même ahurissant de voir que euh la majorité de la population ne connaît pas le droit, il faut ôter ce côté euh secret sacralisé au droit, à la justice et aux professionnels du droit aussi, ... sans pour autant... sans pour autant c'est vrai que la justice c'est le fondement de société, elle doit aussi être un peu au-dessus de la société, mais euh moi ce qui me fait mal au cœur, c'est de voir tous ces... tous ces élèves avocats qui sortent avec leur CAPA en poche et qui sont obligés d'aller pointer au chômage... et on pourrait en faire quelque chose, on pourrait les envoyer dans les lycées, on pourrait créer des cours de droit mais vraiment des cours de droit. Je pense que c'est aussi le fondement d'une démocratie, d'une démocratie dont les citoyens connaissent le droit.

Pour le reste, les personnes interrogées n'accordent pas crédit à cette "mauvaise réputation", ne considèrent pas ce sentiment comme généralisé, ce que les réponses de justiciables que l'on a par ailleurs perçues comme très critiques, semblent prudemment confirmer.

Q : Je vais vous lister toute une série de reproches qu'on fait habituellement à la justice, et vous me direz ce que vous en pensez ? En France, la justice a mauvaise réputation

R (justiciable prud'homme) : (blanc) *pourquoi mauvaise réputation ? Non pas pour moi.*

R (justiciable, TA) : *Ah ! ça, mauvaise réputation... on le constate, mais c'est... c'est les motifs de cette mauvaise réputation qu'il faut voir de plus près, ben disons que je ne partage pas cette mauvaise réputation de la justice dans la mesure (rire) dans la mesure où elle me donne largement satisfaction, j'ai aucune raison de lui faire des reproches, je veux dire sur la justice administrative.*

Le sentiment global d'une justice "pas trop mal perçue" est à ce point prégnant que les réponses sont ici exceptionnellement courtes, ne semblant souffrir aucune explicitation.

Q : la justice a-t-elle mauvaise réputation ?

R (président de TA) : *Non.*

R (justiciable, TGI) : *Je pense pas, je pense pas.*

R (avocate droit de la famille) : *Bon (SILENCE), pas quand même. Enfin mauvaise réputation, mauvaise réputation, c'est un mot large "mauvaise réputation". (SILENCE). Il lui reste quand même quelque chose hein, ils sont encore en robe tout ça, non, non j'exagère mais enfin ils sont quand même respectés malgré tout !*

R (conseiller prud'homme - salarié) : *Pourquoi ?*

A cette question, certains répondent par l'évocation "des affaires" pour signaler une réelle amélioration, ou corrélativement, le rôle jugé délétère ou émancipateur de la presse. De manière frappante, à la relecture de chacun des entretiens, le contraste est grand entre l'ampleur des critiques ponctuelles, sérialisées (souvent sévères) que parfois on prend la peine de rappeler succinctement, et *in fine*, la défense d'un système que l'on s'interdit de condamner globalement et dont on assure la défense quand il semble outrancièrement ou trop systématiquement attaqué.

R (commissaire du gouvernement) : *... A mauvaise réputation... Euh!... Je pense que c'est infondé... Je ne participe pas de ... Mauvaise réputation, non ! Elle se trompe parfois ; elle est trop lente ; elle est difficilement accessible ; elle est obscure parfois. Mauvaise réputation : non ! Je n'ai pas ce sentiment là. Personnellement, je pense que ce n'est pas un reproche vraiment fondé.*

R (greffière TA) : *Je ne suis pas certaine. Non je ne suis pas certaine... enfin pour le quidam de la rue... Le quidam de la rue a plus tendance à charger les services de police et de gendarmerie, sur leur action ou ... leur inaction que la justice elle-même. En tout cas, pour ce qui concerne la*

justice administrative, je ne parle pas du judiciaire... Mais je ne peux pas vous parler de ce que je ne connais pas.

R (avocate TA, TGI) : Je ne suis pas persuadée qu'elle ait mauvaise réputation. Je pense que le juge est un personnage respecté par le citoyen. Par contre, il y a des écrans entre le juge qui mériteraient d'être revus : les avocats sont chers ; les mesures d'expertises sont également très chères ... elles coûtent ; les frais annexes (liés aux constats, aux investigations, aux mesures d'expertise) coûtent très cher. Lorsque ce sont des particuliers qui sont au procès, c'est un handicap les contraignant même parfois à abandonner la procédure en cours.
... Parler de mauvaise réputation, ... c'est peut être penser que la justice n'est pas indépendante. Mais cela a changé. L'influence de la presse a permis de faire bouger les choses... Les juges sont plus indépendants ... ils sont plus indépendants qu'il y a une vingtaine d'années.

R (justiciable, contentieux adm) : ... elle a pas bonne réputation, y a des affaires, non c'est pas ça ? Au contraire les affaires, on les règle ? On est censé les régler et pas les enterrer.

R (greffière CA) : Alors ça, je vais dire que la justice ait mauvaise réputation... on ne pourra pas changer l'esprit des gens. Mais là, je ne vais pas être gentille avec un corps professionnel ... je vais essayer de moduler quand même. Je dirais que les médias ne nous servent pas non plus, hein. Je n'en dirai pas plus.

R (avocat droit des affaires) : Non, non moi je ne partage pas ça... si on raisonne en terme de pourcentage (...) malgré les critiques que j'évoque qui sont sûrement normales, mais qui sont inacceptables, sur lesquelles je souhaiterais qu'on fasse en sorte que ce soit un nouveau challenge pour, mettons, les dix prochaines années..., je dis que par rapport à ça, je pense que globalement... en terme de pourcentage, je dirais que majoritairement la justice pour moi, n' a pas mauvaise réputation, et que pour les clients, qui ne gagnent pas tous hein, malheureusement, sinon ce serait trop beau, ça s' passe quand même relativement bien, et j' pense qu'y a eu de c' côté là sûrement... un petit peu d' amélioration, il y a eu des tas d' améliorations... enfin les clients ne me donnent pas l' impression de critiquer tout..., majoritairement je dirais que, en tout cas pour ma part, je pense que ça fonctionne... honorablement, même s' ils peuvent très très largement mieux faire...

II - L'espace judiciaire comme espace conflictuel

La quasi unanimité qui réunit nos enquêtés autour de la thématique de la lenteur, ou, à l'inverse, les inclinent à rejeter les griefs de partialité ou plus largement de "mauvaise réputation" qui entacheraient l'image et le fonctionnement du service public de la justice, ne saurait occulter le caractère souvent concurrentiel, parfois conflictuel des positions occupées et, partant, des points de vue et prises de position soutenus. De nombreuses lignes de partage séparent voire opposent des individus qui tous, à un titre ou à un autre, participent du fonctionnement de la justice et de la structuration de l'espace judiciaire.

1/ Le clivage professionnels - profanes

La première ligne de tension oppose les justiciables aux professionnels. Les premiers, et notamment ceux placés dans la situation d'extériorité maximale, tendent, comme on s'en souvient, à considérer le fonctionnement de la procédure comme opaque et soupçonnent les connivences inavouées que favoriserait une même pratique professionnelle.

La critique des magistrats est rare, et souvent ambivalente : on déplore leur trop faible nombre, et dans le même mouvement le caractère bâclé de leur formation, ces griefs apparemment généraux étant souvent à rapporter aux déceptions et frustrations relatives accumulées par les justiciables lors du règlement judiciaire de leurs différends¹.

Sont en fait plus particulièrement visés les avocats qui ne serviraient pas vraiment - ou pas autant qu'il le faudrait - les causes qu'ils sont censés défendre. En retour, de nombreux professionnels, interrogés sur leurs pratiques

¹. Ainsi de cette justiciable (divorce pour faute du mari), confrontée en appel à un jeune magistrat qu'elle perçoit comme ayant "bâclé" sans humanité, ni empathie, son dossier : "Il faudrait qu'ils arrêtent de recruter n'importe qui, et de faire n'importe quoi pour combler les problèmes liés à la pénurie de magistrats. Enfin peut-être qu'ils manquent de magistrats..., parce qu'en fait c'est ça le gros problème ... c'est la pénurie de magistrats, enfin en particulier pour le TGI et la cour d'Appel, enfin bon, ce sont les deux seules instances que je connaisse... Parce qu'ils ne peuvent pas se permettre s'il y a un magistrat qui est malade ou qu'il y a un problème, tout est retardé... donc au niveau du recrutement, prendre vraiment des gens compétents... en matière de magistrats euh... bon parce que alors là on a l'impression qu'on va passer euh... dans une Cour euh... ascendante euh... alors que c'est la grande décadente".

quotidiennes, l'évolution de leur métier depuis leur entrée dans la profession, ou plus directement sur les rapports qu'ils nouent avec les plaignants ou les usagers, soulignent le changement de profil - sociologique, et/ou "moral" - des justiciables et déplorent la naissance -voire la généralisation- de postures consuméristes.

Pour les professionnels des juridictions administratives, pour partie confrontés à un public moins éloigné socialement (responsables d'associations, élus locaux...), l'élévation des compétences et l'augmentation du capital informationnel sont les deux traits marquants de l'évolution du profil des justiciables. Du même coup, on observerait une progression des recours contentieux, la retenue, la peur, "l'autocensure" qui, auparavant prévalaient, jouant moins leur rôle de filtre naturel.

R (greffière TA) : *Le "profil" du justiciable ? Je ne peux pas vraiment vous répondre. Si je fais appel à mes expériences passées en Préfecture, je dirai que le justiciable... non, l'usager est plus informé qu'auparavant sur les procédures qui existent, sur les démarches qu'on peut entreprendre.*

R (avocate TA) : *En général, les gens ne viennent pas par hasard... Ils se sont déjà renseignés pour savoir qui ils doivent voir... parfois par le bouche à oreille. Globalement, il n'y a pas d'ignares car des contacts préalables ont été pris.*

R (commissaire du gouvernement) : *Le profil moyen du contribuable ... Le profil a-t-il changé ? ... Euh!... Oui, il y a une diffusion du contentieux avec l'expression de la recherche d'un juge pour faire régler un litige. Alors qu'antérieurement, on n'extériorisait pas..., on ne montait pas à un niveau juridictionnel. On cherchait, on abandonnait... D'ailleurs, il y avait sans doute une autocensure : on abandonnait l'affaire. Donc, il y a sans doute une progression du contentieux dans ce domaine là. Et puis, on l'a vu en plein contentieux, et notamment dans le domaine des dommages de travaux publics, ... on n'hésite plus, les victimes n'hésitent plus à actionner directement ; elles peuvent le faire en matière de dommages de T.P... actionner directement les collectivités, les responsables routiers, ou autres éventuellement. Donc, on a une évolution en ce sens.*

Cette accessibilité plus grande que garantiraient une moindre intimidation, une familiarité minimale avec le monde judiciaire voire un partage des compétences techniques requises n'est pas, selon les avocats, sans engendrer de nouvelles tensions : elle va de paire avec une plus grande exigence des justiciables, un contrôle plus serré et une moindre délégation². L'obligation de résultat prendrait, dans l'esprit des clients, le pas sur les seules obligations de moyens.

². Laquelle ne saurait être systématisée. Dans le cas précité d'une caissière de grande surface, licenciée du bar dans lequel elle travaillait auparavant, la délégation confiée à l'avocat est totale. Elle dispense même la plaignante de se déplacer aux audiences.

R (avocate contentieux administratif) : *Quant aux particuliers, ... ils sont mieux renseignés qu'avant... Ils essaient de manier quelques notions ... Ils n'accordent pas leur confiance aussi facilement qu'avant ! Ils sont plus observateurs et n'hésiteront pas à mettre en jeu la responsabilité du professionnel s'ils estiment que le service n'est pas rempli comme il le doit.*

R (avocate TA, TGI) : *les rapports d'un avocat avec un justiciable sont extrêmement euh je dirais difficiles, c'est vrai, il faut le dire parce que les clients... pour un client son affaire c'est l'affaire du siècle, l'avocat est considéré comme la personne qui est le plus à même d'apporter des... je dirais des soins euh des soins ³ les plus adéquats et dans un délai assez bref pour eux. Il faut que la justice intervienne le plus rapidement possible et l'avocat est le seul... le seul contact que les justiciables ont avec la justice, l'institution judiciaire de manière générale (...) on a donc souvent affaire à des clients qui appellent tous les jours. Il y en a certains même qui appellent vraiment plusieurs fois par jour.*

Q : *Et il y a de l'agressivité ?*

R : *Il y a souvent de l'agressivité, oui (...) Je pense que nous sommes même repoussés dans nos derniers retranchements (rire) non c'est vrai, il faut vraiment pouvoir expliquer les choses tranquillement. Il y a une inflation législative donc... les justiciables attendent du professionnel du droit, qu'est l'avocat, une réponse immédiate, exacte la plupart du temps, exacte, ça j'insiste dessus et bon quand effectivement il y a des divergences entre ce que l'avocat aura dit et puis les informations que le justiciable aura pu récolter ailleurs, là encore ça nécessite explication, ça pose des difficultés parfois.*

Les professionnels des juridictions judiciaires, sans doute parce qu'ils sont en contact avec une population de justiciables socialement plus diversifiée, dessinent un tableau plus alarmiste de la situation, qui tend à conforter le sentiment de rapports de plus en plus tendus. La familiarisation croissante des usagers avec le droit n'est plus ici considérée comme un fait saillant et incontestable. Mais l'ancestrale posture de timidité, de référence et de révérence vis à vis du système judiciaire et de ses représentants n'en est pas moins représentée - en des termes souvent très crus - comme évanescence. Le droit, métalangage et cérémonial encore largement ésotériques pour la majorité des justiciables, n'a plus comme auparavant la capacité de mettre les profanes à distance respectable et respectueuse et par là même n'assure plus automatiquement l'autorité des professionnels qui en détenaient le monopole. L'institution judiciaire, au même titre du reste que l'institution scolaire ou médicale (avec lesquelles des analogies sont souvent établies) ressort, d'après les propos de nos interlocuteurs, comme un monde en voie de désacralisation, ces propos désenchantés étant assez homologues d'énoncés, tenus par ailleurs, sur la paupérisation relative de la profession (dans le cas des avocats) ou de l'appareil judiciaire (cf. *supra* sur le manque persistant de moyens au regard de l'inflation des textes et du contentieux).

Q : *Est-ce que le " profil " moyen du justiciable a changé ?*

R (greffière en chef, CA) : *Euh... Oui, de ce que j'entends, et de ce que je constate à titre personnel, oui, ça a changé, en ce sens que les gens sont toujours... Je vais peut être commencer par l'aspect où ça n'a pas changé, si vous voulez bien et vous dire là où cela a évolué.*

³. On notera la comparaison que livre spontanément cette enquêtée entre les secteurs de la santé et du droit.

L'aspect qui n'a pas changé, c'est que la moyenne des gens est complètement perdue quand ils viennent chez nous. A deux niveaux : d'abord, parce qu'on l'a dit tout à l'heure, la plupart sont un peu impressionnés, donc perdent une partie de leurs moyens. Deuxièmement, il faut le reconnaître on a un langage particulier que les gens n'assimilent pas facilement, et on les comprend. En plus, on a un système de fonctionnement, on dirait presque ... c'est fait exprès pour qu'ils ne s'y retrouvent pas ... Tel domaine, vous avez 15 jours de délai d'appel, tel autre domaine, c'est un mois, le pourvoi, c'est encore un autre délai ... C'est très hermétique, alors les gens sont perdus. Et ça, ça n'a pas changé. Le profil type est le même que celui d'il y a vingt ou trente ans.

Là, où ça a évolué, c'est que les personnes avant n'osaient pas. Il y avait une sorte de recul devant nos métiers, nos professions, que ce soit chez nous, ou pour les avocats, les notaires, les avoués... maintenant, les gens vont ... Après tout ce sont des gens comme les autres, il ne faut pas hésiter à les aborder ; il ne faut pas hésiter au besoin à les mettre en cause, à lancer des plaintes contre eux, si on n'est pas content, etc.

Et là, le profil du justiciable a changé. Les médias favorisent un peu tout ça, on en parle plus facilement. Il y a une ouverture d'esprit qui fait que les gens ne sont plus bloqués et n'hésitent plus à demander voire à mettre en cause.

R (Greffiers TGI) : *Dans les relations avec les justiciables : c'est indéniable, c'est-à-dire que les gens sont de plus en plus exigeants, ... Moi ça fait 20 ans que je suis dans la justice, c'est pas énorme mais ça commence déjà à faire un petit bail et je me suis rendu compte qu'au début les gens rentraient dans une juridiction comme on rentre un peu dans une cathédrale, c'est à dire qu'ils étaient un p'tit peu... c'était trop : parce qu'ils n'osaient pas, on les sentait gênés, on les sentait... Alors que là maintenant, depuis je dirais cinq ans, quatre, cinq ans maintenant, les gens sont en terrain conquis, c'est à dire que maintenant ils viennent - propriétaires des lieux - avec des idées bien arrêtées, c'est à dire qu'ils viennent, ils voient dans un média, une bêtise, mais ça a été dit d'une façon médiatique donc c'est vrai. Alors si on essaye de leur expliquer que non, que les médias disent des bêtises pas toujours mais parfois, alors là les gens le prennent très mal, c'est comme une atteinte à leurs droits.*

Dans le pire des cas - ou, quand l'entretien est commencé depuis quelques temps, à la faveur d'un relâchement des censures...- certains professionnels de la justice perçoivent cette évolution comme une "expropriation" indue, et tendent à se vivre comme victimes d'une sorte d'inversion symbolique et statuaire insidieuse : l'attitude de certains justiciables - ceux percevant l'aide juridictionnelle étant particulièrement visés - les rabaisserait du rang enviable de représentants du Peuple Français (cas des fonctionnaires) ou de conseils de leurs clients (avocats) au rôle, de fait moins gratifiant, de simples servants, dispensateurs de services dus, serviteurs d'agents sociaux qui les mépriseraient et les réduiraient à l'état de servitude.

La proximité des locuteurs, le ton - inhabituellement - très emporté de leurs propos conforte ce sentiment de désarroi que l'on peine à dissimuler face à une dérive jugée perverse et irrésistible.

Q : *Et à votre avis ; c'est lié à quoi ce changement depuis 4-5 ans ?*

R (greffiers TGI) : *Je pense que les gens... recherchent euh... considèrent l'Etat comme... enfin les services de l'Etat comme quelque chose...*

Mais c'est normal ce sont des usagers donc c'est normal, certains payent leurs impôts donc ils participent au budget de l'Etat, donc il est normal qu'ils aient un service de qualité.

Mais ça va plus loin que ça, maintenant je pense qu'on va de la notion de service à la notion de servitude, c'est cela qui est grave. Dans la grande majorité des cas, ça reste encore des rapports normaux, c'est à dire de gens qui sont des usagers d'un service, qui veulent obtenir un service et

il est normal qu'ils l'obtiennent et ils doivent l'obtenir dans des bonnes conditions, ils doivent être reçus avec amabilité... on doit leur donner le plus rapidement possible l'information et les documents qu'ils demandent. Ça c'est à mon avis quelque chose qui doit devenir général partout, dans toutes les administrations, y compris dans la justice et surtout dans la justice parce que on a affaire souvent (...) à des victimes qui demandent leur indemnisation, ou donc, il est normal pour les gens d'avoir une réponse rapide, ça c'est quelque chose...

Je crois au niveau des fonctionnaires et des magistrats que ça c'est une idée bien rentrée dans la tête, les gens en sont conscients, ça c'est quelque chose, dont on peut être sûr mais... euh... cette évolution a maintenant tendance à ... commence à tomber dans un excès ... heumm inverse.

Donc si voulez, c'est ce qui m'inquiète bon c'est peut-être personnel, c'est peut-être qu'un point de vue, mais j'en ai parlé avec d'autres collègues, c'est la sensation aussi qu'ils éprouvent : on a l'impression de plus en plus que les gens commencent à confondre la notion de service avec la notion de servitude ; c'est à dire qu'il y a une agressivité verbale, que les gens arrivent tout de suite agressifs, sans qu'on ait nous mêmes eu l'occasion d'être désagréable avec eux et que leur agressivité soit un retour normal... je veux dire à partir du moment où on est mal reçu, c'est vrai qu'il est normal aussi qu'on se comporte...

Mais maintenant il y a de gros efforts quand même faits par pas mal de fonctionnaires pour recevoir correctement les gens... il y a une agressivité, on dirait que les gens arrivent déjà avec l'idée préconçue qu'ils n'auront pas satisfaction. Ça c'est net, ... c'est vrai que souvent ils repartent en n'ayant pas eu satisfaction tout de suite, parce que comme je le disais tout à l'heure leur affaire a été renvoyée à la seule demande d'un avocat, nous nous n'y sommes pour rien, c'est leur avocat⁴.

Comment on peut pallier à ça ? ça je ne sais pas, parce que j'en ai parlé avec des collègues, avec des amis ou des relations dans d'autres administrations c'est aussi des choses qu'ils constatent. D'ailleurs, il suffit de voir avec les enseignants, il suffit de voir même la violence des parents, ou dans les services d'action sociale parce que là c'est encore pire, parce que souvent c'est l'unique moyen de vivre de ces gens là. Mais c'est vrai que ça touche des catégories, comme je disais tout à l'heure sans que ce soit un jugement de valeur, ça touche surtout les catégories sociales ou très élevées, parce que là on a affaire par exemple aux professions libérales⁵ qui sont souvent très agressives les gens déjà habitués à être servis par leurs personnels, donc ils nous identifient à un personnel qui serait mis à leur disposition ; ou alors par des gens de milieux défavorisés, déjà assistés et qui veulent continuer à l'être, qui ne sont pas habitués à prendre des initiatives, à prendre des responsabilités donc ils continuent à attendre du service public que ce soit géré à leur place, ils attendent de nous qu'on gère tout. Parce que bon, on a de plus en plus affaire à des gens illettrés et c'est vrai qu'avoir affaire avec la justice quand on sait à peine lire et écrire, ou pas du tout ou qu'on parle mal le français, c'est pas facile non plus, ça faut l'admettre. On a affaire à une population d'origine étrangère un petit peu marginale qui ne parle pas bien la langue, qui a des problèmes d'intégration et qui est parfois agressive, c'est vrai ...

Q : Quels sont vos rapports avec les justiciables ?

R (avocate droit de la famille) : On a des particuliers. Parce que moi j'ai beaucoup de particuliers, alors ça dépend quel profil de cabinet vous avez. J'ai un peu d'institutionnels avec des sociétés, ou des banques, alors là c'est quand même facile, vous ouvrez votre boîte aux lettres, il y a un dossier tout prêt.

Avec les particuliers, il faut les recevoir, il faut les écouter, il faut avoir une très très bonne réception. Ceux qui ont l'aide juridictionnelle sont généralement plus exigeants parce qu'ils ont tous les droits, ceux qui payent sont plus respectueux. S'il perd c'est qu'il a un mauvais avocat s'il gagne c'est normal puisque son dossier était forcément bon puisque c'est le sien.

Q : Le profil moyen a-t-il changé depuis une dizaine d'années, une vingtaine d'années ?

R : (Silence) Le justiciable maintenant aimerait bien avoir affaire directement à la justice, c'est à dire il va voir le magistrat, il toque à sa porte et puis voilà. J'arrive, j'ai tels problèmes, renseignez-moi ! Dans toutes les procédures que je gère par exemple, on a supprimé le monopole d'intervention du médiateur de l'avocat sur tout le processus des enfants naturels par exemple avec les lois Mallhuret... l'écran de l'avocat qui prépare quand même les dossiers c'est quand même pas mal !

⁴. Sur les tensions opposant les professionnels entre eux, cf. *infra*.

⁵. Sur le clivage agents publics/professions libérales qui affleure dans cette remarque, cf. *infra*.

Le justiciable, avant, jamais n'aurait osé traîner dans le palais de justice pour aller chercher un renseignement, auprès d'un greffe, jamais il n'aurait osé, ça des greffières du palais me l'ont dit, je pense que ça a dû les intriguer. On les entend notamment téléphoner pour dire « ah, ben j'ai pas mon délibéré, qu'est-ce qui est rendu comme jugement ? » Il n'auraient jamais téléphoné auparavant pour avoir les résultats directement. Maintenant ils le font, ils le font et d'une certaine façon, ils sont quand même pas mal accueillis par les greffiers⁶.

Alors oui, le justiciable ose davantage, il va davantage vers la justice, il rentre dans le palais. plus qu'avant euh et puis il veut, il veut, il veut avoir une réponse tout de suite, donc, très vite, qu'elle soit crédible ou pas... il s'en fout.

Q : Et, le côté intimidant de la justice ?

R : Ah, c'est fini ! Ah, c'est complètement terminé, vous allez dans une salle d'audiences les gens sont là, dans les couloirs, ça cloppe etc. c'est terminé ça oh oui, c'est, c'est complètement changé. Il y avait une certaine aura de la justice, ça n'existe plus du tout et on en subit les conséquences parce que l'avocat représenterait encore quelque chose mais bon ça va de pair avec sa paupérisation aussi...

2/ Les tensions entre professionnels

Traces d'une obligation de réserve ou indice d'un fonctionnement de l'espace judiciaire réellement non problématique ? Interrogés sur les rapports professionnels quotidiens qu'ils entretiennent avec d'autres professionnels de la justice (avocats, notaires, avoués, experts...), les magistrats et greffiers interrogés ne signalent aucun problème relationnel particulier ; tout juste, comme on l'aura relevé précédemment, les greffiers peuvent-ils fugitivement imputer la lenteur des procédures ou l'encombrement des chambres aux pratiques de certains avocats débordés ou au contraire, soucieux de développer une clientèle captive via l'A.J.

Les avocats en retour, s'ils récusent toute accusation de partialité qui entacherait la réputation des magistrats, n'en tiennent pas moins des propos extrêmement critiques ou désabusés sur les agents du service public de la Justice. Témoin, cette incise - précitée partiellement - d'une avocate spécialisée dans les questions de divorce, et qui s'indigne du fait que les greffiers puissent remettre en cause sa fonction de médiatrice.

Le justiciable, avant, jamais n'aurait osé traîner dans le palais de justice pour aller chercher un renseignement, auprès d'un greffe, jamais il n'aurait osé, ça des greffières du palais me l'ont dit, je pense que ça a dû les intriguer. On les entend notamment téléphoner pour dire " ah, ben j'ai pas mon délibéré, qu'est-ce qui est rendu comme jugement ? Il n'auraient jamais téléphoné auparavant pour avoir les résultats directement. Maintenant ils le font, i et d'une certaine façon, ils sont quand même pas mal accueillis par les greffiers. Les magistrats (soupir) laissent faire, parce que en fait maintenant ce sont quand même les greffiers qui... l'administration prend le pas sur

⁶. La suite de cette intervention consiste dans la dénonciation du laxisme des greffiers et des magistrats qui "laissent faire".

tout ça et renseigne, " ah, oui,, oui oui ben vous pouvez faire ça, bien sûr, ah ben oui votre avocat n'a pas fait ça " .

Alors on leur dit par exemple qu'ils peuvent aller voir directement un huissier pour assigner pour enfant naturel parce que ça peut se faire sans passer par l'avocat donc on renseigne directement. L'autre jour j'en ai remis une en place parce que : " mais si ! le greffier m'a dit que vous l'aviez eu à votre case " "mais votre avocat doit vous le donner tout de suite ! pourquoi il ne vous l'a pas donné ? " . Mais attendez moi je gère comme je veux normalement c'est pas à vous de ... Donc les gens sont étonnés qui ont un avocat, qui est prévenu après. C'est l'organisation de la justice, c'est vrai mais bon...

La charge peut être beaucoup plus sévère, allant jusqu'à une remise en cause de l'utilité - donc de l'existence statutaire - de certaines fonctions spécialisées, comme celles des avoués auprès de la Cour d'Appel, accusés de grever les coûts de fonctionnement du service pour une activité passablement parasitaire.

Q : Et vos rapports avec les professionnels ?

R : Ils sont bons, ils sont bons, .les huissiers, .on travaille beaucoup avec les avoués à la cour. Bon catégorie professionnelle - moi je trouve - qui ne sert à rien (hausse du ton) et ça on peut le dire, à rien du tout ? Ce sont vraiment des rentes de situations qui sont des survivances de l'Ancien Régime.(...) en fait c'est des boîtes aux lettres, ils reçoivent les conclusions que je fais puisque moi j'ai les dossiers de première instance, je leur demande de faire appel, ils me disent : « bien vous devez conclure dans le délai de quatre mois ! Bon, vous m'envoyez votre projet de conclusion ou votre dossier », en fin de compte on a reçu le client, on fait les conclusions, on les renvoie, ils mettent leur cachet, ils les déposent et puis au final ils ont leur état de frais donc ils sont, ils sont payés en état de frais et sinon si on perd et bien il y a deux états de frais à payer, notre avoué et l'avoué adverse. Donc ils ne servent strictement à rien ! Si à l'ère de l'informatique où les calendriers de procédure pourraient très bien nous être renvoyés, je ne vois pas pourquoi on impose à la Cour des états de frais qui ont quand même très élevés. ça augmente considérablement le coût de la justice remarquez il y a, moins de procès devant la Cour d'appel parce qu'en fait, ça limite quand même un peu les procédures parce que...

Q : Ça peut augmenter le coût, prolonger le délai du procès ?

R : ça devrait limiter, enfin tous ceux qui ont l'AJ, ils hésitent pas hein ils font appel tout de suite. Les autres hésitent parce qu'on leur dit : « attention le coût du procès, le coût de l'avoué à la Cour, les dépens... »

Je vois par exemple on a beaucoup de contacts avec la plupart des Cours d'appel, les avoués ne concluent plus, ils sont vraiment des enregistrements ; ils suivent la mise en état des affaires, ils nous donnent les délais, ça c'est facile à faire, une bonne secrétaire peut le faire. Alors on communique des pièces, on leur envoie des photocopies brutes, une fois on envoie l'original, ils envoient l'original pour pas faire de copies parce que ça leur coûte 3 points la copie donc à chaque fois il y a des problèmes de restitution de pièces. Alors ils sont officiers ministériels avec des charges qui coûtent des sommes extravagantes, il faudrait peut-être qu'ils soient intégrés puisqu'on avait supprimé les avoués du tribunal en 72, pourquoi on ne supprimerait pas les avoués à la Cour ! Enfin, la difficulté c'est que nous on est du ressort de la Cour, forcément ça ne nous sert à rien, mais ceux qui viennent de Laon ou d'ailleurs bon euh, ça leur est un peu utile peut-être, encore que tout ça peut se faire sur ordinateur ou sur internet !

De manière plus générale, les tensions entre professionnels de la justice sont structurées par l'opposition "agents de l'État/professions libérales", clivage fondamental en ce qu'il traverse d'autres espaces sociaux et s'avère prédictif de

bien des visions du monde, représentations sociales et autres systèmes de goûts et de dégoûts. Quand, dans la narration des difficultés pratiques rencontrées, les avocats incriminent - mais jamais frontalement ou nommément - les magistrats, un grief majeur ressort de manière récurrente : leur méconnaissance du monde extérieur (et singulièrement celui de l'entreprise ou des affaires). Lacune qui, comme on s'en doute, sera particulièrement signalée par les avocats les plus anciens, placés à la tête des plus gros cabinets, et qui, spécialisés dans le droit des affaires⁷, se perçoivent comme étant eux-mêmes à la tête d'une petite entreprise confrontée à des impératifs de rentabilité qu'un fonctionnaire ne saurait pleinement saisir et comprendre.

C'est la formation des magistrats qui est catastrophique ... que se soit en matière sociale, en matière économique... le drame c'est que le magistrat ne fasse pas de stage en entreprise... on a compris, on voit bien, on sent bien qu'il y a une sorte de diabolisation de l'entreprise, de l'entrepreneur..., je ne parle pas des affaires pénales, des ABS⁸ et compagnie, j' parle pas de ça mais très objectivement, il y'a des fois où j'ai quand même envie de dire au Président : venez un peu avec moi, je vais vous emmener voir un peu, allez chez le client, on va voir comment c'est... on a besoin de voir les choses à la fois du côté salarial, à la fois du côté employeur. Le fait que les magistrats foutent jamais les pieds ou pratiquement jamais les pieds dans une entreprise, pour moi c'est... pffouh... c'est une insuffisance grave, je dis pas rédhitoire mais je dis c'est une insuffisance grave. Ils ont pas le droit de nous dire « je suis là pour juger en droit etc... », ils ont le droit de le dire bien sûr mais ils n'ont pas le droit de se contenter de ça... moi ça c'est vrai qu'il faut les sortir un peu de leur tour d'ivoire, il faudrait que leur soit imposé ... tous les deux trois ans du recyclage... nous on nous demande bien de se tenir continuellement au courant, on fait de la form..., enfin, les meilleurs font de la formation, les moins bons de chez nous, ne peuvent pas en faire, n'ont pas le temps, pas l'argent, peu importe... mais moi je dis que tous les deux trois ans, il faut les sortir un peu et qu'ils aillent voir un peu dehors ce qu'y se passe... ils s'apercevront que tout n'est pas si simple à la fois, encore une fois je le dis vraiment que se soit salarial ou employeur, il faut qu'ils se bougent un peu quoi...

Sur cette base, le discours tenu est très vite amené à emprunter aux poncifs sur la fonction publique comme milieu protégé, voire fermé, que sous-effectifs et mises à l'abri de toute forme de concurrence condamnent à une faible productivité, voire à la pratique de véritables dénis de justice.

Q : Mais avec le concours exceptionnel, on trouve beaucoup de magistrats qui viennent de l'extérieur, qui viennent d'autres administrations ?

R : Oui mais attends prends l'exemple du droit social dans l'administration, c'est pas du droit social ça, c'est autre chose, c'est de la protection sociale, c'est différent, j'exagère un peu mais pas très loin... certains viennent de l'extérieur, mais pas beaucoup tu parles... bon pas beaucoup.

Q : Quelles sont les principales critiques que vous formuleriez s'agissant du fonctionnement de la justice en France ?

7. Celui dont nous reproduisons le propos déclare "faire 80 à 90% de son C.A. sur de l'institutionnel, entreprises, banques, collectivités locales".

8. Abus de Biens Sociaux.

R (avocate droit de la famille, cabinet trois associés, 60 heures de travail hebdomadaires annoncés) : *Lenteur, et qualité. Pourquoi ? parce que quand ils sortent de l'audience un tas comme ça à rendre et que euh bon... ils n'ont pas peut-être le rythme de... Mais il y en qui vont très très vite. Je connais un ancien magistrat, un ancien avocat qui est devenu magistrat qui faisait à lui tout seul, ce que font les autres à trois. Ils ont peut-être pas un rythme aussi forcé que nous ; on est habitué à toujours travailler dans l'urgence alors on attend les délibérés. Sur la qualité quelquefois on est déçu du résultat parce qu'il y a trois lignes ! Euh, qu'est-ce qu'il peut y avoir encore comme critiques, euh, je trouve que c'est déjà pas mal. Non mais les magistrats, moi je trouve que maintenant on les voit un petit peu dépassés. Ils ont un stock à évacuer, ils ne peuvent pas, il faut que ça aille vite de plus en plus vite, ils ne sont pas assez nombreux, ils n'ont pas le temps de la recherche, ils ont pas le temps de..., alors il faut leur préparer les dossiers avec si possible de la jurisprudence pour que tout de suite ils aillent à la jurisprudence. Quand un dossier est bien préparé, il est déjà à moitié gagné, parce que il faut que tout aille vite. On en parlait justement cet après midi avec certains greffiers, certains magistrats rendent tellement vite qu'il y a quelques attendus euh, squelettiques, lapidaires qui ne permettent plus au justiciable de savoir pourquoi il a gagné, pourquoi il n'a pas gagné, il faut quand même qu'ils disent un petit peu le droit, donc en fait il ne faut pas croire en la justice, vaut mieux ne jamais avoir affaire à la justice. C'est tout le temps comme ça : pas assez d'audiences, trop de justiciables euh, bon j'pense que les gens sont déçus... les délibérés prolongés alors n'en parlons pas puisque comme ils n'arrivent pas à rendre les délibérés, ils sont prolongés, prolongés, prolongés. Pourquoi ? parce qu'ils n'ont pas eu le temps de le rendre, ils n'ont peut-être pas un rythme aussi infernal que celui des avocats, ça c'est vrai mais moi je pense qu'on n'est plus au temps où les avocats cherchaient à rentrer dans la magistrature pour se faire plaisir. Quand ils rentrent dans la magistrature c'est que vraiment ils ont envie de faire un autre métier. Ils disent que bon au moins là ils auront tous les mois... (phrase interrompue).*

3/ Méconnaissances et désir de reconnaissance

Au delà de ces fractures, sociologiquement très ancrées mais dont le degré de visibilité est variable selon les conjonctures et les intéressés, tout se passe comme si certaines formes de ressentiment étaient liées à un désir de reconnaissance du travail voire de l'existence de l'autre. Le même avocat qui, quelques minutes plus tôt, pourfendait la formation des magistrats et le caractère fermé du milieu, se félicite de la qualité de dialogue qu'il peut entretenir avec certains d'entre eux, en appelle à de plus fréquentes rencontres, plaide pour la création de lieux institutionnalisés où les points de vue et expériences de chacun pourraient être confrontés et mieux compris.

Plus loin dans l'entretien : ... pareil les magistrats qui foutent jamais les pieds dans un cabinet d'avocat attends... et nous nous ne savons même pas ce qu'ils font chez eux ; enfin si maintenant les élèves-avocats vont là bas. Enfin, il n'est pas dit qu'on leur en apprenne forcément... mais moi je peux dire qu'en mettant un magistrat pendant un mois dans un cabinet chez moi... je suis bien persuadé, qu'au moins... il aurait une autre perception de la façon dont on vit, de la façon dont on... travaille, des pressions qu'il y a, des clients... des appels, des machins, des trucs..., bon j'dirais que euh... ils comprendraient sûrement mieux les choses, bon maintenant, bon il faut avoir la volonté de comprendre.

Plus loin encore : J'ai des rapports avec le Procureur de la République dans certaines affaires... tout à fait remarquables... On a créé à la CCI une commission de surveillance pour l'infraction économique en droit pénal..., ça s'appelle la prise illégale d'intérêt... A la CCI, il y avait des gros

problèmes de prise illégale d'intérêt... c'est-à-dire qu'on pouvait avoir des membres de CCI qui avaient voté pour une décision décidant de faire des routes, et les membres qui avaient voté, qui avaient proposé le projet, étaient les membres qui étaient dans la commission voirie enfin je schématise volontairement, fabrication des routes de la CCI. Comme ils sont dans la CCI parce que ce sont des entrepreneurs, le jour où l'appel d'offres sort, sur le seul fait de se présenter, l'infraction est constituée... bon... le texte est bon, le texte est pas bon, peu importe..., mais... globalement le texte, à mon sens en tout cas, très objectivement, a son intérêt. On a créé une commission... dans laquelle il y a le représentant du procureur général qui est substitut donc pour les affaires financières à la chambre commerciale un conseiller, enfin peu importe, ... on se réunit quatre fois par an... bon, on a une qualité de dialogue extraordinaire...

Q : Et tu penses qu'effectivement, c'est ce..., c'est avec ce type de commission, de réflexions communes, avec euh... différents acteurs du... champ juridique....

R : ... **Ça devrait être ins-ti-tution-nali-sé, il faut rendre cela obligatoire puisque sinon ça ne se fait pas...**, nous on l'a fait comme parce qu'effectivement c'était une préconisation du texte, ..., je dis que le dialogue avec le Président du TGI est tout à fait insuffisant..., tout à fait insuffisant... sûrement de la faute de tout le monde, sûrement de la faute de tout le monde.

Une fois tous les trois mois, ça prendra une heure et demi on met cinq avocats, cinq magistrats, ça va avancer les choses... chose qui n'existe pas... non, non enfin, l'absence de dialogue nous nuit gravement, nous nuit à nous tous hein ? là-dessus je me sens complètement solidaire de l'image qu'on peut donner..., l'absence de dialogue nuit gravement à l'image de la justice etc..., moi je dis que les professionnels sont trop proches pour pas travailler ensemble, c'est... impossible... on ne discute jamais ensemble...

De manière moins ambivalente (sa vision globale du service public étant infiniment plus positive), ce désir de connaissance (et de reconnaissance), de dialogue et d'échanges de points de vue entre professionnels qui ne sont appelés à entrer en interaction qu'à l'occasion de procédures hautement formalisées, est également patent chez cette greffière en chef de Cour d'Appel pour qui, l'un des changements positifs que connaîtrait sa profession, réside dans cette concertation récente entre acteurs du services public :

Q : Qu'est-ce qui a, selon vous, changé depuis vos débuts dans cette profession ?

R : Il y a beaucoup de chose qui ont changé. Mais si on fait un recul en arrière, c'est d'une part, et c'est l'élément fondamental, l'accès d'échange que nous avons avec les magistrats. Les magistrats étaient des hommes de cabinets, qui ne nous parlaient pas - on n'avait pas d'assemblée générale, on n'avait pas d'échanges, de réunion -, c'était le diktat qui venait de leur part - je ne dis pas qu'ils étaient désagréables pour autant, hein, attention ! Mais ils voyaient le greffier en chef, une fois tous les 15 jours pendant 10 minutes. « Voilà, j'ai décidé, c'est ça, c'est ça... ». Le greffier en chef repartait avec son papier sous le bras ... et pas vraiment d'échange, si vous voulez ! Maintenant, ça a changé considérablement : depuis les années 1980, on a créé ces assemblées générales qui font que, les fonctionnaires entre eux se réunissent, les magistrats entre eux se réunissent puis il y a les assemblées générales plénières où tout le monde est confronté ensemble. Et là, chacun peut s'exprimer et les magistrats tiennent davantage compte de ce qui peut être dit par la base... évidemment il y a la manière de le dire, tout peut être dit mais avec la façon ; mais il y a plus d'osmose dans la manière de gérer, dans la mesure où il y'a des échanges qui n'existaient pas auparavant.

III - "Décision juste", "justice idéale" : la pluralité des définitions normatives

L'introduction d'une démarche qualité, l'évaluation des "performances" d'un service public présupposent - condition de félicité minimale comme on le verra avec le précédent de la Santé - un accord, ou à tout le moins une explicitation des objectifs poursuivis, donc une mise à plat des finalités ultimes que l'on pourrait idéalement assigner à ce Service. En plaçant volontairement le débat sur un plan que l'on pourra juger au choix candide et (faussement) naïf ou même métaphysique, nous avons interrogé nos enquêtés sur leur définition normative personnelle de ce que serait dans l'absolu :

- a) *"une décision juste"* ;
- b) *"une bonne justice"* ou encore *"une justice de qualité"*.

Dans un premier temps, cette soudaine montée en généralité qui somme brutalement les enquêtés - souvent pris dans le feu de l'action, ou dans les urgences quotidiennes - d'interroger à froid leurs pratiques et l'adéquation de celles-ci avec des idéaux normatifs lointains, provoque des réactions de perplexité, et sont suivies par de longues - et inhabituelles - phases de silence et de réflexion, les premiers énoncés recueillis étant parfois purement tautologiques - au moins en apparence¹ :

Q : *Qu'est-ce qu'une décision " juste " ?*

R : **(greffier TA)** : *Qu'est-ce qu'une décision juste ? (Mouvement de recul et appui sur le dossier du fauteuil). C'est... une décision qui est prise... selon le juste milieu.*

Q : *Qu'est-ce que vous entendez par juste milieu ?*

R : *Je ne peux pas répondre, tout dépend du dossier, c'est du cas par cas au quotidien. Chaque dossier est unique.*

Q : *Si vous deviez définir la justice en quelques mots ?*

R **(justiciable prud'homme)** : *(blanc) ... (murmure inaudible) ... C'est un peu (rires)... Ouais, non je pense sérieuse quand même.*

Q : *Oui ?*

¹. Par contraste, les questions suivantes - relatives à l'évaluation, au principe même de celle-ci ou aux modalités de sa réalisation n'engendrent aucun désarroi comparable...

R : Oui. Euh... La preuve, c'est qu'ils suivent mon dossier quand même...

Q : Qu'est-ce qu'une décision " juste " ?

R : Ah, une décision juste ? Ca c'est une question qui... Attention, elle est perfide votre question !

Q : Qu'est-ce qu'une " bonne " justice (ou une justice de " qualité ") selon vous ?

R : C'est une justice ... euh ... [longue] réflexion ...

Q : qu'est-ce qu'une décision juste ? (silence)

R : Une décision de justice

Q : Par définition elle devrait l'être, mais qu'est-ce que tu entends par juste ?

R : Une décision de justice par définition ne peut pas être juste, puisque la justice des hommes est imparfaite hein, ça c'est une considération pratiquement philosophique ...

1/ La "décision juste" : un idéal d'équilibre

Le premier temps d'hésitation passé, les réponses à la question sur la décision juste renvoient pour l'essentiel à l'idéal de juste milieu cité précédemment, et plus précisément à la découverte - si possible réfléchie sereine mais toujours fragile - d'un compromis entre l'application de la règle de droit générale et impersonnelle -fut-elle injuste - et la prise en compte singulière des intérêts - nécessairement contradictoires - des protagonistes. La métaphore fameuse de la balance est implicitement réactivée (un enquêté évoque "le poids moyen"). Il s'agit alors d'équilibrer du Général, de l'Universel et des singuliers, des particularités, le degré de familiarisation avec la technique juridique pouvant expliquer que l'on insiste plus particulièrement sur l'une ou l'autre dimension.

On pressent d'emblée (cf. *infra*) que l'objectivation statistique de l'univers judiciaire introduit d'emblée une rupture de charges, la mise en équivalence numérique étant clairement située à une extrémité d'un continuum dont nos enquêtés recherchent le point moyen.

Q : Qu'est-ce qu'une décision " juste " ?

R (**greffière en chef CA**) : Une décision juste, je pense que c'est une décision qui est rendue après mûre réflexion de la part du magistrat, qui a pris bien en compte toutes les données, qu'elles soient verbales, lors des plaidoiries ou qu'elles soient écrites dans les conclusions déposées dans les dossiers et qui fait la part des choses en se disant : " Bon... (Attention, bien sûr par application des textes, parce qu'on ne peut pas occulter les textes), ... c'est plutôt un tel qui a raison et tel autre qui a tort". Bon, il faut se dire aussi que l'erreur est humaine, qu'un magistrat peut mal interpréter, même... sans le faire volontairement mais que heureusement le système judiciaire français est bien fait, dans la mesure où il y a toujours la possibilité de voie de recours, de rectifier les choses, si tant est qu'il y ait eu une erreur à un premier niveau, hein. Ça c'est rassurant et au niveau du justiciable, c'est une sécurité ! Voilà.

R (**avocate contentieux administratif, TGI**) : c'est une décision qui a pris en compte les intérêts des deux parties et les préoccupations de chacune, et qui, par référence à la règle de droit applicable, a donné la solution la plus appropriée. Ça, c'est surtout pour le contentieux privé et celui de l'indemnisation. Pour le contentieux de l'annulation, c'est d'apprécier la décision prise par rapport au texte applicable et vérifier si elle correspond aux données du texte et à son esprit...

R (conseillers prud'hommes) : *Conforme au droit. Conforme au droit et à l'équité, c'est ce que j'ajouterais puisque de toute façon, c'est la décision qu'on a réussi à prendre ensemble. On a au moins cette originalité c'est que si on arrive à se mettre d'accord, on ne peut pas être loin d'une décision juste. Obligatoirement ! puisqu'on représente à l'extrême les différentes composantes, les dirigeants d'un côté, les salariés de l'autre. Donc, a priori, si on arrive à se mettre d'accord, c'est que le poids moyen respectant le droit et l'équité a été trouvé. Voilà, je pense que c'est ça une décision juste.*

R (avocate TA) : *je pense que les juges devraient rendre la justice en véritable professionnel du droit, en technicien du droit, tout en étant... très proche du justiciable et de ses préoccupations de vie quotidienne, parce que c'est cela qui intéresse le justiciable, une justice qui apaiserait les maux qu'il rencontre dans sa vie quotidienne.*

R (commissaire du gouvernement) : *Qu'est-ce qu'une décision de justice juste ? ... En ce qui concerne la juridiction administrative, est juste la décision qui est conforme au droit et qui respecte le principe de légalité. Une décision juste, c'est celle qui est légale ! Et cela suppose que la loi soit juste. Je ne suis pas sûr que la loi soit toujours juste.*

2/ La Justice idéale : concurrence et conciliation des normes

Premier constat, précieux dans une optique de construction ultérieure d'indicateurs - aucune des définitions idéales proposées n'est univoque, et ne s'attache exclusivement à une seule dimension normative.

Second constat, peu surprenant, les idéaux énoncés le sont sur le fondement des dysfonctionnements constatés et déplorés plus haut, la célérité des jugements étant presque systématiquement mentionnée (réponse au grief sur la lenteur).

Troisième constat : si, en référence à la question précédente, l'application de la règle de droit figure en bonne place, surgit aussi une requête jusqu'alors peu mentionnée : la nécessaire lisibilité des jugements, gage d'une justice qui réconcilierait le binôme - présenté par un de nos interlocuteurs, comme simpliste - entre légalité et légitimité.

La thématique de la complexité, déjà abordée auparavant, s'enrichit. La compréhension par les profanes des décisions, souvent érigée en attribut d'une "justice de qualité", ne se suffit pas de jugement aisément traductibles (simplification du métalangage) : le défaut de motivations est aussi souvent cité comme antonymique d'une Justice idéale.

Du même coup - et quatrième constat - la compatibilité d'objectifs (décisions motivées/rapides, par exemple) que, dans un état idéal, on pourrait poursuivre de front, apparaît comme hautement problématique dans quelques réponses.

Q : *Qu'est-ce qu'une "bonne" justice (ou une justice "de qualité") selon vous ?*

R (avocate TA, TGI) : *C'est une justice ... euh ... [Réflexion longue]... Le référé est rapide, les délais sont appropriés au type de décision recherchée... Si c'est un problème familial, par*

exemple, une garde d'enfant, la décision ne doit pas être rendue dans les trois ans ! (...) Il faudrait insister plus sur les conclusions déposées par les parties et sur **une bonne motivation des décisions** ... Et contraindre les avocats à plus de rigueur par des plaidoiries par observations sur les points de droit amenant peut-être le juge lui-même à demander des éclairages le jour de l'audience pour éviter les éléments de contradiction alors que le juge n'a pas forcément les éléments suffisants pour les apprécier.

R (conseiller prud'homal, collègue salarié) : La justice de qualité, c'est celle qui est **complètement comprise** par ceux qui viennent porter leur affaire. Il faut qu'elle soit comprise... dans tous ses rouages et ses fonctionnements.

R (conseiller prud'homal, collègue employeur) : On a deux parties, il y en a une qui a raison et une qui a tort, et celui qui a tort peut très bien ne pas être satisfait de la décision générale. Il faut au moins qu'il comprenne pourquoi. Alors ça... c'est quand même la **bonne rédaction** de la motivation du jugement...

R (conseiller prud'homal, collègue salarié) : c'est à la fois le fonctionnement lui-même **sur les délais**, mais c'est aussi que lorsque nous rédigeons les motifs d'un jugement, ce soit suffisamment compréhensible pour que celui qui perd sache au moins pourquoi il a perdu. Il faut quand même que vous compreniez que les composantes du Conseil de prud'hommes, ce sont des personnes d'origines différentes, de niveaux différents de formation et... dans toutes les sections, vous trouvez des gens qui sont amenés à rédiger des jugements, à concevoir des raisonnements juridiques en n'ayant pas du tout les mêmes bases de formation. Mais on peut aussi être compréhensible en **n'étant pas trop compliqué dans le jargon juridique...**

Mais il faut au moins motiver, mon collègue y tient beaucoup et moi... j'adhère totalement là dessus mais si on n'explique pas notre décision, si on se contente de l'inscrire ... Voilà, on a décidé telle chose ... ou telle chose... euh, ... c'est pas possible ... et donc je disais comprise ; c'est quelque chose de très profond. **Que la justice soit comprise, ça veut dire qu'elle soit comprise dans son fonctionnement, qu'elle soit admise dans ses délais, qu'on les considère comme raisonnables et que ces décisions soient comprises.**

R (avocat droit des affaires) : Pour moi c'est une justice qui d'abord dispose **de plus de moyens sur le plan humain**. C'est une justice dans laquelle il y aurait une qualité de dialogue qui serait meilleure, dès que la **qualité de dialogue** sera meilleure, la perception des problèmes sera plus partagée.

On peut dire ... ce qu'on veut... on n'a pas toujours l'impression que le tribunal ou que le juge ou la juge ait été forcément euh... non pas sensible parce que ça, je ne pense pas qu'on en soit là... heureusement, mais ... on se dit qu'on n'a pas pris en considération tel ou tel problème... Il faut être très vigilant, je sais que la mode est au fait qu'on supprime les motivations pour rendre le plus laconique possible, mais je dis que **les motivations de jugement...**, c'est le **premier ordre de pédagogie**. Une justice qui s'améliore, c'est une **justice qui est de plus en plus comprise...** Qu'au moins tu vois, le mec ou la nana puissent se dire : " bon, ok ! J'ai paumé, parce qu'il y a eu ceci, parce que sur ce point là, je suis faible bon..."

Et puis après, ce sont des moyens techniques qui sont à la hauteur du nombre de dossiers traités... Il faut que les magistrats ne pensent pas simplement à rendre leur décision, il faut qu'ils pensent à savoir comment elle est perçue, encore une fois il faut qu'ils fassent œuvre de pédagogie, enfin ça n'apparaît vraiment fondamental. Il faut qu'ils pensent que leur décision, elle est **ie**. Il faut savoir expliquer aux gens pourquoi ils ont perdu ! ... les avocats sont là pour ça, mais il y a un effort à faire sur la motivation, par contre des efforts ont été faits sur la clarté du jugement... bon ! (inspiration) je dirais, globalement... euh... il faut **que la justice soit plus rapide, plus compréhensive, plus adaptée, à la vitesse à laquelle la société évolue...**

R (commissaire du gouvernement) : ... Une bonne justice... Euh!... Une institution qui répond assez rapidement à l'interrogation, qui règle rapidement le litige et qui règle avec clarté ... qui sort une solution qui, dans ses termes mêmes sont clairs... et sont conformes au droit en vigueur. **Ce sont les trois critères, me semble-t-il, d'une bonne justice : rapidité, clarté, légalité.**

Q : Alors donc qu'est-ce que serait pour vous une bonne justice, une justice de qualité, quels sont les critères que vous mettriez en avant ...

R (greffiers TGI) : **une justice rapide**

Q : la rapidité ?

R : Je me mets à la place d'une personne même si c'est quelqu'un de condamnable, même si c'est un voyou, à qui on dit le prononcé de la décision sera rendu dans trois mois, ça veut dire que pendant trois mois cette personne là ne sait pas si...

Ce que les gens attendent c'est d'avoir une décision le plus rapidement possible, parce qu'ils sont parfois dans des situations de stress ou de victime à indemniser. C'est vrai, il faut se mettre à la place des intéressés, enfin moi je sais que si j'avais à être jugé, si on me dit ... « renvoi dans 3 mois pour savoir le résultat ». Pendant trois mois vous avez le temps quand même de vous angoisser de savoir si vous allez devoir aller en prison, ou combien vous allez devoir indemniser... même en matière civile, même en matière de divorce...

Il y a des délais légaux imposés par la procédure mais... il y a parfois des procédures qui durent un peu trop longtemps comme je disais tout à l'heure pas de la responsabilité des magistrats mais souvent parce qu'il y a des avocats qui ont tendance à demander des renvois qui ne sont pas toujours justifiés. Donc c'est à mon avis là au niveau de la rapidité qu'il y aura peut-être quelque chose à voir. Je ne sais pas ce que tu en penses...

Autre greffier : Moi, je rajouterai que la **qualité de la justice c'est d'abord l'image qu'elle produit**, qu'elle renvoie ... donc la première définition : **c'est l'accueil**. Le justiciable quand il rentre dans un palais de justice, il est déjà préoccupé, parce que venir ici c'est déjà, c'est tout de même très personnel, alors il doit avoir dans l'accueil un élément positif...

Q : Alors là par exemple, vous avez eu le renfort des emplois jeunes de l'ordre des avocats...

R : C'est vrai que là les gens ont quand même un interlocuteur, ils sont emmenés dans la salle, ils obtiennent quand même un petit peu de renseignements, donc ça c'est quand même, c'est un plus, c'est vrai que c'est un plus. Mais il y a encore beaucoup de choses à faire rien que la qualité de la peinture des murs, je crois ça importe, simplement on n'a pas les moyens budgétaires pour tout faire en même temps. Je pense que l'accueil c'est aussi quelque chose d'important mais si on reçoit bien les gens et qu'à chaque fois on leur dit : " ben, votre copie de jugement vous l'aurez dans trois mois parce que ... ", les gens au bout d'un certain temps, quelque soit la qualité de l'accueil ces gens finiront par ...

Q : Pour vous, qu'est-ce qu'une bonne justice, une justice de qualité ?

R (Président de TA) : C'est une justice qui intervient d'abord **rapidement** ça c'est sûr. C'est une justice (silence) qui est **bien comprise**, c'est à dire qui est lisible, qui est comprise par des non-praticiens, ce qui n'est pas forcément le cas encore et c'est une justice qui est **acceptée**, c'est à dire qui sort de la logique imbécile, légitimité, légalité. La justice, c'est un outil de légitimité, ce n'est pas simplement le bras de la légalité.

Quelque part, on est tous soucieux de coller à la société sans pourtant aller dans tous ses travers. On n'est pas des êtres désincarnés, on essaie de rendre des jugements qui s'inscrivent dans les préoccupations et dans les perceptions **sans trop de décalage avec la société**, même si parfois on peut estimer qu'il y a des freins ou au contraire des avances intempestives, mais bon ça c'est sous le contrôle du juge d'appel.

Q : Qu'est-ce qu'une " bonne " justice (ou une justice " de qualité ") selon vous ?

R (greffière en chef, CA) : " justice de qualité ". Alors, " justice de qualité ", je crois que ... qu'à l'époque où on veut que tout aille vite et là c'est un peu comparable au reproche qu'on nous fait : " la justice est lente ". **Une justice rapide, à mon sens, ne peut pas être de qualité**. Une bonne justice de qualité, il faut qu'on ait bien étudié le pour et le contre et qu'à partir de là on y consacre bien, le temps qu'il faut. Ça nécessite aussi des recherches de jurisprudence, il ne faut pas le négliger. Moi, quelquefois, je vois des magistrats, tôt le matin, passer par la bibliothèque, chercher de la jurisprudence pour étayer leur décision. Donc, tout ça, ça ne peut pas être bâclé. **Vite et bien, ça me paraît en tous domaines difficilement conciliables**. Donc, il faut y passer un certain temps pour que ce soit bien, à mon sens.

R (avocate, droit de la famille) : Oh, oui, oui (silence). Qu'est-ce qu'une bonne justice ? (silence) Une bonne justice règle des conflits, elle commence par **régler les conflits et elle s'aide d'un arsenal de textes** qu'on lui a donné, plus ou moins bon ou mauvais...

(Silence). Qui répond quand même aux arguments, quand même quand on prend la peine de conclure... J'ai un dossier délicat là, je vais devant la chambre d'accusation demain, j'ai argumenté de telle façon et je pense que la chambre d'accusation le sait, enfin j'ai argumenté de telle façon. Je veux une réponse, j'ai pas de réponse c'est pas normal ça hein, à partir du moment où il y a des moyens, il faut qu'ils répondent à tous les moyens. Ce n'est pas normal de donner une réponse sans qu'on ait répondu à telle question. (...) Mais les gens, peut être y en a-t-il encore qui croient à la justice, ils disent le droit quoi mais en fait ils se trompent on leur dit c'est normal sinon il n'y aurait pas une de deuxième juridiction.

mais... la justice idéale ? c'est pas possible de toute façon elle est faite quand même par des hommes, ça n'est pas parfait, on peut se tromper.

Q : Ce serait déjà quand même une justice qui dirait le droit ce qui, à vous entendre, ne serait pas le cas actuellement ?

R : Oh non, il ne faut pas quand même être aussi critique que ça hein. Ah oui, non non, il ne faut pas être aussi critique. Il y a de bons magistrats quand même !

Q : Mais sans remettre en cause la qualité des magistrats, c'est peut-être un dysfonctionnement de l'organisation qui fait que...

R : Si vous entendez les magistrats, vous allez en entendre, ils sont déçus aussi, de la façon dont on les fait travailler. En fait ils ont un maître mot qui est la statistique et donc ils ne peuvent plus réfléchir, ouvrir leur jurisclasseur, chercher de la jurisprudence, c'est quand même dommage ! C'était quand même ça quand même au départ. ils avaient le temps de penser des choses et d'essayer de ramener à partir de la jurisprudence, à partir des textes le droit à quelque chose qui leur semble équitable. (...) bon ça pour le, pour le faire il faut le chercher, il faut avoir de l'imagination, il faut le chercher et ça s'ils n'ont pas le temps de le faire c'est quand même embêtant, on ne leur donne pas les moyens...

Réflexion désabusée² qui introduit assez à la question de l'évaluation, de son principe, de ses éventuels effets pervers...

². Cf. *infra*, un espace conflictuel.

IV - Evaluation du service et démarche qualité

La question de l'évaluation peut être décomposée en cinq problèmes distincts quoique solidaires :

1°) Y a-t-il ou non accord sur le principe même de l'évaluation du service public de la justice, et éventuellement (les deux processus n'étant ni équivalents, ni fatalement liés) sur l'introduction "d'une démarche qualité" ?

2°) La chose pouvant très bien prévaloir sans le mot, part-on réellement d'une sorte de "tabula rasa" ? Les enquêtés perçoivent-ils l'existence de procédures d'évaluation qui, même non systématisées et labellisées comme telles, auraient actuellement le mérite d'exister ?

3°) Dans l'affirmative, quel bilan coûts/avantages dressent-ils de ces protocoles embryonnaires ?

4°) Dans l'hypothèse, d'une systématisation de la démarche d'évaluation, quels critères nos enquêtés conçoivent-ils ? quels indicateurs suggèrent-ils ? quels champs d'activité ces indicateurs couvrent-ils et, *a contrario*, quels problèmes spontanément cités en amont demeurent-ils significativement occultés ?

5°) Enfin - mais ce problème n'est probablement pas le plus épineux - quelles formes pourrait revêtir une possible instance d'évaluation ?

1/ Le principe de l'évaluation : un accord ambigu

A priori, la démarche d'évaluation du service public de la Justice ne suscite qu'approbation et assentiment et ne saurait donc poser problème.

Q : Que pensez-vous du principe de l'évaluation ? Est-ce nécessaire ?

R (avocate contentieux administratif, TGI) : *Oui, cela me paraît important pour que le service de la justice assure la fonction qui est la sienne.*

R (greffière en chef CA) : *Ah, oui. Je pense que c'est nécessaire de faire un état des lieux pour faire avancer et changer les choses. Parce que si on ne fait pas d'évaluation ... on va se contenter de son sort et puis, dans cinquante ans, on en sera encore au même point.*

R (commissaire du gouvernement) : *Oui ! Oui ! J'en pense beaucoup de bien... Oui ! Il me semble que c'est nécessaire ! Le juge n'est pas à l'abri de ce regard d'évaluation. Le principe même d'indépendance n'implique pas l'absence d'évaluation. C'est une conception qui est erronée. C'est le juge d'appel, seul, qui peut apprécier la valeur d'un jugement dès lors que le juge l'a rendu. Mais il faut trouver une autre démarche, sans porter atteinte à l'indépendance et la ruiner. Mais on doit pouvoir jeter un regard sur l'ensemble du dispositif, et ceci structurellement ! Et non pas par*

système de crise ou d'inspection... diligence ponctuellement pour faire face à des difficultés. Non ! Il faut avoir un dispositif permanent d'évaluation... Euh! ! Il me semble que cela reste à créer et que l'adhésion même à la démarche reste à promouvoir !

R (greffier TGI) : *Puisqu'on n'en est pas à la remise en cause mais à l'étude du fonctionnement de toutes les administrations, il n'y a pas de raison que la justice passe à côté, je veux dire quelque part on est un service public aussi.*

R (Président de TA) : *Oh ! oui, moi je suis pour la transparence, alors personnellement, certains veulent que ça reste comme ça, mais moi non. Je pense que la justice comme tous les services publics, doit justifier son rôle. Non moi ça ne me pose pas de problème.*

Plus fondamentalement, les incises et menues réserves posées sur le principe (pas de remise en cause de l'ensemble, préservation de l'indépendance de la magistrature) signalent discrètement une inquiétude sur la définition précise (et l'incidence) des procédures d'évaluation, inquiétudes par ailleurs non dénuées de fondement si on se tourne vers l'avis de certains justiciables et avocats qui associent évaluation à inspection générale des services ou plus sérieusement à responsabilisation d'un milieu présenté, comme on l'a observé plus haut¹, comme trop protégé :

R (justiciable TA) : *Oui, alors moi... moi je serais assez pour ... je pense qu'il faut toujours un père fouettard dans tout, il faut que quelqu'un ait peur, je vous dis les agents de police sur la route, ça permet d'éviter quand même quelques tués, peut-être pas beaucoup mais quelques tués. Je pense qu'il y a un corps de l'inspection générale dans l'armée partout où il peut y avoir des magouilles, il y en a dans la police parce qu'on a vu qu'il avait pas mal d'agents de police complètement véreux, de douaniers véreux et je pense qu'il y a des juges véreux comme partout, d'ailleurs... Le juge Jean-Pierre, bon ben il en a gros sur le cœur avec la magistrature lui, donc je pense que c'est bien qu'il y ait un corps d'inspection pour des affaires un peu douteuses, ça existe peut-être d'ailleurs, je ne sais pas, ça existe peut-être, mais je crois que ça serait tout à fait sain qu'il y ait un corps de... d'inspecteurs généraux, si vous voulez, de la magistrature comme il y a dans l'éducation nationale.*

R (avocat droit des affaires) : *Alors, enfin pour moi... l'irresponsabilité, est une chose que je ne connais pas ; je suis obsédé par l'idée de bien faire et d'essayer de satisfaire au mieux le client parce que c'est la meilleure preuve de la bonne santé et de la qualité du cabinet, parce que le client qui est content va t'envoyer d'autres clients.*

Je pense qu'il faut évaluer les magistrats, qu'il faut évaluer la qualité des décisions, il faut arrêter avec ces problèmes de secrets, de machin.

Quand on prend une sanction contre des gens, neuf fois sur dix c'est public, je ne demande pas qu'on mette les magistrats sur la place publique mais je dis bien sûr que les magistrats ne peuvent pas vivre dans leur bulle, on n'a pas le droit de penser qu'ils sont au-dessus des critères de responsabilité/. Il ne s'agit pas de les fragiliser, mais il s'agit quand même de les sensibiliser de la nécessité impérieuse de l'efficacité dans l'exercice de leur fonction. Ça m'apparaît le minimum que l'on va demander à n'importe quel professionnel, sauf erreur de ma part les magistrats sont payés, sûrement pas assez vont-ils te dire, bon..., ou sûrement mal, j'en sais rien, enfin peu importe. Néanmoins ils peuvent faire un autre métier s'ils ne sont pas contents, je le comprendrais très bien, mais je pense qu'il est normal que les gens rendent des comptes ... Je ne crois pas qu'ils n'aient pas envie de le faire hein ! ...

¹. cf. *infra*, le clivage agents publics/professions libérales.

Mais je pense aussi qu'il n'est pas anormal qu'on évalue les magistrats, enfin je sais qu'ils se font évaluer bon..., mais on sait aussi que c'est dans des conditions extrêmement particulières ... que tout dépend des bonnes relations qu'on entretient avec le Président, ceci, cela, etc... avec le PG bon...

Bien sûr qu'il faut évaluer tout le monde, attends bien sûr ! si on fait un parallèle avec le secteur textile, c'est un secteur que je connais bien², les salariés, les gens qui les dirigent sont confrontés à une concurrence qu'on peut considérer comme particulièrement déloyale, et ces gens là quand ils seront licenciés pour la plupart économiquement leur entreprise ferme alors que personne n'a démérité ... tu vis pas dans le même monde, t'as beau être le meilleur employeur du monde ou le meilleur salarié du monde ça ne changera rien au problème, bon t'es condamné.

Moi, je vois pas pourquoi, on pourrait pas évaluer les gens qui travaillent dans les administrations, que ça soit au ministère de la Justice ou ailleurs... Ce n'est pas, parce que pour eux il n'y a pas de concurrence venue de ..., on va pas aller chercher des juges en Asie euh..., on va pas aller se faire juger à Bangkok ou je n'sais où, bon euh j'vois pas pourquoi ces gens là seraient au-dessus, j'vois pas à quel titre on n'évaluerait pas... l'efficacité de ces gens là ! En plus ça veut pas forcément dire qu'on aurait un mauvais résultat, mais... moi je pense que si les gens étaient responsabilisés, sachant en plus qu'il y aura des évaluations, autrement que par des magistrats, autrement qu'entre eux... bah ! Peut-être qu'au niveau des mentalités ça changerait un p'tit peu, non pas qu'ils auraient peur du bâton, mais simplement au moins ils comprendraient qu'ils ont effectivement une mission totale à remplir.

Un autre type d'analogie relativise encore l'accord apparent sur les principes et affecte particulièrement les discours sur l'introduction "d'une démarche qualité", désignation (et pratiques...) dont on sait qu'elles sont directement importées du secteur privé, et dont on perçoit mal le degré de transposabilité ce que signale, pour l'avoir testé, ce conseiller prud'homal, représentant des employeurs :

C'est-à-dire que moi j'ai en tête la démarche qualité entreprise, alors je ne sais pas si vous avez les références, type ISO 9000. Bon, si c'est ça la démarche qualité, je m'en inquiétera un peu dans la justice parce que même sans avoir mis des démarches qualités en place, la paperasserie était déjà là, les procédures sont déjà très lourdes, vous savez très bien qu'une démarche qualité entreprise, c'est quand même maîtriser si possible les imperfections des procédures... Ce qui est important c'est que la qualité s'améliore sur le service rendu au justiciable. Non, je pense que l'intérêt c'est quand même d'avoir un objectif; s'il y a une démarche qualité, l'objectif est de rendre un meilleur service au justiciable; si c'est pour soi, je ne vois pas trop l'intérêt...

Si certains professionnels du service public interrogés ne soulèvent pas personnellement d'objection, ils reconnaissent pourtant l'existence de possibles difficultés qu'ils imputent (problématique croziérienne des blocages de la société française) à des facteurs culturels (peur des relations de face à face, du regard extérieur, de la mise en évidence de dysfonctionnements). D'autres préventions sont plus précieuses et demandent à être soigneusement jaugées qui réfèrent à la perte d'indépendance ou d'autorité des magistrats, aux effets pervers d'une démarche unilatéralement imposée par le haut et qui bouleverserait les équilibres internes sans souci de l'avis des intéressés.

² Avocat de grandes sociétés internationales de textiles. Père ancien PDG d'une de ces grandes entreprises.

Q : Alors, quel type de difficultés ou résistances pourrait rencontrer l'introduction d'une telle démarche ?

R (Conseiller prud'homal) : Ben, les résistances, ce sont les résistances classiques au changement... c'est pas différent dans la Fonction publique ... il y a le bouleversement des habitudes et puis l'inquiétude.. Le fait qu'on puisse regarder de trop près ce qui se passe réellement, ça aussi c'est un grand classique... quand on fait une démarche qualité on se rapproche de ce qui se passe vraiment et non pas de ce qui est affirmé ou annoncé. Donc, à partir de là, ... il y a toujours la crainte que des dysfonctionnements soient repérés qui n'étaient pas repérés jusqu'à présent...

R (avocate TGI) : ... [long temps de réflexion]... Cela peut être une information donnée au justiciable. Le juge a quand même une fonction dans la société. Il ne faut pas donner au justiciable l'impression que l'on met à nu l'institution de la justice qui remplit une mission de régulation. Qu'on l'explique : oui ! Mais, pas qu'on la réduise... Il ne faut pas que ce soit réducteur pour la justice. Je suis assez défavorable à ce que l'on puisse mettre en cause un juge à titre personnel. Le magistrat remplit sa mission de façon la plus neutre possible : il le fait au nom du peuple français. Personnellement, je suis contre le projet d'Elisabeth Guigou qui tendrait à créer une commission analysant les plaintes des justiciables contre les magistrats car ils ne jugent pas à titre personnel mais au nom du peuple français ! C'est différent.

Q : Que penseriez-vous de l'introduction officielle d'une démarche qualité dans la justice ?

R : Oui !... Oui ! Oui ! Absolument ! ... Qui n'échappe pas aux... C'est une activité humaine parmi d'autres ! Elle n'est pas au dessus des autres.

Q : Quelles difficultés cela vous semble-t-il poser ?

R : C'est une démarche qui remet en cause des pratiques professionnelles et en même temps des mentalités. C'est une démarche qui peut être difficile à mettre en place. Il n'est pas impossible qu'un certain nombre de collègues magistrats soient engagés dans cette action là très précisément par le goût de juger, de rendre la justice. Mais, en même temps, avec l'idée que l'indépendance est une des conditions de la qualité de la justice et que perdre cette indépendance, c'est porter atteinte à la qualité ! Evaluer, cela peut être ressenti comme une ingérence dans le... Oui !... Je pense qu'il peut y avoir des rigidités, des réticences dans ce domaine là ! Donc, il faudrait sortir de cette logique là pour essayer de redécouvrir le sens de la justice rendue au nom du peuple et donc devant les yeux du peuple et pas seulement au nom du peuple.

Q : Que penseriez-vous de l'introduction d'une démarche qualité dans la Justice ?

R (greffière en chef, CA) : ce serait bien ... ce serait bien.

Q : Quelles difficultés cela vous semble-t-il poser ?

R : Pas vraiment de difficultés. Simplement, une attente, si vous voulez, d'une compréhension de ceux qui essaieraient justement de faire un audit, pour essayer d'améliorer mais sans vouloir tout bousculer, tout casser du jour au lendemain ; en disant : " bon, oui, ce que vous venez de raconter, c'est complètement dépassé, mais dorénavant, à partir de demain, on casse tout, on fait comme ci, on fait comme ça... " Essayer de tenir compte peut-être de nos suggestions et essayer d'y aller un peu par paliers. Autrement, on va braquer les esprits !"

Pour en terminer avec ce consensus dont on réalise bien qu'il est fondamentalement ambigu, trois courtes opinions dissidentes mais qui condensent trois données importantes du problème : la remise en cause des procédures d'évaluation à moyens constants, l'inutile promotion et visibilisation de processus déjà existants, la vive irritation que suscitent des terminologies (évaluation, démarche qualité) immédiatement dépréciées puisque connotées - sans plus d'attendus - à "la statistique".

Q : Faut-il évaluer la justice ?

R (**justiciable, responsable d'association environnementale, TA**) : (silence) Bon, il y a toujours lieu d'évaluer les choses (silence), mais encore une fois les conditions d'évaluation portent beaucoup plus sur la responsabilité gouvernementale de donner aux services publics de la justice comme à d'autres les moyens appropriés. Alors il paraît que le budget de la justice devrait augmenter encore assez considérablement l'année prochaine, je veux bien, il faut voir, bon les moyens sont... ont été un peu améliorés, pas simplement en terme de moyens par la création de la nouvelle Cour d'Appel de Douai-Amiens, un nouveau tribunal administratif qui lui permet de fonctionner un peu plus à l'aise, mais... je ne sais pas si ce tribunal est apte à accueillir, le nombre de magistrats qui seraient nécessaires au regard de la charge judiciaire actuelle, qui est de l'ordre de... 3000 à 3500 dossiers par an.

Q : Que penseriez-vous de l'introduction officielle d'une démarche qualité dans la justice ?

R : ... [Temps de réflexion très long]... **Officielle ?** ... Je ne vois pas très bien ce que ça amènerait de plus car elle existe déjà en pratique ... **Sinon, ce serait inquiétant !**... Je suis réservée sur cette question ... Cela rassurerait peut être le justiciable sur l'évaluation de la justice. Mais le justiciable serait plus sensible à une qualité vécue : voir les mesures prises pour accélérer le rendu des décisions...

R (**greffière TA**) : Faut-il l'évaluer ? Il y a toujours... Il devrait toujours... (mouvement de recul, appui sur le dossier du fauteuil, et main droite sur la hanche) ; le risque c'est de retomber dans la statistique.

2/ Substance sans substantif ? Les évaluations existantes

Si les questions relatives à la nécessité d'évaluer systématiquement le service public de la justice suscitent des réactions (rarement) hostiles ou (majoritairement) favorables, c'est que les professionnels interrogés estiment qu'à côté des mécanismes d'auto-évaluation personnelle³, le processus est largement initié et qu'ils bénéficient donc d'un minimum de recul et d'un capital d'expériences non négligeable. C'est notamment - mais pas seulement - le cas pour ceux travaillant dans les juridictions administratives qui, implicitement, tendent à ériger leur mode de fonctionnement en modèle que pourraient suivre les autres juridictions :

Q : A votre avis, en France, le Service Public de la Justice s'évalue-t-il actuellement ?

R (**avocate TGI, TA**) : Il existe des rapports annuels transmis aux Gardes des Sceaux sur l'activité d'une Cour d'appel... Ensuite, pour le déroulement des carrières, il y a une évaluation des magistrats... Au niveau de la justice administrative, les présidents des tribunaux administratifs font un rapport au Conseil d'Etat (un rapport annuel) sur les types de contentieux et le mode de fonctionnement ... certainement pour déterminer les enveloppes de fonctionnement !

Q : Donc vous estimez qu'actuellement en tout cas pour votre ordre, il y a une évaluation en pratique, on n'a pas attendu.

R (**Président de TA**) : Bien sûr, absolument.

Q : On n'a pas attendu l'introduction d'une démarche de qualité pour...

³. « Je pense qu'il y a une auto évaluation, il y a beaucoup de magistrats qui sont consciencieux et qui ont conscience du fait qu'il y a un besoin urgent d'améliorer le système, les avocats aussi... ».

R : C'est à dire que dans le rapport annuel du Conseil d'Etat qui est fait à partir des rapports qui sont communiqués par toutes les juridictions administratives, il y a des jugements de valeur, d'évaluation, d'appréciation qui ne sont pas portés peut être de manière systématique en disant tel ou tel tribunal, mais qui dégagent des tendances en disant il faudrait revenir à...

Q : C'est très lu ça, c'est très intériorisé, c'est très discuté entre vous.

R : à l'intérieur du corps, c'est la discussion de tous les magistrats bien sûr.

Q : Et en pratique vous, vous le lisez, vous en discutez ?

R : Ah ! bien sûr, ah ! oui tout à fait. Ah ! oui tout à fait, oui. Il est important quand le tribunal se situe par rapport aux autres tribunaux de savoir s'il est mieux placé, pourquoi, s'il est moins bien placé également pourquoi etc., pourquoi une année tout d'un coup, il a chuté dans telle partie du tableau en terme d'efficacité etc.

Q : A votre avis, en France, comment le Service Public de la Justice s'évalue-t-il ?

R (commissaire du gouvernement) : Je pense qu'il y a assez peu d'évaluation, hein ! La démarche d'évaluation n'est pas habituelle ! Alors, dans la Justice administrative, et depuis le transfert de gestion des Tribunaux et des Cours au Conseil d'Etat, et la séparation avec le ministère de l'Intérieur, en 1986, le Conseil d'Etat a pris directement la gestion... des Cours et Tribunaux, et une gestion directe avec une grande présence, et même une intervention plus forte que celle d'une direction du personnel habituelle, que la direction des affaires judiciaires par le ministère de la Justice, par exemple.

Le Conseil d'Etat l'a fait. Cette prise en charge est assez positive, parce qu'il y a une application directe. Et cela a développé une appréciation, une forme d'évaluation partielle qui est une évaluation qui figure dans le rapport annuel du Conseil d'Etat qui sort tous les ans, au printemps, avec des choses très intéressantes : des évolutions jurisprudentielles, des analyses juridiques et puis une partie d'analyses statistiques, de données statistiques.

C'est un début. Cela me semble constituer un début, un commencement d'évaluation mais c'est très loin de ce qu'on pourrait faire ! Et surtout l'évaluation qualitative manque complètement et n'est pas dans les mœurs, n'est pas dans les techniques, dans la pratique...

Dans un autre registre (plus prudent voire circonspect), les conseillers prud'hommes font également état de formes d'évaluation principalement statistiques :

Il y a un classement ; il y a la durée même des affaires dans le Conseil des prud'hommes du ressort, ceux de la région judiciaire, donc on les a " nationalement " si on veut. Il suffit d'avoir le temps de regarder la moyenne nationale ; et on voit si on est en dessous ou au dessus. Alors, si un jour, on est critiqué, on va rechercher un Conseil un peu identique pour dire qu'on est meilleur, mais c'est... c'est un peu anecdotique, l'exploitation de ce genre de choses est un peu difficile donc on reste sur les grands chiffres, on reste vraiment sur les grandes données. (...)

Donc ça on l'évalue ... on évalue le taux de confirmation ou d'infirmité totale ou partielle en appel, sachant que c'est toujours à nuancer parce que c'est pas tout à fait la même affaire qui passe en appel ... mais on le fait quand même... ici !

Et les conseillers sont quand même très intéressés d'aller voir ..., l'ennui c'est qu'on ne le sait que deux ans après. Alors, il faut encore être conseiller, pour voir si l'affaire dans laquelle on a pris une décision a été confirmée. C'est une évaluation qui nous intéresse beaucoup, ça nous permet de voir quand même si on est dans une jurisprudence logique ou si parfois, on a pesé sur la jurisprudence, c'est intéressant aussi ...

Parallèlement à ces pratiques d'évaluation non systématisées, les enquêtés, avant même qu'on ne les fasse réagir sur le label "démarche qualité", font état spontanément et pour s'en féliciter de projets de service, de réunions transversales, de cercles de discussion ayant pour but l'amélioration du fonctionnement du service public. Sur le même plan, les professionnels

reconnaissent, même s'ils la jugent insuffisante, l'existence de réels efforts budgétaires.

Paradoxalement, ces entreprises de rénovation (principalement axées sur l'accueil des usagers) rendent superflu pour certains enquêtés le lancement sur grande échelle d'une "démarche qualité" perçue comme porteuse de coûts bureaucratiques. En la matière, la vieille opposition paroles/actes resurgit, le faire dispensant de trop avoir à discourir.

Président de TA : *Je dirais qu'en tout cas il est clair que depuis quelques années l'aspect amélioration de ce service est à l'ordre du jour, ça c'est clair, ça c'est clair, les réunions, les contacts, le suivi par le Conseil d'Etat est de plus en plus fin, de plus en plus précis. Les magistrats eux même sentent bien qu'il y a une réponse à apporter à des besoins de justice importants.*

Conseiller prud'homal, employeur : *On a des politiques qui sont lancées de modernisation de la justice, on le voit bien quand même... on participe au conseil d'administration du Palais, et là on a les autres juridictions ; on voit bien que des choses se passent sur la sécurité dans les bâtiments qui pour l'instant n'existaient pas, on commence à restaurer les locaux, les doter en matériel et pas seulement l'informatique. Enfin, donc on voit qu'il y a quand même des politiques qui s'installent actuellement, là c'est pas de l'évaluation mais c'est quand même intéressant parce qu'on évalue pas, on bouge. La greffière en chef devient un gestionnaire réel de budget avec des prévisions à faire, donc ça veut quand même dire beaucoup plus d'anticipations qu'auparavant. Avant on reconduisait le budget qui était très cadré et qui ne permettait pas de marges de manœuvre. Aujourd'hui, le bon greffier en chef qui est capable de faire des anticipations, est capable d'obtenir des choses, d'améliorer son budget et d'améliorer son équipement. Ils sont donc un peu responsables, comme les petits chefs d'entreprises ... Ca c'est une amélioration réelle ...*

Conseiller prud'homal, collègue salarié : *moi, je vous rejoins en grande partie sur ce problème là : c'est que pour faire de la qualité, de la paperasserie supplémentaire dans la vie publique, ce n'est pas la peine... Par contre, il faut reconnaître qu'il y a eu une démarche de qualité engagée au Palais, en ce qui concerne l'accueil ; il y a eu des groupes de travail dans lesquels nous avons participé avec surtout le personnel du Palais. Ça je crois que c'est une bonne chose et il y a eu des décisions importantes qui ont été prises pour favoriser l'accès, pour favoriser la circulation du public dans le Palais ; dans ce sens là, je pense que c'est une bonne chose, la démarche qualité. C'est vrai qu'en entreprise, on était parti sur des dérives paperassières...*

Conseiller prud'homal (employeur) : *... et ce que je vous disais aussi, c'est qu'il y a peut-être une idée reçue qui est fausse... Il n'est pas vrai que les responsables de la justice en général, je ne parle pas que des Conseils de Prud'hommes, n'ont pas le souci de bien traiter le justiciable. Je suis très étonné de la teneur des débats au Conseil d'administration du Palais, auquel j'ai participé cette année. Il y a vraiment un souci d'améliorer l'accueil. Les informations données aux gens, on a l'impression qu'on a replacé le justiciable..., au bon endroit, c'est-à-dire, au prioritaire. C'est quand même en quelque sorte quelqu'un qui est principal dans une affaire. Et ça, c'était sûrement pas le cas avant ; d'ailleurs, les images négatives qui traînent encore de la justice, viennent du fait qu'auparavant, je pense que pour le citoyen, c'était quelque chose de très éloigné et totalement déconnecté de sa propre réalité.*

insuffisante, inajustée, déformante, dégradante, obscurantiste, envahissante, chronophage, inutile puisque inexploitée voire profondément perverse ; elle s'inscrirait à rebours même de la perspective d'amélioration d'une qualité qu'elle contribuerait en fait à puissamment dégrader :

Conseillers prud'homaux :

Enquêté 1 : *Ce qui est certain, c'est que en 20 ans et même sur les dix dernières années,... on a une accélération considérable comme partout ailleurs de la paperasserie, de la nécessité de rendre des chiffres, des statistiques à tout moment (rires)... à tout moment, à tout instant,... dont on se demande bien qui est payé pour les exploiter – ne serait-ce que vos questions... c'est massif et maintenant en plus avec l'informatique, on en demande de plus en plus. Donc là on croyait simplifier, à mon avis, on n'a pas simplifié. Donc, l'évaluation : probablement, quelqu'un essaie-t-il de la faire à partir de statistiques plus faciles à maîtriser par son ordinateur mais en même temps... sont-elles exploitées ? Ça je ne peux pas vous répondre parce qu'il ne s'agit pas simplement de faire des statistiques, encore faudrait-il en tirer des conclusions. Alors c'est vrai, que sur la durée des affaires,... ça on reçoit nos statistiques,.. la durée même de nos affaires... ça c'est important, c'est un indicateur mais on l'avait déjà avant mais on ne l'avait pas par ordinateur.*

Conseiller salarié : *c'est pas toujours exploité... avec les dernières élections, on aurait souhaité un renforcement des effectifs de la section parce que le nombre des affaires augmente considérablement. Et puis on est resté à quatre magistrats de chaque côté, c'est-à-dire huit pour une section qui a vu multiplier par trois son nombre d'affaires. Donc qui devait normalement avoir un magistrat de plus ... Quand même je ne suis pas persuadé qu'il y ait une amélioration qualitative de submerger le greffe de travaux administratifs considérables et de plus en plus conséquents... avec une périodicité de plus en plus courte et ça ... elle s'en plaint amèrement et je pense qu'elle n'a pas tort parce qu'on se demande bien comment ça peut fonctionner vraiment au final, il y a un problème là et on ne sait pas si ça va s'arrêter. On a l'impression d'une sorte de spirale.*

Commissaire du gouvernement (réponse sur l'évaluation existant dans les juridictions administratives) : *Mais, et c'est une critique forte, l'évaluation se limite au recueil de données statistiques : sur les requêtes enregistrées, les requêtes jugées et une appréciation sur le taux de sortie des jugements et une appréciation, parfois sordide, du nombre de jugements rendus par magistrat ... avec des ratios ésotériques... que l'on trouve dans le rapport annuel.*

Avocate droit de la famille : *(ces chiffres) ça les (magistrats) empêche de penser quand il faut et de réfléchir si on les évalue. Si on les évalue en ce sens qu'il faut qu'ils rendent tant de décisions (silence). Dans les services tel conseiller là, combien d'arrêts là ? Il y a combien de retard là ?*

Actuellement les premiers présidents,, leur souci numéro un c'est pas la qualité, ce qui y a dans les décisions, ce qui est écrit. C'est vraiment le chiffre, ça c'est leur souci numéro un, et ça c'est la chancellerie qui leur demande j'imagine. Alors probablement on passe dans les services il y a tel conseiller, mais comment tel conseiller il rend 4 pages là !(elle imite). Et naturellement il a prolongé d'un mois son délibéré, ça c'est pas bon, donc en fait ce conseiller est mal perçu, mal vu, parce qu'il fait bien son travail.

On va lui demander de raccourcir ses arrêts de façon à rendre à l'heure d'abord, de pas prolonger. Et puis bon, il va être noté, noté, il va être noté sur ça ! Sur le nombre de dossiers rendus, le nombre de jugements rendus, le nombre d'arrêts rendus parce que c'est pareil au niveau de la Cour d'appel et la vitesse à laquelle il les rend... on se fiche complètement de savoir ce qu'il y a à l'intérieur, donc ça c'est quand même des chefs de cour, c'est quand même grave...

"Il est important quand le tribunal se situe par rapport aux autres tribunaux de savoir s'il est mieux placé pourquoi, s'il est moins bien placé également pourquoi etc., pourquoi une année tout d'un coup, il a chuté dans telle partie du tableau en terme d'efficacité ".

Quel est effectivement l'intérêt de faire ça ? Parce qu'en fait, l'audience de rentrée en début d'année, on fait les statistiques, bon il y a un thème quelques fois.

C'est quand même cela qui importe, de savoir entre la date à laquelle l'assignation est enrôlée et la date de jugement, on doit arriver à diminuer de 15 mois à 12 mois à 10 mois... c'est vrai c'est leur but, mais c'est au détriment de la qualité : peut-être vaut-il mieux avoir un mois de plus, enfin je crois, enfin de toute façon ils ont leur ordinateur maintenant ils peuvent, ils peuvent fonctionner comme ça.

Je ne trouve pas ça normal, c'est vrai que ça doit être un souci quand même...

Par exemple X (magistrat nommé désigné) quelqu'un qui travaille en équité, impartial, qui a le souci de dire des choses justes : il faut surtout quand on est à ce poste là, écouter quand même un peu les gens, ensuite leur faire comprendre pourquoi ils gagnent, pourquoi ils perdent. Alors il est confronté si vous voulez à ça ; ça se télescope, le besoin d'aller vite quand même parce que les statistiques, son président va lui dire " mais comment, vous avez tant de retard, ça va pas du tout " et puis quand même la volonté de dire quelque chose qui corresponde à une attente du justiciable ; alors ça, ça se télescope et est-ce que ça peut fonctionner, c'est ça qu'il faut résoudre.

Ça gêne, effectivement les magistrats d'avoir sans arrêt à faire des croix pour savoir combien ils ont rendu de jugements. Je me souviens d'une magistrate de très grande qualité qui était conseillère à la Cour, en première instance et quand elle avait trop d'affaires renvoyées, ça n'allait pas, il fallait qu'elle ait son quota. C'était une femme très rigoureuse qui de toute façon savait qu'elle devait en rendre 50 même si c'était au détriment de sa vie personnelle, elle en rendait 50. Mais il y a des gens qui ne travaillent pas de la même façon, on n'est pas tous pareil, il y a des gens qui travaillent plus vite, il y a des gens qui doivent penser, pensent plus longtemps enfin j'veux dire on peut pas tous faire fonctionner tous les gens sur les mêmes critères, dire il en faut tant ...⁵

C'est, averti de cette allergie globale à la quantification - qui manifeste plus profondément une défiance vis à vis de toute entreprise de mise en équivalence donc d'effacement des différences et des individualités⁶-, qu'il faut considérer et traduire la question des critères que mettent en avant nos interlocuteurs quand leur est posée la question des modalités précises d'une évaluation systématique, à large échelle, prélude au lancement éventuel d'une politique de "démarche qualité".

⁵. Jugement sévère, que contestent d'autres magistrats, travaillant, il est vrai dans d'autres juridictions :

Q : Est ce que je vais trop loin en disant que dans cette sorte de hit parade qui est né récemment, vous êtes pris dans une logique de concurrence ?

R (Président de TA) : *Non, non on n'est pas pris dans cette logique là. Personne ne se réveille en disant : ah ! je suis dans le tribunal qui est seulement quinzième en France, ou je suis très content, je suis dans un tribunal plus efficace, non ça ne se présente pas comme ça mais par rapport à sa propre déontologie, par rapport à... un minimum d'éthique... comme on a des justiciables, je veux dire, plus que vis à vis du Conseil d'Etat mais les deux se rejoignent par définition, les deux se rejoignent mais je suis incapable de vous dire aujourd'hui le TA d'X est dans telle position, ce n'est pas ça qui ce qui me préoccupe."*

"C'est à dire que pour nous on ne va pas en tant que magistrat trop se focaliser sur l'aspect quantitatif, en disant tel magistrat, à tel endroit, il fait tant de dossiers par an, on va regarder la jurisprudence qui se dégage du tribunal par exemple, vous voyez ce que je veux dire "

⁶. Q : A votre avis, en France, comment le Service Public de la Justice s'évalue-t-il ?

R (greffière TA) : *Il s'évalue en termes de statistiques, mais cela ne signifie rien. C'est le seul critère utilisé... c'est la mode de l'évaluation statistique, or chaque dossier est à part et ce critère de la loi du nombre n'est pas significative.*

4/ Quels critères d'évaluation ?

Alors même que tous nos interlocuteurs s'étaient avérés prolixes pour détailler les dysfonctionnements, failles, insatisfactions, attentes déçues que générerait le fonctionnement du service public de la justice, la question des modalités pratiques et critères possibles d'évaluation de la qualité de ce service provoque des réponses hésitantes, contraintes et souvent bridées. Tout se passe comme si la généralisation du raisonnement et de la formalisation statistique délimitait étroitement un univers du pensable et du dicible dans lequel seules auraient droit de cité, des variables immédiatement quantifiables (et de facto, déjà quantifiées) : délai, ratio affaires traitées / magistrats.

Prenant, sans enthousiasme, acte de cette situation, certains mettent sur pied des raisonnements circulaires au terme duquel le mérite (évaluation individualisante des juges) prendrait le pas sur l'avancement dans la carrière des magistrats. L'évaluation, ici réduite à la notation, est "mesurée" à l'aune de qualités morales : *la compétence, l'honnêteté ou l'objectivité*, - propriétés difficilement objectivables et commensurables.

Q : Comment pourrait-on évaluer le service public de la Justice ? Quels critères faudrait-il retenir pour une procédure d'évaluation ?

R (avocat TGI) : Pour l'instant, ce sont les statistiques et le nombre de décisions rendues qui sont prédominants dans les critères ...

Sur une région donnée, il faudrait voir les contentieux qui réapparaissent le plus souvent ... voir si les magistrats en place sont les plus compétents localement, géographiquement, par rapport au type de contentieux qui ressort le plus souvent dans une circonscription donnée.

Ce serait intéressant que les magistrats aient une partie de leur avancement qui intervienne au mérite ... de façon à favoriser une émulation dans le corps et que le mérite l'emporte vraiment dans les critères de carrière.

Q : Peut-on l'évaluer ? Et si oui, comment ?

R (greffière chef CA) : Oui, ben oui, surtout qu'on a tous les moyens..., de statistiques, de sondages, d'échanges, de réunions, de concertations qui permettent de dire, ben ça, ça va, ça, ça va pas, ça il faut l'améliorer.

Q : Et quels critères faudrait-il retenir pour faire cette évaluation ?

R : L'honnête et euh l'objectivité. je crois que ce sont les deux... il faut qu'un juge soit honnête, ça c'est absolument nécessaire, courageux parce qu'on voit que le juge anti-terroriste, il pourrait bien avoir le même sort que le préfet de Corse avec le nombre de gens qui lui en veulent, donc honnête, courageux, intègre évidemment et puis impartial.

Les justiciables tentent de réintroduire dans la démarche leur propre point de vue mais le critère implicitement adopté - le degré de satisfaction face à la décision rendue - leur apparaît vite comme peu opérationnel :

Q : Faut il évaluer la justice ?

R (**justiciable, droit de la famille**) : Bien sûr, bien sûr...

Q : Et comment on pourrait faire ?

R : Voilà, c'est ça...

Q : qu'est ce que tu verrais comme moyen d'évaluation ?

R : Ça voudrait dire que... chaque personne pourrait recevoir un petit questionnaire après avoir eu son verdict (**rire**)... mais bon..., ça ferait peut-être un peu..., j'sais pas, j'vois mal euh... j'vois mal euh..., par la voie... y'a deux voies de toute façon, ou c'est par la voie des avocats ou c'est par la voie des... des instances euh..., sinon y'a pas d'autres façons de connaître... ça serait peut-être plus facile au niveau des (**rire**) avocats...

Q : J'sais pas, tu vois autre chose pour l'évaluation ? (silence) Même en reprenant ton affaire à toi là... (silence) Comment est ce qu'on pourrait évaluer euh...la qualité...

R : ...de la justice dans un cas comme ça ?... Qu'est ce qu'on pourrait imaginer ? (silence) Ah oui, déjà euh... les... les... les critères d'évaluation ? ben oui ben, y'a le critère... bon ben le verdict euh... ressenti par rapport aux... aux sentiments profonds, enfin est-ce que la personne sait si elle est coupable ou pas coupable... pis après bon ce qui en découle, c'est à dire, parce que pour moi c'est quelque chose qui en découle hein, mais... au niveau financier... Moi, j'ai eu une impression euh... que euh...

Cette piste implicitement dévoilée - questionnaires sur le degré de satisfaction du justiciable (depuis quelques temps introduite dans les hôpitaux mais fort peu pondérée dans les procédures d'évaluation) - est également reprise par ces deux greffiers :

R : comment évaluer la qualité du service ? j'avoue que là, c'est ce que je disais tout à l'heure, nous sommes un service quand même particulier où on aura toujours un certain quota de contents et un quota de mécontents puisque dans un procès par la nature des choses, il y a des gens satisfaits et des personnes, mécontentes car on tranche....

Q : On peut avoir été débouté tout en reconnaissant la qualité du service, le sens de la décision ne conditionne pas nécessairement la satisfaction du service, on peut avoir perdu et être beau joueur.

R : Mais ce qu'il y a, c'est que les gens lorsqu'ils n'ont pas satisfaction s'imaginent toujours que c'est une violation de leurs droits.

R : Moi je crois qu'il y a un effort d'explication, je crois que quand on explique à quelqu'un pourquoi il a perdu son procès, pourquoi il n'est pas dans son bon droit, là on a déjà une démarche d'approche et on dévitalise une certaine agressivité.

Ces hésitations, impossibilités et impasses ramènent les enquêtés vers les deux critères quantitatifs apparemment les plus ajustés au reproche de lenteur : les délais de jugement, et le nombre d'affaires traitées par magistrat, deux indices immédiatement cités et qui précèdent quelques réflexions sur des indicateurs alternatifs ou complémentaires :

Q : Comment faire ?

R (**avocat droit des affaires**) : Et bien d'abord, il y a le critère de l'efficacité, le nombre de dossiers qui rentrent, le nombre de dossiers qui sortent, la durée des dossiers

R (**président de T.A.**) : on peut calculer à chaque fois le délai théorique comme on dit de résorption de stock.

Q : ça vous semble un bon indicateur ça ?

R : Le délai de résorption d'un stock, disons...

Q : Si on est dans une démarche de qualité de la justice...

R : C'est... globalement, oui c'est quand même assez... Il y a deux indicateurs forts, il y a celui là et puis il y a le nombre de dossiers traités par magistrat dans une année par exemple. Ça ce sont des repères qui sont importants surtout pour le Conseil d'Etat.

Q : Quels critères faudrait-il retenir pour une procédure d'évaluation ?

R (commissaire du gouvernement) : Oui !... C'est assez comp... C'est une question très intéressante ! Mais ... Euh! !... Je ne peux pas vous... Euh! !... Je... J'ai peine à vous trouver des... à mettre des pistes... Euh! !... de but en blanc, comme ça ! Mais c'est un problème très sérieux qui mériterait examen. Il me semble qu'il faudrait prendre des pistes qui fassent appel à plusieurs critères. Le critère de rapidité de la solution en est un !

En fait, dès que les enquêtés ayant avancé ce critère général (qui présente l'avantage d'être simple et discriminant) sont questionnés sur son degré de pertinence, des doutes sérieux sont émis : l'indicateur réputé robuste se transforme en simple indice, présomption utile mais fragile de la qualité du service, ne présument pas de la qualité des efforts fournis par chacun, demandant à être complété par d'autres indices, ou pondéré en fonction de critères moins objectifs comme la complexité des contentieux qu'il s'agit de dénouer. La plasticité des interprétations de ce ratio simple (par exemple : comment empiriquement définir une norme délai-raisonnable ?) relativise d'autant la possibilité d'un usage systématique et univoque. Les réponses de ce président de juridiction administrative (qui, via les rapport annuels du Conseil d'Etat, bénéficie déjà d'un capital croissant d'expérience en la matière) condensent toutes ces difficultés :

(...) Il faut savoir ce qu'on appelle un délai de jugement raisonnable pour un type de contentieux donné. Une fois que l'on a défini ce délai dit raisonnable, il faut voir quelle est ensuite la charge de travail que l'on peut attendre d'un magistrat. Ça se mesure à la fois quantitativement et ça s'apprécie qualitativement, donc on fait le rapport entre les deux, on arrive à dire : voilà dans le tribunal le stock est de tant, il faut tant de magistrats c'est ce qui se fait de manière purement empirique, mais pas de manière totalement scientifique parce que...

Q : ça vous semble de bons repères, enfin pas des chiffres biaisés ou dont l'interprétation finalement est délicate...

R : Je dirais... ils le sont de moins en moins parce que le travail de la mission d'inspection est de plus en plus serré, de plus en plus pointu, et qu'il est nécessaire de présenter un travail objectif, de statistiques objectives, parce que les statistiques si on amuse à les torturer pour valoriser l'institution qu'on dirige, il est clair qu'il pourrait y avoir des problèmes. Maintenant je pense que le Conseil d'Etat est parfaitement au fait de la manière dont on peut compter les dossiers, la manière qui est la plus correcte, la plus honnête : notamment la notion de série qui permet de voir que même s'il y a cent dossiers, il est clair que l'effort, qui a été effectué, n'est pas l'équivalent de cent fois un dossier distinct, donc je pense que ça devient de plus en plus lisible, il fut un temps où ça ne l'était pas, il faut être clair, ça devient de plus en plus lisible donc...

Q : On sait très bien que les dossiers ne se valent pas en terme de complexité.

R : Oui voilà, les dossiers ne se valent pas, bon mais c'est une année donnée.

Q : Il y a des types de contentieux où c'est plus compliqué...

R : Oui c'est plus lourd. On peut dire par exemple que pour un marché, il y a plus de risque qu'il soit plus lourd que ce qu'on appelle les dossiers un peu répétitifs, un refus de concours de la force publique pour une exécution locative ou toutes les matières qui sont répertoriées dans la rubrique du L. c'est à dire la possibilité de passer en juge unique, avec la seule réserve de la fonction publique parce que même si on peut traiter en juge unique des dossiers de fonction

publique, il se trouve que ceux qui sont dans la catégorie L ne sont pas les plus simples à traiter mais ... ils ont été mis là parce que ce ne sont pas les plus lourds, ils ne sont pas lourds de conséquence, de jugement mais techniquement ils ne sont pas du tout évidents, pas du tout.

Q : Quand vous dites, "on n'a pas été bon cette année", c'est par rapport à quels critères ?

R : parce que le justiciable va le dire... pourrait, s'il avait les données comme nous, se dire cette année ça a été moins bien, on a moins sorti de dossiers, on a laissé s'accroître le stock ancien, on n'a pas répondu dans des délais suffisamment rapides aux urgences par exemple.

Mais si on a pas été bon parfois, il y a des raisons objectives qui sont parfaitement défendables, qu'on peut expliquer par des départs de magistrats en cours d'année, des magistrats nouveaux qui arrivent qui ne sont pas à la même norme de travail que leurs collègues, des magistrats qui ont été malades etc. Donc c'est l'institution dans l'abstrait qui n'a pas été performante mais ça ne veut pas dire que les gens qui étaient en fonction n'ont pas fait leur maximum, mais si vous avez un magistrat il ne peut rendre compte du travail que d'un magistrat, il ne peut pas pallier les absences, les empêchements de ses collègues qui arrivent en cours d'année ou des vacances de poste...

Q : Vous êtes quand même sur des étalons qui sont quantitatifs ?

R : Oui, alors ce qui peut corriger ce que j'ai dit, ce qui permet d'avoir là cette fois ci un élément objectif, c'est le nombre de dossiers par magistrat avec des correctifs qui permettent de tenir compte des durées d'absences, des postes vacants etc., donc là ça donne chaque année un ratio qui est pondéré (rire) qui permet de dire ben voilà cette année, on a tous fait un effort.

L'extrême difficulté qu'éprouvent nos interlocuteurs à sortir des indicateurs de productivité et (indissociablement) de délais peut s'analyser comme renvoyant au refus d'évaluer ce que serait une décision de justice individuelle de qualité. Refus qui peut être atténué, de manière endogène, par l'évocation d'un indicateur, lui aussi simple et (formellement) discriminant, le taux d'appel et la réussite relative de ces derniers. Mais là encore, la mise en équivalence des occurrences de cette procédure s'avère risquée.

R (avocate, droit de la famille) : *Enfin, de toute façon, on évalue : si on ne dit pas c'est le nombre de décisions, c'est forcément ce qu'il y a à l'intérieur des décisions, non ? Alors ce qu'il y a à l'intérieur de la décision, c'est la recherche de l'équité normalement hein, mais ... (silence) c'est pas possible parce que euh ... Et on peut mettre, euh bon il faut moins de cassation de dossier ? Si vous prenez une décision du tribunal administratif qui est cassée par le Conseil d'Etat... Dans ce cas là, c'est une mauvaise décision ! (silence) Non. La difficulté à chaque fois quand on introduit comme ça des démarches d'évaluation, c'est qu'il faut prouver ...*

R (avocat droit des affaires) : *bon après t'as les critères en fonction des résultats euh... il faut qu'il y ait une appréciation très fine... c'est pas facile à faire, donc c'est un peu subjectif sûrement, un peu irrationnel pourquoi pas... mais bon, sur la qualité de jugements, le nombre d'appels qui en a été fait, en déterminant parmi les appels ceux qui sont purement dilatoires, de ceux qui ne le sont pas, bon...*

Q : Est-ce qu'on peut imaginer d'autres indicateurs qui n'existent pas actuellement ?

R (président de TA) : *Alors par exemple on peut penser au taux d'appel en disant : est-ce que le taux d'appel est un reflet de la qualité du travail aujourd'hui ... c'est très loin euh !*

Q : Quand vous dites, c'est très loin, c'est parce que...

R : C'est très loin pour un magistrat qui fait une carrière, c'est à dire qu'il faudrait rester un temps suffisant pour...

Si l'on consent, un instant, à délaissier ce qui a effectivement été énoncé par nos interlocuteurs pour questionner, par un raisonnement presque utopique, ce qui aurait pu être avancé mais, *in fine*, ne l'a pas été, il faut noter que plusieurs griefs majeurs, valant définition *a contrario* d'une justice de qualité, sont significativement omis, i.e. non "indexés" : aucune suggestion ne réfère aux questions du coût, de la complexité ou de l'archaïsme du droit.

On signalera enfin l'existence de quelques rares indicateurs supplétifs dont l'évocation est le seul fait des magistrats. "Le degré d'intensité des droits froissés", "le degré de sensibilité du dossier" mériteraient ainsi une plus large réflexion, ce d'autant plus que ces paramètres débouchent sur une définition de l'acte de juger justement qui condense toute la difficulté de l'entreprise scientifique de critérisation : "*ne pas traiter différemment des gens qui sont (ou se perçoivent) comme vivant des situations différentes*". Soit, en traduction libre, l'éternelle tension entre une volonté de standardisation des cas (ou espèces) et un souci de prise en compte individualisée des usagers/justiciables.

R (président de TA) : *des indicateurs qualitatifs ? oui c'est sûr, mais il y a d'autres indicateurs comme la présence des commentaires de doctrine etc. nous donnent la présence de tel ou tel tribunal dans la vie juridique quand même.*

Q : *Quels critères faudrait-il retenir pour une procédure d'évaluation ?*

R (commissaire du gouvernement) : *Il me semble qu'il faudrait prendre des pistes qui fassent appel à plusieurs critères. Le critère de rapidité de la solution en est un ! Le critère du degré d'urgence, en est un autre ! Le degré d'intensité des droits froissés par la décision administrative en est un autre ! Un autre aspect, c'est l'aspect de sensibilité du dossier ! Il me semble que c'est un élément à prendre en compte et ... le juge n'a pas à juger de la même manière deux permis de construire (...) Il me semble, qu'au contraire, la justice, consiste à ne pas... à traiter différemment des gens qui sont dans des situations différentes. Et donc, dans la procédure d'évaluation, il faudrait prendre en compte le niveau de sensibilité des victimes. Prendre en compte également le niveau de légitimité des droits. Il y a des requêtes qui ne valent rien ! Des requérants qui n'ont aucun droit, qui se moquent de la justice ! ... Qui se moquent de l'autorité administrative, qui se moquent du dispositif !! On a répugnance à infliger des amendes pour recours abusif et puis, elles sont contestées vertement ! Mais il faudra avancer dans le contenu même des requêtes et ne pas traiter de la même manière, mécaniquement !*

Donc, la procédure d'évaluation devrait tenir compte d'un nombre de paramètres ... Oui !... Oui ! Oui ! Il faudra réfléchir à ça ! Je vois bien le dispositif mais je suis un peu embarrassé pour vous répondre. Je n'ai pas réfléchi et couché par écrit mes propositions mais... Je crois que les décisions d'enrôlement, les décisions qui consistent à inscrire à un rôle, à une audience... de décider de juger une affaire plutôt qu'une autre doivent obéir à une rationalité plus grande, une rationalité avec des données plus objectivées que le dispositif actuel qui ... euh ! ... qui pourrait être un peu opaque !

5/ Les modalités d'une procédure d'évaluation

Comme on l'avait signalé d'emblée, la question de la composition des instances d'évaluation est de loin, la moins épineuse, un consensus parfait se

dégageant autour de la nécessité d'un processus qui ne soit pas purement endogène. La mixité des instances (justiciables, et professionnels de toutes catégories), voire souvent le désir d'un regard extérieur⁷ constituent deux thématiques récurrentes. On observera quelques restrictions déjà signalées (le désir des élus prud'homaux d'un cantonnement de l'évaluation à ce qu'ils nomment la logistique), et plus fondamentalement la claire conscience que l'espace judiciaire étant à tout le moins diversifié, concurrentiel voire conflictuel, seule la confrontation et l'explicitation publique de points de vue différents peuvent - a minima - garantir le succès d'une démarche qualité.

Q : Qui serait, à votre avis, alors le mieux placé pour effectuer cette évaluation ?

R (commissaire du gouvernement, TA) : *En toute spontanéité, je ne serais pas favorable à un organe d'essence corporatiste. Il me semble que l'exigence de transparence fait qu'il doit y avoir des regards extérieurs à l'institution... Et donc, il faudrait trouver une formule bien équilibrée pour que ce dispositif puisse être confié éventuellement à d'autres pouvoirs que le pouvoir judiciaire. Ou des participants parlementaires ou, compte tenu de leur indépendance, les universitaires... Oui ! Oui ! Il me semble que ce serait de meilleure qualité qu'une simple - mais ça peut n'être une première étape -, qu'une simple extension de l'inspection des services : nous avons nous-mêmes une mission d'inspection du corps des Tribunaux et des Cours, qui exerce ses fonctions, qui est tout à fait intéressante ! Il faudrait modifier les méthodes. Reste que si c'est un regard de l'institution sur elle-même, on perd un peu de richesse. Il me semble que cela devrait être aussi un regard... du pouvoir exécutif... du pouvoir législatif... et des citoyens, selon des modalités à trouver.*

R (greffiers TGI) : *Plutôt une évaluation par les contribuables. Au niveau de l'impartialité, parce que même nous en essayant d'être le plus honnête possible, ça serait difficile, je sais pas si on serait vraiment...*

Q : Donc plutôt une évaluation externe par les justiciables, plutôt qu'une évaluation interne par ... ?

R 1 : *Au moins ... les deux*

R 2 : *Oui les deux, parce que il y aura toujours... l'un va équilibrer l'autre, on dira oui la justice est longue, la justice..., mais vous allez interroger un avocat...*

R 1 : *C'est ce que j'allais dire....*

R 2 : *C'est le greffe qui euh...*

R 1 : *Mais voilà nous on a demandé, on a déposé une copie de l'assignation au tribunal.*

R 2 : *... des copies de procès verbal...*

R 1 : *On n'a pas encore de copies, l'audience n'est pas fixée, mais ils oublieront de dire qu'à la mise en état en dernière minute, l'adversaire a donné des conclusions impossibles, l'autre dira au président " non, on peut pas fixer l'affaire, il faut que je réponde, que je contacte mes clients, les assurances, il faut que je leur fasse un compte rendu ". Donc chacun dans sa petite sphère renvoie la balle. Euh... dans les greffes on vous dira il n'y a pas assez de personnel, il y a un problème organisationnel, enfin tout le monde regarde l'autre sans regarder devant...*

Q : Est-ce que vous seriez prêts à participer à un comité de réflexion sur la qualité, à participer à la mise place d'outils et à l'application à l'évaluation des agents qui sont sous votre responsabilité ?

R 1 : *je pense quand même que c'est difficile d'être objectif quand on est acteur et en même temps juge, je pense que c'est mieux si l'évaluation c'est quelque chose non pas qui soit en dehors parce qu'il faut quand même que ce soit des gens qui sachent ce qui*

⁷. Les universitaires sont parfois cités. Un minimum de modestie et de clairvoyance oblige à signaler qu'il s'agit probablement là d'un biais d'enquête.

se passe. Mais quel genre de personne ça pourrait être, j'ai peur de ne pas avoir l'objectivité voulue, même en essayant d'être honnête.

R 2 : *Moi contrairement à toi, c'est vrai que ça ne me gênerait pas si l'occasion se présentait de participer à des points de réflexion. Je trouve que c'est intéressant d'avoir un certain recul et de se dire « je suis dans une administration, je travaille de telle façon, est ce qu'il y en a pas qui ont d'autres points de vue ? » comment on peut recentrer ça ?*

Conseiller prud'homme (collège salarié) : *Alors, ... si on parle de ce qui est le cœur même de la Justice, c'est-à-dire le rôle du juge, c'est un peu difficile d'amener des éléments extérieurs dans cette configuration là, puisque la seule chose qui compte c'est délibérer en justice dans le Conseil des prud'hommes et là... il y a quelque chose quand même de très confidentiel ; ce qui est normal d'ailleurs parce qu'on parle des gens, de réalités, de conflits, de problèmes qui ne peuvent pas être mis comme ça au niveau de la discussion ... Mais tout ce qui est autour, tout ce qui est la logistique, les moyens matériels, le Greffe, si le Ministère de la Justice décide de mettre en place une démarche qualité et que ça implique un auditeur qui vienne voir, entendre, écouter surtout le greffe sur ses difficultés d'organisation et puis que ça remonte et qu'en plus des conseils d'organisation nous soient donnés, ça pourquoi pas ? ... Et ça c'est une démarche quand même relativement normale... Si on veut avoir de la qualité, on ne trouve pas toujours la solution auprès des gens qui sont pris dans le quotidien. Il faut aussi avoir un peu de recul parfois ... pour voir les choses. Mais sur le rôle du juge lui-même, je crois que ce n'est pas possible parce que après tout il a une légitimité on est des élus donc ... on a été élu pour le faire ... on a été formé pour ça et la légitimité tient au fait qu'on est capable aussi de garder des secrets (rires) et de ne pas nuire aux intérêts...*

Q : *je termine par deux questions auxquelles vous avez déjà largement répondues, faut-il évaluer le service public de la justice et qui... est le mieux susceptible de le faire ?*

R (président de TA) : *Oui, pour l'évaluer, il faut le faire en concertation avec les magistrats, les praticiens, les justiciables, il n'est pas concevable que ce ne soit que les magistrats ou que les praticiens ou que les usagers du service public ... il faut un maximum d'informations, donc il faut le faire en concertation. Il peut très bien y avoir un groupe de travail, une commission mais ça peut être aussi la mission d'une institution du Conseil d'Etat qui dans son sein crée éventuellement une structure ... il y a aussi la section du rapport des études, elle fait un peu ça aussi quelque part, mais c'est diffus et si on rassemblait toutes les informations qui atterrissent au niveau du Conseil d'Etat, il y a matière déjà à faire des évaluations.*

Rappel d'une intervention précédente : *ce n'est pas aux juges de définir quel est le délai raisonnable ; il est le plus mal placé pour le faire, donc son avis est suspect. Si la société considère qu'un dossier fiscal jugé au-delà de deux ans, ce n'est pas scandaleux, que personne ne dit rien, on va dire, c'est un délai raisonnable. Et pourtant ce n'est pas un délai raisonnable, il faut quand même dans certains contentieux faire attention, mais je veux dire, ça serait plutôt à la limite... ça relève de l'audit, ça relève de l'approche du Conseil d'Etat donc je pense qu'il ne faut pas résumer tout systématiquement aux victimes du droit français etc., le Conseil d'Etat est tout à fait capable s'il le souhaite de faire un audit.*

Q : *Qui serait, à votre avis, alors le mieux placé pour effectuer cette évaluation ?*

R (greffière chef CA) : *Alors, je serai tentée de dire un œil complètement extérieur, ... au séraïl interne avec bien sûr des échanges avec des gens de la maison, ça rejoint ce que je vous disais, il ne faut pas bousculer tout du jour au lendemain et prendre en compte, les suggestions quotidiennes que nous avons. Mais, je me demande si un œil neuf et extérieur ne serait pas bénéfique ? Et quand je dis : "je me demande", je suis persuadée de cela (éclat de rire).*

R (Avocat TA, TGI) : *De manière générale une personne qui est extérieure entre guillemets à la justice a beaucoup de mal à y pénétrer si cette personne n'a pas de connaissance, dans le milieu judiciaire.*

Q : *De compétence ?*

R : De connaissance ou de compétence dans le milieu judiciaire, il lui sera extrêmement difficile de comprendre les problèmes de la justice, d'évaluer déjà et de comprendre les problèmes de la justice. Donc évidemment ça passe nécessairement par la... la rencontre des professionnels du droit, des auxiliaires de justice.

Je pense toutes les personnes, qui concourent à l'exercice même de la justice ou qui participent à l'activité même de la justice, ont leur mot à dire, aussi bien les professionnels du droit que les magistrats, les avocats, les huissiers, les justiciables qui sont les premiers à formuler des griefs contre la justice, je pense qu'on doit tenir compte...

Q : A ton avis, il faudrait que ce soit des personnes extérieures qui évaluent ? Plutôt qu'une évaluation interne ?

R (avocat, droit des affaires) : Ah, je pense qu'au minimum la commission doit être mixte... au minimum... Ceci étant je comprendrais aussi que les magistrats ne souhaitent pas ; bon, on pourrait quand même envisager qu'au minimum, il y ait peut être des personnes extérieures...

Cette rare unanimité, constatée après entretien semi directif auprès de nos enquêtés, est notable, surtout si, par contraste, on compare ces souhaits avec les procédures suivies en matière de Santé, secteur proche sous plusieurs rapports, "riche" d'une expérience de près de deux décennies et susceptible d'être érigé en laboratoire d'enseignements et... par quelques aspects, de déboires...

Seconde Partie :

*Bilan et leçons d'une
expérience : le programme de
médicalisation des systèmes
d'information (P.M.S.I.).*

La médecine gagnée par l' « esprit gestionnaire »¹

Albert Ogien a pu qualifier d' « esprit gestionnaire », le mouvement, démarré il y a vingt ans maintenant, qui consiste à importer dans l'univers politique des notions et des catégories descriptives appartenant à celui de l'économie. Et, de fait, il apparaît qu'aucune activité publique ou de service public, n'échappe aujourd'hui à la volonté inébranlable de quantifier (au moyen de statistiques, de sondages, de prévisions) d'une part, et aux efforts de transposition des méthodes et les instruments gestionnaires – notamment ceux de la démarche qualité – élaborées dans l'industrie (normes ISO, certification, assurance et contrôle qualité). Les mondes judiciaire et médical, dont *a priori* l'on aurait pu croire qu'ils étaient peu propices à l'accueil d'une telle rationalité gestionnaire, ne semblent pas devoir faire exception à la règle. Ainsi, dans le domaine de la médecine, en France, on a pu assister dans la décennie 90 à des tentatives d'importation en France des instruments du *managed care* (ou « gestion des soins ») élaborés une décennie auparavant aux Etats-Unis². L'économiste de la santé Claude Le Pen a caractérisé ce processus, selon lui irrésistible, d'**industrialisation de la médecine**, lequel repose sur trois piliers, indissociables³ :

1. **L'élaboration d'un système de normalisation des pratiques**, sur le modèle des normes ISO, au moyen de « codes de conduite permettant d'unifier les pratiques dans les situations médicales les plus courantes », élaborés par des experts, discutés par la communauté scientifique et éventuellement ratifiés par des autorités publiques. Il s'agit fondamentalement de réduire l'hétérogénéité des pratiques médicales, dont un nombre non négligeable est considéré à la fois comme coûteux et inefficace, voire dangereux pour le patient, au moyen de *guidelines* ou recommandations de bonne pratique clinique.
2. **La quantification (qui constitue le cœur de la rationalité gestionnaire) des pratiques**, i.e. « remplacer dans la médecine moderne toute approche qualitative du symptôme, de la pathologie, du traitement, voire de la vie du patient, par une approche quantitative, à l'aide d'instruments spécifiquement développés à cet effet. »⁴
3. **L'évaluation** doit être systématique et porter sur toutes les dimensions de l'activité de soins (pratiques, structures, processus): « on évaluera la conformité de ses [du médecin] pratiques aux protocoles, on évaluera la qualité de ses pratiques, on évaluera ses résultats, on évaluera son coût, et, pourquoi pas, on évaluera sa « rentabilité », le rapport entre ses résultats et son coût. »⁵

¹ Ogien (A.), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Edition de l'EHESS, 1995

² Le Pen (C.), *Les habits neufs d'Hippocrate*, Paris, Calmann-Lévy, 1999

³ Le Pen (C.), *Les habits neufs d'Hippocrate. Du médecin artisan au médecin ingénieur*, Paris, Calmann-Lévy, 1999, p. 46

⁴ *Ibid*, p. 52

⁵ *Ibid*, p. 55

Dès lors, il s'agit pour les médecins de passer du statut d' « artisan » à celui d' « ingénieur », c'est-à-dire au statut de « médecin rationnel, normalisé, quantifié, évalué. »⁶ Si les réalisations concrètes ne sont pas toujours à la hauteur, comme nous le verrons, des ambitions affichées, il n'en demeure pas moins que la révolution intellectuelle est considérable, constitutive de la cristallisation d'un nouveau « référentiel d'action publique sectoriel » structuré autour des notions d'efficacité et de maîtrise médicalisée. Un glissement de problématique est en train de s'opérer : alors que dans la décennie précédente la santé avait été envisagée comme un coût qu'il fallait contenir au moyen d'instruments essentiellement budgétaires, ce nouveau « paradigme du gaspillage »⁷, porté par un petit groupe d'experts en économie de la santé composé en majorité de hauts fonctionnaires, ambitionne de réconcilier logique médicale et impératifs économiques, maîtrise des coûts et recherche de la qualité, par une politique systématique d'optimisation des dépenses engagées sur la base de critères médicaux. L'idée sous-jacente est qu'il existe dans le système de soins un nombre considérable de dépenses inutiles - voire dangereuses en raison des effets iatrogènes des interactions médicamenteuses par exemple - sur le plan médical, qui sont autant de manifestations d'une « non-qualité »⁸ des soins, et dont l'élimination devrait permettre de récupérer une marge de manœuvre conséquente sans toucher aux dépenses utiles.

De fait, maîtrise des coûts et promotion de la qualité semblent enfin réconciliées : loin de déboucher sur une dégradation de la qualité des soins, comme le prétendent certains porte-parole de la profession médicale, la maîtrise, dès lors qu'elle se fait médicaliser et qu'elle ne se rabat pas sur le rationnement, en est un outil de promotion. Autrement dit l'objectif principal des gestionnaires de la politique de santé doit être de tendre vers **l'efficacité des pratiques**, et, au-delà, du système de santé tout entier. Des notions industrielles, dont les définitions ont été fixées par l'AFNOR, font désormais l'objet de tentatives de transposition/adaptation dans le domaine des soins : « qualité »⁹ bien sûr, « assurance qualité »¹⁰, « contrôle qualité », « système qualité », etc. Plus généralement il s'agit de promouvoir dans le domaine de la médecine la « démarche qualité », soit « la méthode générale qui consiste à prévoir, exécuter, vérifier, corriger, tout en gardant la trace de chacune de ces étapes »¹¹ dans le but de détecter et d'éliminer la « non-qualité », dont les preuves de l'existence tendent à se multiplier.

⁶ *Ibid.*, p. 63

⁷ *Ibid.*

⁸ Johanet (G.), *Sécurité sociale : l'échec et le défi*, Paris, Seuil, 1998

⁹ Soit selon la norme ISO 8402 de 1995, « l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites »

¹⁰ Selon la norme ISO 8402 de 1995, il s'agit de « l'ensemble des activités préétablies et systématiques mises en œuvre dans le cadre du système qualité, et démontrées en tant que de besoin, pour donner la confiance appropriée en ce qu'une entité satisfera aux exigences pour la qualité »

¹¹ De Kervasdoué, *La qualité des soins en France*, Paris, La Mutualité Française, 2000, p. 24

Le succès rencontré par une telle idée, y compris auprès de certains segments de la profession médicale, alors même qu'elle était encore sinon impensable du moins indicible il y a encore quelques années, doit être relié à la construction d'un nouveau problème public, la « crise de la médecine » (comme aujourd'hui on parle d'une « crise de la justice »), à laquelle ont pris part des agents issus d'horizons différents (journalistes, professionnels, usagers, pouvoirs publics, etc.) qui, bien que définissant différemment cette « crise » en fonction de leurs intérêts et logique propres, ont contribué collectivement à en accréditer l'existence¹². Restituer, à l'instar de ce que se propose de faire l'équipe à propos de la justice, la diversité des points de vue sur la « crise », et donc des « remèdes » à y apporter, ne constitue néanmoins qu'un premier temps de l'analyse. Car les discours sur la « crise », pour être socialement agissants et recevables, doivent être d'une certaine manière « bien-fondés ». Ils constituent autant de révélateurs, au sens photographique du terme, et de mises en forme de transformations bien réelles qui aboutissent à reconfigurer l'espace social de la santé, à redéfinir les domaines de compétence des acteurs et leurs frontières, à instaurer un rapport nouveau entre les professionnels, les usagers, l'Etat. **Ces transformations, dont il est aisé par raisonnement analogique de trouver les correspondants dans le champ de la justice**, sont multiples : bouleversements de la structure des pathologies (*i.e.* des contentieux), processus de médicalisation (*i.e.* de juridicisation) du corps social, évolution de la morphologie des professions de santé (*i.e.* juridiques), volonté de plus en plus ferme des pouvoirs publics de maîtriser les dépenses de santé (*i.e.* « l'explosion de la demande de droit »). Leurs effets se conjuguent pour fragiliser la légitimité des professionnels du secteur, en termes d'autonomie et de reconnaissance notamment, et favoriser la montée en puissance dans l'espace public de définitions alternatives, sinon concurrentes, de la santé, de la maladie et de la médecine. Dit autrement, la « propriété médicale » des problèmes de santé¹³ se trouve aujourd'hui être contestée par de nouveaux prétendants à la propriété - journalistes, économistes ou encore certains hommes politiques - qui « cadrent » ces questions différemment.

Rendus possibles et concevables par la constitution de nouveaux énoncés sur la médecine, dont en quelque sorte ils constituent une mise en forme, une traduction particulières, les nouveaux indicateurs construits pour appréhender l'activité médicale et ses résultats ont contribué en retour, selon une logique bien identifiée par Alain Desrosières, à les durcir : « sont co-construits, dans un processus sans début ni fin logiques, une question jugée socialement pertinente, un langage pour l'exprimer, la nécessité d'une action, et une mise en forme statistique »¹⁴. Autrement dit la mise en place et l'activation - difficiles - de nouveaux systèmes d'information, la production de mesures inédites participent, en même tant qu'ils en sont les produits, à la « mise en crise » du système de soins

¹² Aiach (P.), Fassin (D.) Saliba (J.), « Crise, pouvoir et légitimité », dans Aiach (P.), Fassin (D.) (Dir.), *Les métiers de la santé. Enjeux de pouvoir et quête de légitimité*, Paris, Anthropos, 1994

¹³ Sur l'idée de « propriété » des problèmes publics, cf. Gusfield (J.), *The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 10-13

¹⁴ Desrosières (A.), « Réfléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques », art. cit., p. 22

et de la médecine. Deux exemples dont l'un retiendra particulièrement notre attention peuvent illustrer cette logique circulaire.

La multiplication, dans les années 90, des « scandales sanitaires », dont on sait par ailleurs ce que leur construction doit, à l'instar de celle de leurs homologues judiciaires¹⁵, à la logique du champ journalistique¹⁶, a eu pour conséquences bien réelles de revaloriser la Direction Générale de la Santé, de mettre en place de nouvelles structures (Haut Comité de la Santé Publique) et des réseaux de veille sanitaire, de relancer la recherche épidémiologique, et, *in fine*, d'accroître substantiellement le nombre et la qualité des indicateurs épidémiologiques disponibles. Et la comparaison avec les systèmes de santé étrangers ainsi facilitée et encouragée n'a guère tourné à l'avantage de la France : la mise en balance de ces nouvelles données de nature épidémiologique et des ressources investies dans le secteur ont en effet mis en évidence que le système de soins français est relativement coûteux pour des résultats sanitaires comparables, sinon en deçà, de ses équivalents étrangers, ce qui relativise d'autant l'idée du « meilleur système de santé du monde » tant vantée par les discours politique et médical. De manière plus décisive encore ces indicateurs nouveaux ont permis d'objectiver la faible contribution du secteur médical à l'amélioration de l'état sanitaire de la population en regard de variables lourdes comme les conditions de vie et de travail. Les dénonciations de l'orientation curative de la politique de santé française et les plaidoyers en faveur de la revalorisation de la prévention s'en sont trouvés confortés et renforcés.

Le deuxième exemple, relatif au Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information, sera développé plus avant dans la mesure où il s'avère riche d'enseignements sur les obstacles de toute nature, les opportunités perdues, les impasses provisoires ou les effets de composition que peut rencontrer et susciter l'introduction d'une démarche de quantification et de promotion de la qualité dans un domaine où, d'ordinaire, la standardisation des qualifications des professionnels vaut présomption à vie de compétence et tient lieu d'assurance qualité. La mise en place, difficile, de ce nouvel instrument de connaissance et d'action qu'est le PMSI pour l'hôpital est révélatrice des transformations qui ont affecté, de manière conjointe, les rapports de force au sein du champ médical et les relations que ce dernier entretient avec les autres sous-espaces sociaux (bureaucratique en particulier). En retour, la production de données inédites permise par cet instrument a mis en évidence **la variabilité et l'hétérogénéité des pratiques médicales**, confortant ainsi la critique de la rationalité de ces dernières et les remises en cause de la capacité de cette profession à s'auto-contrôler¹⁷. Les travaux de santé publique empiriquement

¹⁵ Cf. les travaux récents de Rémi Lenoir et de V. Roussel. En particulier Roussel (V.), *Les magistrats dans les scandales politiques en France 1991-1997*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris X, 1999

¹⁶ Champagne (P.), Marchetti (D.), « L'information médicale sous contrainte », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 101-102, 1994

¹⁷ De Pourvoirville (G.), « Peut-on réduire l'hétérogénéité des pratiques médicales ? », dans Saily (J.-C.), Lebrun (T.) (Dir.), *Dix ans d'avancée en économie de la santé*, Paris, John Libbey, 1997

basés sur ces données, même si leurs conclusions sont souvent prudentes dans la mesure où le caractère inutile ou dangereux d'une partie des pratiques observables s'avère être délicat à démontrer, sont en effet mobilisés par les hauts fonctionnaires du secteur pour dénoncer le « pouvoir discrétionnaire » des professionnels, la prégnance de leurs intérêts matériels dans les choix thérapeutiques opérés¹⁸, et pour, *in fine*, réclamer un renforcement du contrôle des pratiques médicales au nom de la qualité des soins et de l'allocation « rationnelle » des ressources de la sécurité sociale.

Cette politique de maîtrise médicalisée suppose donc, et c'est là son talon d'Achille, la mise sur pied de procédures de collecte, de centralisation et de traitement d'informations *systématique* sur l'activité médicale. Elle implique l'élaboration et l'analyse régulière d'indicateurs variés de performance qui permettent d'évaluer, là encore en routine, les pratiques, les structures et les procédures par rapport à des standards qui, eux-mêmes seront affinés en fonction de l'information nouvelle. **On se situe donc dans un processus de type cybernétique sans fin dans lequel information et action ne cessent d'interagir, de se nourrir réciproquement.**

« Tant que l'on ne peut pas définir ce dont on parle : les soins, et tant que l'on est pas capable d'avoir des indicateurs validés de leur qualité, toute réflexion sur la qualité et l'efficacité des services de soins est sans fondement (...) Toute question de la qualité commence donc par l'évaluation des pratiques cliniques et par la recherche d'indicateurs mesurant leur impact ; tant que cette étape n'a pas été franchie, il n'est pas utile d'aller plus loin »¹⁹.

La difficulté principale réside donc dans la quantification d'activités *a priori* particulièrement rebelles à la mise en forme statistique, et plus précisément encore, dans la construction de la légitimité de l'entreprise d'élaboration et de mise en œuvre d'indicateurs de « performance ». Car le recueil systématique des informations suppose l'implication quotidienne de professionnels dont *a priori* rien n'indique qu'ils sont bien disposés à l'égard d'une démarche qui est, de leur point de vue, à la fois intellectuellement douteuse et professionnellement dangereuse. Cette légitimité se construit et se joue à chaque étape de ce que l'on pourrait appeler la chaîne de quantification, suite d'opérations dont aucune ne saurait être négligée sans encourir le risque de produire des artefacts sociaux et/ou d'hypothéquer l'effectivité des instruments de mesure. Car toute tentative pour introduire plus de « transparence » en développant les systèmes d'information a pour effet d'activer des conflits jusqu'alors larvés sur plusieurs niveaux, largement interdépendants : on en distinguera quatre pour la clarté de l'exposition.

1. l'opportunité et la pertinence même de la construction d'indicateurs de « performance », et, plus généralement, d'informations statistiques ;

¹⁸ Cf. par exemple le chapitre 7 de l'ouvrage de Jean De Kervasdoué, *La santé intouchable*, Paris, J.-C. Lattès, 1996, significativement intitulé : « La médecine et l'argent ».

¹⁹ De Kervasdoué (J.), *La qualité des soins en France*, Paris, La Mutualité Française, 2000

2. le choix des indicateurs ;
3. la précision et la signification des mesures effectuées ;
4. l'éventuelle intégration des informations produites dans la conduite de l'action publique (en particulier dans les décisions budgétaires).

De fait, la vigilance épistémologique élémentaire, ainsi que les enseignements tirés de la difficile gestation du PMSI, commandent d'éviter l'écueil qui consiste à se focaliser sur les opérations les plus techniques – dans le cadre d'une quête un peu vaine de la « perfection » des indicateurs - au détriment d'une réflexion systématique et approfondie sur les définitions axiologiques engagées dans tout indicateur statistique, toute norme, voire dans la démarche de quantification elle-même, définitions dont on pressent que la compatibilité avec les schèmes de perception, d'évaluation et d'action des agents appelés à faire vivre les outils de gestion est cruciale pour la viabilité de la démarche ; **nous allons voir ainsi que, même si aucun des maillons de cette chaîne ne doit être négligé, la construction de la légitimité de l'entreprise de quantification aussi bien en amont qu'en aval du processus conditionne lourdement le succès de cette dernière.**

Etape n° 1 : Asseoir la légitimité (fragile) du projet même de quantification, de mise en forme statistique :

La démarche qualité ainsi que la construction d'indicateurs censés l'alimenter se heurtent en effet à des obstacles nombreux.

1/ Des sphères rebelles à la mise en forme statistique

Dans la mesure où le préalable de la présente recherche consiste à tirer les principaux enseignements de l'introduction d'une démarche qualité dans le secteur de la santé à des fins de comparaison et d'éventuelle transposition à celui de la justice, force est de constater une première différence : si ces deux sphères apparaissent globalement rebelles à la démarche de quantification, cette résistance à l'objectivation statistique est beaucoup plus prononcée dans le cas de la médecine. Les indicateurs et les chiffres y sont en effet rares et fragiles, au point que l'on a pu comparer le système de santé à une « boîte noire ». L'incomplétude et la pauvreté du système d'information ont été dénoncées de manière récurrente par les observateurs et par les acteurs de la politique de santé : principalement destiné à produire des informations en vue des négociations avec les professionnels de santé, écartelé entre les services de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et ceux du ministère de la santé, le dispositif statistique sanitaire est, au final, focalisé sur l'offre de soins dont il n'appréhende au demeurant l'activité que de manière très grossière et approximative. De fait, les besoins, en terme de soins, et la façon dont l'activité réalisée les satisfait, ont été quasiment ignorés jusqu'à une date récente²⁰. Il est de même bien connu que l'épidémiologie est, en France, une discipline dominée dans le champ médical et ce en dépit des indéniables gains de connaissance produits par cette alliance entre savoir médical et biologique d'une part, imagination statistique d'autre part. De surcroît, ainsi que l'a montré Luc Berlivet, même lorsqu'ils ont le mérite d'exister, les chiffres sont dans le domaine de la santé l'objet d'âpres querelles. Les controverses autour des « risques de santé », par exemple, sont non seulement très fréquentes mais encore relativement longues car, loin de parvenir à trancher « objectivement » les disputes, les objets statistiques sont eux-mêmes constitués en enjeux de polémiques politico scientifiques, les protagonistes parvenant à maintenir un niveau élevé de doute à leur endroit²¹.

²⁰ Delanoë (J.-Y.), Rochefort (R.), « Progrès et lacunes des données statistiques sur l'activité médicale », *Revue française d'administration publique*, 43, 1987

²¹ Berlivet (L.), *Controverses en épidémiologie. Production et circulation de statistiques médicales*, Paris, MIRE, 1995. Du même auteur « Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des « risques de santé » », dans Neveu (E.), François (B.) (Dir.), *Espaces publics mosaïques*, Rennes, Presses Universitaire de Rennes, 1999

Comment dès lors expliquer cette difficulté à mettre en forme statistiquement la santé, à asseoir la légitimité d'une telle entreprise, et, partant, celle de l'action publique dans ce secteur ? C'est que ce dernier possède des propriétés qui, bien que présentes pour certaines d'entre elles dans le secteur judiciaire, constituent en l'occurrence, de par leur cumul et leur saillance, autant d'obstacles - professionnels, éthiques, techniques - apparemment rédhibitoires à une investigation statistique systématique.

2/ Les enjeux professionnels

Le principal obstacle à la quantification des pratiques médicales réside dans le **monopole de l'expertise légitime par la profession médicale**. Les praticiens, dont les propriétés sociales nourrissent les réticences à l'égard de toute entreprise d'objectivation, se sont très tôt et avec une détermination jamais démentie par la suite, attachés à défaire la cohérence instituée par les (rares) indicateurs statistiques **au nom de l'idéal artistique de la médecine d'une part, et de l'autonomie professionnelle d'autre part**. Sur le premier point on mentionnera qu'au XIX^{ème} siècle déjà le médecin vitaliste traditionnel réfute les moyennes des médecins hygiénistes au nom de la singularité de son patient, identifiée à travers un « colloque singulier », et en aucune façon réductible à un cas général commun²². Cette tension, que l'on retrouve dans la pratique du droit, des tribunaux et de l'expertise judiciaire, entre savoirs locaux hétérogènes élaborés dans et pour la pratique des professionnels d'une part et catégories statistiques d'autre part, a historiquement hypothéqué le succès et l'audience d'une démarche dont la finalité est de résumer des variétés dans des taxinomies ou des moyennes²³. En ce qui concerne le deuxième point, on soulignera que la production d'informations en routine sur l'activité médicale menace l'autonomie professionnelle des médecins et, plus fondamentalement, sape les bases du « pouvoir médical », en tant que ce dernier repose sur la détention monopolistique d'un savoir ésotérique, inaccessible au profane, ainsi que l'a montré entre autre Didier Fassin :

« Plus que la connaissance elle-même, c'est bien son caractère ésotérique qui en fait un élément de pouvoir. C'est à la fois la rétention de ce que l'on sait et la manifestation qu'on le cache qui confèrent de la force à celui qui se prévaut de savoirs occultes (...) D'ailleurs, non seulement la divulgation d'un savoir caché lui ôte toute valeur, mais elle expose son détenteur à un grave danger. »²⁴

Il s'agit bien là d'un invariant anthropologique qui rend l'observabilité (extérieure), avec ce que cela signifie de transparence, des pratiques médicales - pourtant inhérente à la démarche qualité - particulièrement problématique. Aussi bien, ce qui est en jeu dans l'établissement d'une « transparence » des pratiques, ce

²² Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, p. 333 et s.

²³ *Ibid.*, p. 339-340

²⁴ Fassin (D.), *L'espace politique de la santé*, Paris, PUF, 1996, p. 142

n'est pas seulement l'autonomie professionnelle : c'est aussi le postulat d'inafaillibilité de la profession médicale.

Reste que, à la différence de la politique judiciaire, cette opposition des médecins à la mise en forme statistique de leur activité et de ses résultats, n'a guère été combattue par les pouvoirs publics, induisant ce que d'aucuns ont appelé un « gaspillage négocié » des ressources investies dans le secteur²⁵.

Si jusqu'aux années 80 le fait de consacrer « à l'aveugle » une part croissante de la richesse nationale aux dépenses de santé, plus exactement de soins, est apparu possible et naturel, tant les « bénéfiques » de l'« inflation médicale » en terme de bien-être étaient perçus comme évidents et incontestables, le renforcement de la contrainte financière n'a pas, dans un premier temps du moins, incité les pouvoirs publics à développer le système d'information statistique afin d'évaluer le ratio coût/efficacité des techniques et des pratiques médicales et ainsi « optimiser » des ressources devenues plus rares. Des indicateurs épidémiologiques pauvres côtoient alors un encadrement budgétaire « aveugle » imposé par le ministère des Finances au secteur hospitalier (budget global), la médecine ambulatoire réussissant pendant encore une décennie à échapper aux rigueurs du « tournant néo-libéral ».

Ce « consensus » entre médecins et hauts fonctionnaires des Finances pour exclure le développement d'une réflexion formalisée en santé a été d'autant plus facile à instaurer **que les difficultés éthiques et techniques à surmonter pour la mener à bien sont considérables.**

3/ Les enjeux éthiques et techniques

Ainsi que le constatent Philippe Batifoulier et Olivier Thévenon, « *plus que dans tout autre secteur, la réforme du système de santé doit composer avec l'existence de préoccupations éthiques (codifiées ou non) fréquemment mises en avant par les acteurs. Les tentatives de régulation des dépenses de santé se heurtent, en effet, souvent à des arguments éthiques qui rendent périlleuse l'application de critères comptables au système de soins* »²⁶ ; cette dimension éthique de la médecine explique pourquoi les médecins s'accommodent mal d'une « *présentation par trop économiciste des motivations professionnelles* »²⁷, qui est pourtant souvent celle des récents instruments de rationalisation des pratiques médicales. C'est que l'altruisme, le dévouement, la confiance, tels qu'ils sont exhibés dans le code de déontologie, constituent des valeurs cardinales de l'activité médicale qui, pour ne pas être toujours premières dans les pratiques quotidiennes, continuent de structurer les discours de présentation de soi des médecins. De fait, nous le verrons, beaucoup d'instruments de gestion dans le domaine de la santé, en particulier dans le

²⁵ Letourmy (A.), « Les formes économiques de la régulation des dépenses de santé en France : le gaspillage négocié », *Revue française d'administration publique*, 76, 1995

²⁶ Batifoulier (P.), Thévenon (O.), « La préférence éthique du médecin : quelques enseignements pour l'action collective », *Actes du 1^{er} Colloque International des Economistes Français de la Santé*, Paris, 2000

²⁷ Mossé (P.), « La rationalisation des pratiques médicales entre efficacité et effectivité », *Sciences sociales et santé*, 16(4), 1998, p. 55

secteur hospitalier²⁸, ont pêché par économisme, c'est-à-dire que non seulement leur « légitimité de représentation » était fort douteuse eu égard à la logique du champ médical (qui est inverse à celle du champ économique), mais encore que les incitations élaborées pour favoriser la mise en œuvre de ces outils par les professionnels (en l'occurrence les recommandations de bonne pratique) étaient exclusivement financières – la théorie économique des incitations ne concevant en effet que l'*homo oeconomicus* –, niant ainsi la dimension et les rétributions proprement symboliques de l'activité médicale²⁹.

En outre, **les enjeux de santé comportent des enjeux émotionnels importants qui les rendent partiellement irréductibles à la froide rationalité gestionnaire**, ainsi que le souligne un chercheur en gestion et économie de la santé : « *en matière de santé, même si la routine, l'éloignement des réalités créent un sentiment d'extériorité par rapport à ce qui se passe dans un cabinet médical ou une institution de soins, toute maladie, toute mort qui touche les agents de près leur rappelle qu'ils peuvent être eux-mêmes les cibles de décisions qu'ils contribuent à mettre en œuvre, et font apparaître la vanité d'une statistique, l'impersonnalité d'une règle bureaucratique* »³⁰.

En matière d'obstacles techniques, on soulignera d'abord que **la « santé » constitue une notion multimensionnelle, largement subjective, donc difficilement quantifiable**. La « production » du système de santé est en outre malaisément mesurable : la complexité de la mesure et de la définition des besoins de santé d'une population, la multiplicité et l'interaction des phénomènes susceptibles d'influer sur la santé et le bien-être des individus, donc la **difficulté à établir un lien clair entre l'activité médicale et l'état de santé d'une population** font que les conventions, les mises en équivalence, les modélisations, les hypothèses qui sous-tendent indicateurs et instruments de régulation présentent un haut niveau de « débattabilité » pour reprendre l'expression de Alain Desrosières³¹. Autrement dit, loin de fournir « *aux acteurs des signes de ralliement ou de dispute, des points d'appui et des outils pour exprimer et coordonner leurs entreprises communes* »³², les indicateurs sanitaires et médicaux semblent souvent incapables d'instituer de manière durable et relativement consensuelle une « réalité » dont la

²⁸ Pierru (F.), « « Du modèle de la réalité à la réalité du modèle » ? La place des modélisations économiques dans les politiques publiques de la réforme hospitalière depuis 1996 », *Cinquième Atelier d'Economie de la Santé*, Dijon, 2000

²⁹ Ainsi la sociologue Géraldine Bloy, dans le cadre d'une enquête par entretiens menée auprès de médecins généralistes, constate que « Le rapport à l'argent, aux déterminants monétaires de l'activité tend à être dénié, il cristallise les contradictions de certains de mes interlocuteurs. Dans la stratégie de présentation de soi qu'ils déploient inévitablement face à l'enquêteur, notamment en début d'entretien, les médecins situent leur activité dans un état d'apesanteur économique aussi bien que social. » Bloy (G.), « *Motivations et représentations de l'acte médical en médecine générale de ville* », Troisième Atelier d'Economie de la Santé, Dijon, 1999

³⁰ De Pourville (G.), « Les instruments de régulation publique dans le secteur de la santé », *Revue française d'administration publique*, 43, 1987, p. 47

³¹ Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte, 1993, p. 398

³² Desrosières (A.), « Réfléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques », dans Dupoirier (E.), Parodi (J.L.) (Dir.), *Les indicateurs sociopolitiques aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 16

consistance ne cesse d'être interrogée et contestée par les acteurs. De même la simplification et la modélisation du réel, pourtant inévitable, opérée par les outils publics de régulation du secteur ne cessent d'être dénoncées pour leur réductionnisme et leur « irréalisme ».

En guise de synthèse des obstacles majeurs à la démarche de quantification dans le domaine de la santé, nous pouvons nous référer aux travaux d'Albert Ogien, lequel a pertinemment souligné l'écart, selon lui irrémédiable, qui sépare les conceptions « gestionnaire » et « commune » (*i.e.* celle des patients et de la plupart des médecins) de l'activité médicale³³ :

Théorie gestionnaire ou collective	Théorie individualiste (sens commun)
Santé comme fait collectif, obéissant à la loi des grands nombres, appréhendable statistiquement (épidémiologie, gestion)	Santé comme bien privé, génétiquement acquis, réclamant une prise en charge individuelle (colloque singulier entre le médecin et son patient)
Conception marchande ou industrielle de la médecine, laquelle s'apparente à une activité de service comme une autre. Le médecin est un prestataire de services en concurrence et interchangeable dans le processus de production	Conception artistique de la médecine
Patient envisagé comme une probabilité statistique	Singularité du patient. Relation <i>intuitu personae</i> entre le médecin et son patient. Centralité des valeurs de confiance, de secret, d'intimité
Raisonnement coût/avantage portant sur la thérapeutique à adopter face à un diagnostic donné : normalisation/standardisation des pratiques afin de soigner de manière efficace et à moindre coût	Prise en considération de la singularité du patient (psychologie, environnement social, etc.) dans la décision thérapeutique. Exceptionnalité de la décision médicale
Désingularisation	Régime de singularité

³³ Synthèse des oppositions entre conception gestionnaire et commune de l'activité médicale faite à partir de Ogien (A.), *Les conditions de la mesure de l'efficacité en matière de santé*, Paris, MIRE, 1998. Du même auteur : « La volonté de quantifier », *Annales HSS*, 2, 2000, pp. 283-312 ; « Médecine, santé, gestion », dans Cresson (G.), Schweyer (F.-X.) (Dir.), *Professions et institutions de santé face à l'organisation du travail. Aspects sociologiques*, Rennes, ENSP Editions, 2000

Ces théories concurrentes de la médecine débouchent sur des conceptions radicalement différentes - pour ne pas dire antagonistes - des caractéristiques et des finalités des systèmes d'informations médicalisées³⁴ :

Conception médicale	Conception gestionnaire
Légitimité et critères scientifiques	Légitimité et critères managériaux
Dénonciation au nom de la rigueur scientifique de l'incomplétude et de l'imperfection de la modélisation, eu égard à la complexité et à la singularité des cas concrets	Approximations inévitables et négligeables eu égard à l'objectif prioritaire d'allocation optimale des ressources (maîtrise des coûts, optimisation des ressources, équité)
La régulation des pratiques doit être le fait exclusif de la profession médicale	Nécessaire contrôle de l'activité des praticiens, soupçonnés de profiter de rentes de situation engendrées par l'opacité du système de soins
Le praticien doit être au centre du dispositif : il décide personnellement de l'utilisation des données mises à sa disposition	Utilisation collective et systématique de données produites en routine
Le système d'information doit permettre uniquement l'amélioration de la pratique individuelle	Le système d'information est un outil de pilotage national aux mains des régulateurs (ou des gestionnaires)
Constitution d'une base de données permettant au praticien de se situer par rapport à ses confrères	Les informations produites doivent permettre la rédaction de recommandations de bonne pratique clinique et de prescription (standardisation et normalisation des pratiques), l'amélioration de la connaissance épidémiologique

4/ L'exemple du PMSI

Les difficultés rencontrées par le projet de médicalisation des systèmes d'information hospitaliers³⁵ illustrent de façon paradigmatique les résistances médicales à toute entreprise de quantification dans le domaine de la santé.

L'instrument PMSI apparaît à son lancement, au début des années 80, fortement en décalage par rapport à l'état d'un champ hospitalier dominé par la rationalité médicale et caractérisé par une autonomie forte des établissements. Les systèmes d'information sont alors cloisonnés et - de surcroît - étroitement centrés sur l'offre et les structures, ce qui ne permet ni d'appréhender la demande (ou les « besoins »), ni même les prestations effectivement fournies, pas plus que leurs coûts. En 1987, les responsables des deux principaux organismes spécialisés dans la

³⁴ Tableau synthétique reconstitué à partir d' Albert Ogien, *Les conditions de la mesure de l'efficacité en matière de santé*, Paris, MIRE, 1998.

³⁵ Pour un historique rapide du PMSI, cf. annexe n° 1

statistique sanitaire, le SESI (Ministère de la santé) et le CREDES (CNAMTS) estiment ainsi que « la plupart des systèmes d'information et des études sont impuissants pour répondre aux interrogations sur l'efficacité réelle, la redondance ou au contraire l'insuffisance de l'activité médicale »³⁶. De fait, cette statistique « légitimiste », « grossière et superficielle » peut être appréhendée comme le produit d'un consensus entre les principaux acteurs qui s'entendent tacitement pour freiner l'amélioration des outils statistiques : « *La vision du chef de service hospitalier, qui croit son activité plus libre si elle n'est mesurée que très grossièrement, converge avec celle du haut fonctionnaire qui se sent plus à l'aise pour brider les budgets quand il n'y a pas trop de données statistiques pour faire apparaître des besoins objectifs* »³⁷. Enfin plus prosaïquement les investissements – matériels, financiers, intellectuels - forcément lourds pour développer puis mettre en œuvre un instrument comme le PMSI sont difficilement réalisables lorsque le ministère de la Santé, déjà sous-administré, doit faire face à des coupes sombres dans son budget, faute d'un personnel prestigieux et compétent capable d'imposer ses vues lors des arbitrages interministériels.

Le projet repose à la fois sur une conception de la médecine aux antipodes de la « vision artistique » défendue et valorisée par le corps médical et sur une représentation de l'hôpital très réductrice puisque ce dernier est envisagé comme une entreprise orientée uniquement vers la production de séjours³⁸. Sur le premier point, alors que les médecins mettent en avant le « colloque singulier », la relation de confiance qui s'établit entre le médecin et son patient, la liberté thérapeutique, le PMSI véhicule « l'idéal » d'une médecine quantifiée, rentabilisée et, surtout, normalisée que nous avons évoquée en introduction. L'objectif de la tarification à la pathologie est en effet d'obtenir, via un mode de financement adéquat, une réduction de l'hétérogénéité des pratiques médicales et des modes de prise en charge, perçus comme une manifestation coûteuse du pouvoir discrétionnaire des professionnels³⁹. De surcroît en objectivant, au profit des autorités de tutelle, la diversité des stratégies thérapeutiques et la dispersion des coûts pour une pathologie donnée, donc en permettant des comparaisons inédites entre établissements, le PMSI contraint les acteurs hospitaliers, et en particulier les praticiens, à justifier les écarts constatés : il est tentant pour la tutelle de les imputer à la méconnaissance des traitements efficaces, à l'absence de démarche qualité, à la prédominance des impressions cliniques subjectives dans l'établissement des protocoles ou encore, plus prosaïquement, à des intérêts « bassement » matériels. Bref un tel projet fait non seulement planer sur le corps médical hospitalier la menace d'une « déprofessionnalisation » certaine mais aussi et surtout remet en cause le schéma de la « tutelle inversée » dans lequel les praticiens hospitaliers, en particulier hospitalo-universitaires, étaient en mesure d'imposer leurs vues et leurs choix à une administration centrale et locale structurellement faible faute de moyens et d'expertise propres.

Il existe enfin un dernier obstacle à l'importation des outils de la démarche qualité dans le domaine des soins : leur origine marchande.

5/ Monde industriel et monde artistique : des mondes antagonistes ?

Il convient en effet d'avoir à l'esprit que les principaux outils de promotion de la « performance » et de la qualité ont été élaborés dans le secteur marchand et que cette origine peut être appréhendée – ou du moins évoquée – par les acteurs des mondes sanitaire et judiciaire comme un *stigmat*.

³⁶ Delanoë (J.Y.), Rochefort (R.), « Progrès et lacunes des données statistiques sur l'activité médicale », *Revue française d'administration publique*, 43, 1987

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sur la vogue qu'a connue la notion d'« hôpital-entreprise » en France dans les années 80, cf. Pierru (F.), « L'hôpital-entreprise, une *self-fulfilling prophecy* avortée », *Politix*, 46, 1999

³⁹ De Pourville (G.), « Peut-on réduire l'hétérogénéité des pratiques médicales ? », dans Saille (J.C.), Lebrun (T.) (Dir.), *10 ans d'avancée en économie de la santé*, Paris, John Libbey Eurotext, 1997

Ici aussi le cas du PMSI est exemplaire. Ce dernier repose en effet sur une représentation très spécifique de l'hôpital, celle d'une **entreprise** de production de séjours qui, grâce à l'importation des techniques de gestion du secteur marchand, doit minimiser ses coûts de production. Or cette conception de l'organisation hospitalière, qui va au cours des années 80 acquérir une très forte visibilité dans la presse professionnelle à destination des cadres hospitaliers, est très loin d'être ancrée chez ces derniers. En témoignent la grande difficulté à acclimater les outils de gestion du privé (en particulier la comptabilité analytique ou encore les centres de responsabilité), et plus généralement, à transformer la gestion interne des établissements, mais aussi le désintérêt des chefs de moyens ou de petits établissements pour la « vogue managériale » qui semble s'emparer alors des Centres Hospitaliers Universitaires⁴⁰. Cette incompatibilité entre les représentations indigènes (ou pour le dire autrement les schèmes de perception, d'évaluation et d'action des agents) du monde hospitalier et la figure de l'hôpital-entreprise explique aussi le désintérêt, sinon la défiance, vis-à-vis de l'outil PMSI, et plus largement de la démarche gestionnaire telle qu'elle a été élaboré dans le secteur privé.

Cette défiance à l'égard des outils du « privé » est classiquement appréhendée par les promoteurs de la modernisation du service public comme une « résistance au changement », voire, pour les plus radicaux, comme une preuve de l' « archaïsme » des agents publics, lesquels seraient incapables de passer d'une gestion des moyens à une « gestion par les résultats » (avec ce que cette dernière implique en termes de « flexibilité », de « responsabilisation », d' « intéressement », etc.). Cette pseudo-explication, outre qu'elle passe sous silence - à force de généralisation - la réception différenciée du programme managérial par les fonctionnaires selon le rapport que ces derniers entretiennent à leur poste⁴¹,

peut conduire à une erreur de taille en termes de stratégie de promotion de la « performance » : en dévalorisant les représentations existantes de l'organisation dont on prétend transformer la gestion on s'expose à une radicalisation potentielle des prises de position et, plus gravement, des comportements. *A contrario*, nous allons le voir, réussir une telle entreprise nécessite de prendre la mesure de l'écart entre représentations indigènes et celle véhiculée par l'outil de gestion - ou l'indicateur - et de tenter de le réduire (ce qui implique tout autre chose qu'une simple « pédagogie » descendante). A cet égard la principale leçon, en forme de bilan, tirée par des chercheurs en gestion qui ont été étroitement associés (et ce depuis le début) au développement du PMSI mérite d'être reproduite *in extenso* :

« Le succès partiel, à mettre à son crédit, est d'avoir été l'instrument, en France, du statut nouveau acquis par l'information médicale et ce, de façon irréversible. Depuis la généralisation du PMSI, il est devenu impossible de contester l'utilité de l'information médicale pour la gestion de l'hôpital et du système hospitalier dans son ensemble. Le débat s'est déplacé de la question « pourquoi produire de l'information médicale ? » à une série de questions telles que « comment la produire ? pour quelles finalités ? et sous quelle responsabilité ? ». Mais l'échec des GRAIH doit être interprété comme traduisant le fait que les conditions d'un partage de l'information et de son utilisation commune, à des fins de régulation, entre gestionnaires et médecins c'est-à-dire entre acteurs porteurs de logiques contradictoires, n'étaient pas acquises à l'époque des faits. Plus grave, ce fossé persiste encore aujourd'hui et c'est bien en cela que nous paraît résider l'échec majeur de l'expérimentation du PMSI : le type de cheminement qu'il a suivi n'a pas permis que se construise un espace de réflexion et de négociation commun aux gestionnaires et aux professionnels qui

⁴⁰ Pierru (F.), « « L'hôpital-entreprise » : une *self-fulfilling prophecy* avortée », art. cit.

⁴¹ Chaty (L.), *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan, 1997

aurait permis de déterminer la valeur à conférer à l'information médico-économique. Le mythe de la réconciliation des gestionnaires et des médecins autour des outils de gestion médicalisée a donc fait long feu et cet échec était annonciateur des difficultés à la mise en œuvre, aujourd'hui, de la maîtrise médicalisée dans le secteur ambulatoire. C'est, précisément, de notre point de vue, pour ne pas avoir su créer les conditions expérimentales permettant que se construise un véritable débat sur la valeur à conférer à l'information médicale, en matière de gestion hospitalière, que la question de la valeur d'usage que l'on souhaite donner à celle-ci aujourd'hui et de façon plus large, resurgit aujourd'hui pour les décideurs. Une opposition stérile entre maîtrise comptable *versus* maîtrise médicalisée est à nos yeux le rejeton symbolique de cet échec. »⁴²

En effet, le souci d'aboutir rapidement et de contourner les objections médicales ont conduit à entretenir le flou et les ambiguïtés sur les finalités du PMSI, et donc à éluder le débat sur les usages potentiels des informations médicales produites : dès lors le débat s'est réouvert en aval, au moment de la mise en œuvre, qui s'en est trouvée non seulement retardée mais aussi altérée puisque à ce jour les informations produites par le PMSI ne sont qu'une des bases des décisions d'allocation budgétaire effectuées par les Agences régionales de l'Hospitalisation.

Conclusion/recommandation : Si l'on envisage la normalisation comme « un processus collectif et volontaire d'élaboration vers un consensus validé, final, autour d'un document auquel tous les partenaires peuvent se référer »⁴³, il est alors impossible de faire l'impasse sur la discussion explicite autour des indicateurs et des normes élaborées à partir de ces derniers. L'effectivité et la pérennité d'un système d'information et normatif nécessitent donc l'organisation d'une concertation en amont entre les pouvoirs publics, les professionnels et les usagers autour de la valeur d'usage à conférer aux informations produites. Cette négociation - qui ne saurait être éludée - doit aussi avoir pour finalité de faire évoluer les représentations en présence de la « performance », des activités à quantifier ainsi que des organisations à transformer. Bref, il est impératif de travailler à la réduction en préalable de l'écart cognitif entre les référentiels en présence.

⁴² Naiditch (M.). De Pourvoirville (G.), « Le programme de médicalisation du système d'information (hospitalier) : une expérimentation sociale limitée pour une innovation majeure du management hospitalier », *Revue française des affaires sociales*, 1, 2000. C'est nous qui soulignons.

⁴³ Bentzly (Y.). *Actes de la journée d'étude DGAFP-DIRE*, « Les indicateurs de performance et le service à l'utilisateur », Paris, 9 décembre 1999

Etape n° 2 : La question du choix des indicateurs

1/ Positionnement du problème

La modélisation – sous la forme de nomenclatures par exemple - du produit des activités de service présente des difficultés spécifiques du fait de leur immatérialité d'une part et de leur co-production entre les prestataires et les clients d'autre part. Cette dernière propriété implique en effet que « *le concept de produit perd de son intérêt et de sa signification dans la mesure où le résultat final est très largement déconnecté du produit immédiat (les prestations fournies) et fait intervenir simultanément, les caractéristiques et l'activité propre des agents bénéficiaires* »⁴⁴. Ceci emporte des conséquences décisives pour notre propos. La première d'entre elles est que, dans une perspective de quantification, le produit d'une activité de service doit faire l'objet d'une définition conventionnelle pour lever son indétermination ; or, pour être acceptée à la fois des professionnels et des usagers cette définition ne doit pas être, on s'en doute, trop éloignée de la représentation qu'ont ces acteurs de leur activité et de leur organisation. C'est ce que Frédérique Pallez a appelé la « *légitimité de représentation* », c'est-à-dire le fait pour les professionnels de se reconnaître et dans l'outil (ici de mesure) et dans la définition explicite ou implicite de l'activité qui le sous-tend⁴⁵. Dans un tel contexte on comprend que les acteurs en présence puissent aisément se satisfaire d'un certain flou – qui, on le sait, permet des appropriations multiples d'un même objet – ou d'un plus petit dénominateur commun...ce qui rend alors très problématique la mesure de la qualité de l'activité considérée. La seconde conséquence, dérivée, est qu'il est beaucoup plus difficile de mettre en œuvre une démarche de qualité dans le secteur des services que dans celui des biens (dans lequel, rappelons le, elle a été initiée) puisque non seulement le produit est largement conventionnel, donc moins « objectif » si l'on veut, mais aussi parce que les résultats peuvent varier sans que cette variation soit imputable au producteur. Aussi, même si des indicateurs de qualité de la prestation sont arrêtés et mis en œuvre, les résultats obtenus peuvent donner lieu à des interprétations contradictoires : tandis que le gestionnaire peut y voir une moindre efficacité ou qualité du service, le prestataire attribuera ces variations à la singularité du client.

A ce stade plusieurs écueils – dont deux ont en commun d'aboutir à avoir de l'activité d'une organisation une vision tronquée - doivent être évités. Premier écueil : **se polariser sur ce qui est quantifiable** et donc négliger les dimensions qui ne se laissent que très difficilement mettre en chiffre. On verra que ce biais, qui constitue une sorte de « *pente naturelle* », peut induire des effets particulièrement

⁴⁴ Jean Gadrey cité par Béjean (S.), *Economie du système de santé. Du marché à l'organisation*, Paris, Economica, 1994, p. 55-56.

⁴⁵ Pallez (F.), « Ministère de la justice : le jugement et la norme », *Actes de la journée d'étude DGAFP-DIRE*, « Les indicateurs de performance et le service à l'utilisateur », Paris, 9 décembre 1999

pervers. Autre biais : adopter **une définition exclusivement techniciste et professionnelle de la qualité afin d'obtenir le ralliement des professionnels à la démarche**. Cette nécessité d'associer les professionnels - qui, par définition, prétendent contrôler tous les systèmes de contrôle que l'on veut leur appliquer - à l'élaboration des indicateurs a ainsi souvent débouché sur leur main mise sur la démarche qualité au détriment des autres acteurs, comme les usagers, et donc d'autres dimensions de la « performance » : « *la réduction de la qualité des soins à des standards techniques tend à évacuer le patient d'une démarche dont il occupe le centre et à ignorer d'autres facteurs qui la déterminent* »⁴⁶. Le paradoxe veut alors en effet que les « usagers » et leurs intérêts ne cessent d'être invoqués dans les discours pour légitimer les projets de promotion de la qualité, alors même que ces derniers - s'ils existent - n'ont guère leur mot à dire sur les critères de qualité retenus. Et Pierre Lascoumes de donner l'exemple paradigmatique (parce que limite) du questionnaire de satisfaction distribué...au personnel d'accueil⁴⁷.

Plus généralement, Michel Setbon a souligné trois tendances de la politique de qualité des soins qui sont autant de points de convergence pour les pays où cette dernière a été mise en œuvre : en premier lieu, la profession médicale occupe toujours une place centrale dans le dispositif au détriment des patients et des régulateurs ; en second lieu l'élargissement à d'autres dimensions que la seule technique s'est avérée très difficile ; enfin un usage limité mais visible de la qualité des soins pour réguler la distribution de ces derniers⁴⁸.

L'exemple de la santé montre à quel point les enjeux de la démarche qualité sont des enjeux non seulement techniques mais aussi et surtout des enjeux professionnels, sociaux et, pour tout dire, politiques. Rabattre la qualité sur sa dimension technique constitue paradoxalement un choix politique - au sens premier du terme - dans la mesure où cette stratégie permet d'esquiver les négociations et les conflits ouverts avec les professionnels dont le statut suppose qu'aucun standard ou norme d'activité ne puisse être élaboré en dehors d'eux. Cette pente est d'autant plus « naturelle » que les usagers - collectif nominal non réalisé - ne sont guère organisés ou, lorsqu'ils le sont, sont happés par la logique de l'organisation et la rationalité des professionnels et sont, dès lors, plus parlés (par les pouvoirs publics ou les médecins) qu'ils ne parlent⁴⁹. Ce faisant, c'est une dimension importante de la qualité qui est occultée puisque cette dernière est indissociablement objective (*i.e.* est liée aux variations d'un ou plusieurs attributs mesurables concernant les soins et leurs bénéficiaires) et subjective (*i.e.* est liée aux seuls bénéficiaires des soins)⁵⁰. Dit autrement, si, dans le domaine de la santé (mais la remarque vaut aussi pour le service public de la justice), l'appréciation des seuls patients est insuffisante pour caractériser la qualité des soins prodigués

⁴⁶ Setbon (M.), « La qualité des soins, nouveau paradigme de l'action collective ? », *Sociologie du travail*, 42, 2000, p. 58

⁴⁷ Lascoumes (P.), « Le point de vue des usagers », *Actes de la journée d'étude DGAFP-DIRE*, « Les indicateurs de performance et le service à l'utilisateur », Paris, 9 décembre 1999

⁴⁸ Setbon (M.), « La qualité des soins, nouveau paradigme de l'action collective ? », art. cit., p. 59

⁴⁹ Steffen (M.), « Les bénéficiaires en dehors des réformes », dans Warin (P.) (Dir.), *Quelle modernisation pour les services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 201-221 et Vedelago (F.), « L'utilisateur comme atout stratégique du changement dans le système de santé », dans Cresson (G.), Schweyer (F.-X.) (Dir.), *Les usagers du système de soins*, Rennes, ENSP Editions, 2000, pp 55-73

⁵⁰ De Kervasdoué (J.). *La qualité des soins en France*, op. cit.

(du fait des asymétries d'information entre professionnel et patient), cette appréciation doit néanmoins être prise en considération dans l'évaluation globale de la qualité. Dans le cas contraire on débouche, comme dans le premier « biais », à une représentation tronquée du produit du service.

Enfin dernier biais : **l'enlèvement dans la recherche d'indicateurs idéaux**. La quête de la perfection se confond en effet bien souvent avec une stratégie du pourrissement de la part des professionnels, ainsi qu'en témoignent les retards pris dans les procédures d'accréditation des structures hospitalières, comme en témoigne Jean De Kervadoué :

« Attention au perfectionnisme ! Dans les rares études françaises auxquelles nous avons activement participé, il nous a été donné de constater une coûteuse recherche de perfection des indicateurs qui, de fait, tue le processus, car l'information a un coût ; des indicateurs trop nombreux, trop précis, trop systématiques ne seront pas collectés, faute d'intérêt suffisant, de temps. »⁵¹

Et l'auteur de retenir comme critère de choix d'un indicateur son caractère **discriminant** ; un indicateur « grossier, simple, brutal » (du type pourcentage de malades survivant après une intervention dans un service de chirurgie cardiaque donné) est acceptable pourvu qu'il soit discriminant. Nous verrons que cet avis renvoyant à une posture très volontariste voire provocatrice est loin d'être partagé par ceux qui réfléchissent aujourd'hui à la « performance » et à la « qualité » des pratiques, des structures ou encore des processus.

2/ Les enseignements de l'expérience PMSI

Dans le cadre d'une recherche qui se donne pour objet principal la recension et l'ordonnancement des différentes acceptions de la justice qui peuvent concurremment inspirer les protagonistes des procès - dans la mesure où négliger une telle diversité des définitions axiologiques de la justice aboutirait, dans la perspective de construction d'indicateurs statistiques de la « qualité », à produire des artefacts - on doit être particulièrement sensible au coup de force symbolique réalisé par un instrument comme le PMSI. En effet, il est nécessaire de rappeler, pour saisir la capacité instituante (et pas seulement métrologique) de cet instrument, que le produit hospitalier est largement indéterminé, autrement dit qu'il n'existe pas *a priori* de définition du contenu objectif et mesurable de ce dernier. Idéalement l'hôpital combine des facteurs pour produire une amélioration de l'état de santé des patients soignés ; un indicateur « réaliste » de la « performance » hospitalière serait ainsi le différentiel d'état de santé des patients entre leur admission et leur sortie. Mais ce différentiel est difficilement objectivable pour les raisons vues *supra*. Comment dès lors appréhender la « performance » ou la « qualité » d'une organisation multi-produits (à la limite un par patient), multi-activités (gamme large de services proposés) et dont l'activité est marquée par une incertitude importante à la fois au niveau des processus de production et des résultats ? Jusqu'aux années 80 le produit de l'hôpital donné a

⁵¹ De Kervadoué (J.), *La qualité des soins en France*, op. cit., p. 93

été apprécié à partir des « quatre vieux », à savoir le nombre d'admissions, le nombre de journées, la durée moyenne de séjour, le taux d'occupation des services. Mais cette convention a été jugée peu satisfaisante puisqu'en fait ces indicateurs ne correspondent ni à l'objectif de l'hôpital, ni à celui du patient et constituent en fait plus des indicateurs de moyen que de résultat. C'est en partie à cette insatisfaction éprouvée face aux indicateurs traditionnels que tente de répondre le PMSI : la production de l'hôpital est alors appréhendée par son *case-mix*, c'est-à-dire le nombre de séjours dans chaque Groupe Homogène de Malade, dont il est théoriquement possible, pour chaque hôpital, de connaître le prix de revient (valeur du point ISA). Dans la version américaine, les DRG, chaque établissement est rémunéré pour une prise en charge relevant d'un GHM donné selon un prix moyen calculé en fonction du coût moyen observé dans un échantillon d'hôpitaux. **L'ensemble du dispositif repose sur un certain nombre de définitions et de postulats, donc autant de choix implicites qu'il convient d'explicitier :**

- Le PMSI véhicule, nous l'avons déjà mentionné, une conception étroitement économique de l'hôpital⁵². Ce dernier est appréhendé exclusivement comme un producteur de séjours orientés vers le diagnostic et le traitement. Il est donc appréhendé comme une entreprise mono-produit dont la productivité est calculée sur la base du ratio service rendu (pathologies soignées)/ressources consommées. En cela, comme le souligne P. Mossé, la mise en œuvre du PMSI risque d'accentuer encore la tendance des acteurs à raisonner en séjours de plus en plus courts et médicalisés au détriment de la dimension sociale de l'activité hospitalière (utilisation du temps hospitalier pour procéder à une réinsertion par la santé par exemple)⁵³.
- La « performance » hospitalière réside essentiellement dans la minimisation des coûts de production pour chaque GHM. L'évaluation de la performance portée par le PMSI est donc de nature technique et internaliste. Les coûts de revient (les seuls pris en compte) de chaque établissement sont comparés à ceux d'un « hôpital moyen », « réalité » instituée par l'instrument lui-même, posé *ab initio* comme idéal à atteindre.

Lors d'un mini-colloque organisé par l'INSERM pour encourager le développement des indicateurs de performance médicale des filières de soins, A. Letourmy a pu constater combien les définitions axiologiques objectivées dans l'instrument PMSI étaient sujettes à contestation de la part d'acteurs hospitaliers qui, selon leurs intérêts spécifiques, ont des points de vue très différents sur ce qu'est l'hôpital, son activité, sa performance⁵⁴ :

⁵² Ce que la genèse de l'instrument permet d'éclairer pour une bonne part. Cf. annexe n° 1.

⁵³ Mossé (P.), *Le lit de Procuste*, Toulouse, Erès, 1997

⁵⁴ Letourmy (A.), « PMSI et performance hospitalière : enseignements d'un mini-colloque de l'INSERM », dans Saille (J.-C.), Lebrun (T.) (Dir.), *Dix ans d'avancée en économie de la santé*, Paris, John Libbey, 1997

- Si l'on s'en tient à une conception de l'hôpital comme « entreprise » mono-produit, il est possible d'objecter que l'instrument se focalise sur le service rendu (le nombre de points ISA) et ne prend pas en compte le résultat du service (qui pourrait être approché par le taux de réhospitalisation précoce, le taux d'infections nosocomiales, le taux de mortalité consécutif à une hospitalisation).
- Mais, critique plus radicale encore, « *il peut paraître plus réaliste de considérer que le produit hospitalier est multiple et que la notion de performance doit rendre compte de cette pluralité* »⁵⁵ : dans cette perspective pluraliste doivent être pris en considération dans l'appréciation de la performance la qualité des procédures de soins, les résultats obtenus ou encore la satisfaction des malades traités, ce que ne fait en aucune façon le PMSI, tout entier polarisé sur le coût de fonctionnement des établissements. L'adoption d'une définition plurielle de la performance apparaît au total peu compatible avec la notion de « productivité » des économistes.
- Au final les participants à ce colloque relativisent la conception de l'organisation hospitalière qui sous-tend un instrument comme le PMSI : les praticiens insistent sur la dimension médicale de l'organisation et donc sur son irréductible spécificité par rapport aux autres entreprises de service, les directeurs soulignent l'importance des missions sociales de l'hôpital (non prises en compte par le PMSI), les élus mettent en avant les impératifs de l'emploi local et de l'aménagement du territoire, etc. Autant de dimensions de l'organisation qui, pour A. Letourmy, ne peuvent être négligées au profit d'une conception étroitement économique et appauvrie de l'hôpital et de son activité : il faut ainsi selon lui « éviter de réduire l'hôpital à des modèles qui ne rendent pas compte de sa complexité et des enjeux multiples qu'il suscite »⁵⁶.

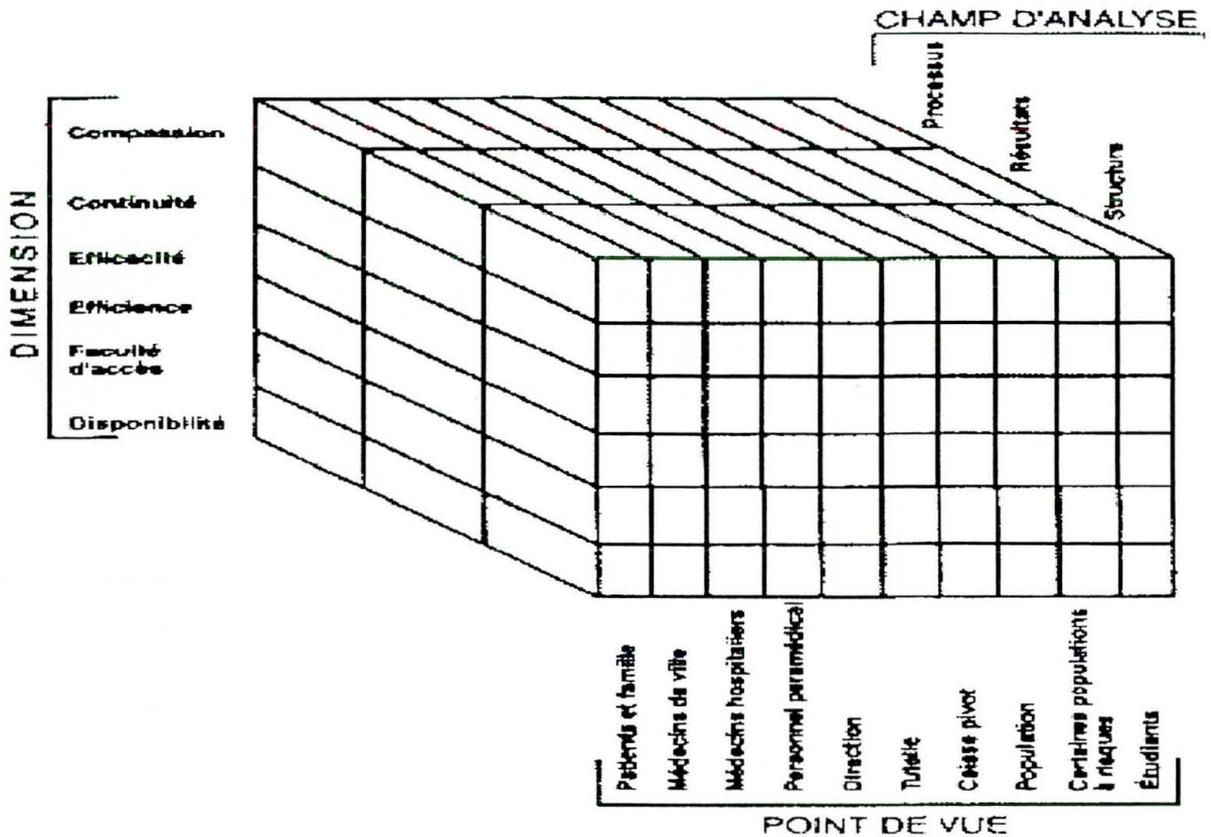
Prendre en compte la pluralité des points de vue des acteurs sur l'objet que l'on cherche à mettre en forme statistiquement n'a donc pas que des vertus épistémologiques et méthodologiques. En effet l'expérience du PMSI montre clairement que plus les définitions et les hypothèses qui sous-tendent un tel système d'information sont étrangères aux valeurs, aux objectifs, bref aux schèmes d'évaluation, de perception et d'action des acteurs de terrain, plus les conflits lors de la phase de mise en œuvre sont nombreux et âpres. On a ainsi pu constater que chercheurs, praticiens, administrateurs hospitaliers, administrations de tutelle nourrissaient des attentes fort disparates à l'égard du PMSI, défendaient des visions différentes de cet outil, qu'il s'agisse de ses fonctionnalités ou de la logique de son utilisation. L'indécision du Ministère quant aux usages du PMSI, dont la présentation a considérablement varié selon les périodes, a reflété au moins autant qu'elle a produit ces luttes autour d'un instrument que chaque groupe d'acteurs cherchait à s'approprier, en fonction de sa logique et de ses intérêts propres. L'ambiguïté du projet, le brouillage des finalités de l'instrument

⁵⁵ Letourmy (A.), « PMSI et performance hospitalière », art. cit.

⁵⁶ Ibid.

sont allés croissants, ce qui, face à des systèmes locaux de soins fortement structurés et largement autonomes par rapport aux injonctions de l'administration centrale⁵⁷, ne pouvait qu'hypothéquer la mise en œuvre.

Conclusion/ recommandation : la performance et la qualité sont multidimensionnelles ou « plurielles » ainsi que le suggère de manière très suggestive le schéma suivant :



Source : De Kervasdoué (J.), *La qualité des soins en France*, Paris, La Mutualité, 2000, p. 38

Dès lors deux conclusions s'imposent :

- il convient, ainsi que le suggèrent Pierre Lombrail et *al.* à propos de l'hôpital, de démultiplier les indicateurs puisqu'un indicateur ne mesure qu'une dimension, parmi beaucoup d'autres, de la qualité, et plus largement, de la « performance »⁵⁸. De surcroît, il apparaît contestable de pondérer ces indicateurs pour aboutir à une « note globale », comme l'ont fait les auteurs des divers palmarès

⁵⁷ Souteyrand (A.P.), Contandriopoulos (A.P) (Dir.), *L'hôpital stratège. Dynamiques locales et offre de soins*, Paris, John Libbey, 1996 ; Engel (F.), Moisson (J.C.), Tonneau (D.), « Contrainte affichée ou contrainte réelle ? Analyse de la régulation du système hospitalier français », *Sciences sociales et santé*, 8(2), 1990

⁵⁸ Lombrail et *al.*, « Les éléments de la « performance hospitalière ». Les conditions d'une comparaison », DREES, *Etudes et résultats*, 42, 1999

(des hôpitaux, des tribunaux, etc.) parus récemment dans la presse, dans la mesure où cette démarche repose sur une hiérarchisation plus ou moins explicite de valeurs et de points de vue (professionnels, usagers, tutelles, etc.) incommensurables en réalité entre eux. En particulier il faut se garder de privilégier une conception étroitement professionnelle, et par conséquent technique, de la qualité, qui relègue, voire occulte, le point de vue des usagers sur la performance de l'organisation et des pratiques en son sein.

- La « qualité ne se décrète pas, elle se négocie » : il convient en effet que soient négociés les points sur lesquels va porter la démarche qualité, le choix des priorités et des solutions⁵⁹.

⁵⁹ De Kervasdoué (J.), *La qualité des soins en France*, Paris, La Mutualité Française, 2000

Etape n° 3 : assurer l'effectivité des instruments élaborés

Frédérique Pallez évoque un deuxième type de légitimité, en plus de la légitimité de représentation évoquée précédemment, pour qu'un outil de gestion puisse être approprié par les agents pour lesquels il a été élaboré : il s'agit de la « légitimité d'usage », laquelle dépend « des règles du jeu qui vont être fixées pour déterminer dans quel contexte et dans quel type de règles va s'insérer l'outil en question », étant entendu que « la fabrication de l'usage d'un indicateur est tout aussi importante que l'indicateur lui-même. »⁶⁰ De fait, elle rejoint les conclusions de l'économiste de la santé Philippe Mossé selon lesquelles les politiques de rationalisation des pratiques médicales (au moyen de Références Médicales Opposables ou du PMSI) tendent à se polariser sur la cohérence théorique et technique des instruments de gestion, aux dépens de l'analyse des conditions et des effets induits par leur immersion dans un secteur économique spécifique et complexe⁶¹. Cette perspective, que l'on a pu appeler par ailleurs administrativiste ou *top down*⁶², réduit la phase de mise en œuvre à une phase purement technique où le programme, dès lors qu'il a été « bien conçu », doit mécaniquement s'appliquer, tout écart par rapport aux résultats attendus étant interprété comme une forme de « résistance au changement » de la part des agents de la mise en œuvre. Cette illusion scientifique, montrée comme telle aussi bien par l'analyse des politiques publiques que par l'économie publique (*Implementation analysis*), a la vie dure alors même que le managérialisme ne cesse de gagner du terrain. Elle est selon Philippe Mossé à l'origine des échecs (relatifs) qu'ont connus en France les premiers instruments de rationalisation des pratiques médicales. Et cet auteur d'insister sur **la notion d'effectivité**, c'est-à-dire la capacité d'une politique « à créer les conditions de sa propre réalisation, et non sur sa seule efficacité, c'est-à-dire le degré d'obtention d'un objectif a priori », et ce afin de « tenir ensemble le projet et sa réalisation. »⁶³ Autrement dit, les concepteurs d'une politique doivent prêter la plus grande attention aux acteurs qu'ils perçoivent habituellement comme « secondaires », c'est-à-dire aux exécutants qui doivent manipuler l'outil de gestion, aux conventions qui régissent leur action, aux rapports de force qui structurent leurs relations. Bien plus, afin de rompre définitivement avec la conception scientifique de l'administration, **il faut admettre que le sens d'une politique publique ne se révèle - ou mieux se détermine - qu'au stade de la mise en œuvre, moment clé où les agents s'approprient l'outil de gestion, le contournent ou encore le détournent** ; autant de stratégies et d'effets de composition qui ne peuvent guère être anticipés de manière exhaustive par les concepteurs d'un instrument de gestion et qui, pour

⁶⁰ Pallez (F.), « Ministère de la justice : le jugement et la norme », *Actes de la journée d'étude DGAFP-DIRE*, « Les indicateurs de performance et le service à l'utilisateur », Paris, 9 décembre 1999

⁶¹ Mossé (P.), « La rationalisation des pratiques médicales entre efficacité et effectivité », *Sciences sociales et santé*, 16(4), 1998, p. 37 et 56

⁶² Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), *Politiques publiques*, Paris, Thémis, 1989

⁶³ Mossé (P.), « La rationalisation des pratiques médicales », art. cit., p. 37

être observés, réclament la mise en place d'un suivi et d'une évaluation permanente. Deux exemples illustreront nos propos.

Il est désormais établi que les principaux instruments de gestion des soins que sont les Références Médicales Opposables (RMO) pour la médecine de ville et le PMSI pour l'hôpital n'ont connu qu'un succès relatif du point de vue de leur effectivité. Leur mise en œuvre a été en effet difficile, et leur impact - notamment en termes d'économies pour l'assurance maladie - par conséquent limité. Le semi-échec des RMO peut être de prime abord surprenant dans la mesure où ces instruments de normalisation des pratiques médicales ont été élaborés par la profession elle-même. Cependant deux remarques doivent être faites. En premier lieu, la relative défiance des médecins de ville à l'égard de ces recommandations de bonne pratique est en partie explicable par le fait que ces normes ont été élaborées par des hospitalo-universitaires, soit le segment dominant de la profession, pour - et, jusqu'à une date récente, exclusivement - les médecins de ville, dont la moitié au moins sont des généralistes, soit le segment dominé de la profession. Certaines réactions d'hostilité de la part de ces derniers qui, jusqu'à encore très récemment, supportaient le plus lourd fardeau de la maîtrise des dépenses de santé, s'expliquent plus facilement. En second lieu, mais de façon connexe, le cas des RMO est paradigmatique du désintérêt pour les conditions d'implantation : alors même que des travaux américains ont montré que la stratégie gagnante en la matière devait « *allier conception locale des références de pratiques, diffusée par le biais d'une formation participative, renforcée par des incitations financières positives, et des modalités d'implantation proches des processus de travail* »⁶⁴, la politique française a fait prévaloir une conception externe de la norme, une stratégie de diffusion reposant sur l'information et la sanction financière, ainsi que des modalités de contrôle particulièrement décalées par rapport au processus de travail. L'une des principales leçons des RMO version française concerne plus les modalités d'élaboration et d'implantation des références de bonne pratique que leur contenu. D'une part les recommandations doivent être adaptées aux cadres institutionnels ; d'autre part elles doivent être ajustées au contexte local dans lequel elles sont mises en œuvre⁶⁵. Bref, l'entreprise de normalisation portée par le mouvement d'*evidence based medicine* doit se faire « souple » - pour ne pas dire modeste -, non seulement parce que les résultats des travaux scientifiques produits dans ce cadre sont susceptibles d'interprétations fort contrastées (en fonction de la place que l'on accorde à l'aléa dans les trajectoires de malades ou les processus de soins), mais aussi et surtout parce que toute radicalisation du discours gestionnaire risque de déboucher sur un raidissement des professionnels dont on prétend normaliser les pratiques.

⁶⁴ De Pourville (G.), « Peut-on réduire l'hétérogénéité des pratiques médicales ? », art. cit., p. 212

⁶⁵ Michel Naiditch et Gérard De Pourville, « Le programme de médicalisation du système d'information hospitalier : une expérimentation sociale limitée pour une innovation majeure du management hospitalier », art. cit., p. 90

En ce qui concerne le PMSI, les causes des difficultés d'implantation de l'outil ont été abondamment soulignées : le péché d'économisme, le déphasage entre l'outil et l'état du milieu censé l'accueillir, les ambiguïtés sciemment entretenues autour des finalités du programme et le court-circuitage du débat, pourtant nécessaire, autour de la valeur d'usage à conférer à l'information produite ont conjugué leurs effets pour rendre difficile la greffe d'un outil de gestion élaboré sous des auspices bien différentes. Mais difficile ne signifie pas impossible et la greffe n'a pas débouché sur un rejet. Cependant cette longue et tortueuse acclimatation s'est faite au prix d'une profonde adaptation aux propriétés du contexte hospitalier français. Toutefois le plus intéressant n'est pas là : il réside plutôt dans **les effets induits**, ou pour parler de manière plus métaphorique, dans l'onde de choc, qui a suivi la phase de mise en œuvre d'un instrument qui, finalement, s'est révélé assez déstabilisant pour les compromis qui structuraient jusqu'alors le jeu des acteurs hospitaliers. Ainsi des observateurs avertis ont remarqué l'enclenchement d'un processus de production polycentrique de connaissances inédites à la suite des surprises engendrées par la publication des premiers résultats : les acteurs hospitaliers ont cherché à comprendre de façon plus approfondie les raisons de leur « performance », telle qu'elle est mesurée par la valeur du point ISA, en fabriquant de nouveaux outils de connaissance⁶⁶. Dit autrement, l'évaluation du PMSI ne doit pas s'arrêter au constat d'une intégration encore marginale dans les décisions d'allocation budgétaire arrêtées par les Agences Régionales de l'Hospitalisation. Il lui faut prendre en compte **la dynamique d'apprentissage tous azimuts**, bel exemple d'effet de composition, qu'il a généré :

« Il semble qu'au-delà de l'apprentissage interne à l'hôpital, le PMSI a généré des apprentissages tous azimuts, fortement liés à la question de la fiabilité de l'outil dans l'optique d'une utilisation budgétaire. Nous avons déjà mentionné les travaux visant à évaluer l'homogénéité des GHM plus haut, mais il faut aussi mentionner les travaux conduits par la tutelle et visant à évaluer l'impact de certaines spécificités d'établissements publics (urgences, accueil de patients en situation précaire, activité d'enseignement et de recherche pour les CHU...). Au total, le PMSI génère, et surtout permet, un nombre croissant d'investigations sur le système hospitalier dans son ensemble. »⁶⁷

Le travail récent de P. Mossé, N. Gervasoni et M. Kerleau sur les restructurations hospitalières illustre lui aussi de façon exemplaire ces dynamiques d'apprentissage en cours dans le monde hospitalier⁶⁸ : alors même que la politique de restructuration hospitalière se fait particulièrement ambiguë tant dans ses finalités (aménagement du territoire, emploi, besoins de santé, etc.) que dans ses méthodes (démarche descendante dans laquelle les principes de régulation sont comptables et financiers ou démarche ascendante fondée sur l'introduction et la prise en compte des acteurs aux différents niveaux de la mise

⁶⁶ Moïsdon (J.-C.), Kletz (F.), Engel (F.), « Les volontés du savoir », *Revue française d'administration publique*, 76, 1995

⁶⁷ Lenay (O.), « De la concrétisation d'un outil de gestion : le rôle du PMSI dans la régulation du système hospitalier », *Politiques et management public*, 18(3), 2000, p. 50

⁶⁸ Mossé (P.), Gervasoni (N.), Kerleau (M.), *Les restructurations hospitalières : acteurs, enjeux et stratégies*, Paris, MIRE, 1999

en œuvre), des compromis s'élaborent localement grâce à la manipulation d'outils tangibles, techniquement reconnus, professionnellement légitimes et, surtout, susceptibles d'usages multiples. Au cœur de cette élaboration pragmatique et locale de la politique de restructuration, qui transforme profondément le paysage hospitalier, se trouve le PMSI, là où pourtant on ne l'attendait guère :

« Les usages actuels du PMSI, tendent à sortir de l'hôpital et à déborder du cadre comptable initial. Si bien que l'outil lui-même ne peut être considéré seulement comme une arme dans un système soumis à la loi de la compétition, de la comparaison et de la justification économique. Au contraire, il construit un échange de savoirs aussi bien horizontal (entre établissements) que vertical (entre ceux-ci et la tutelle) ou diagonal (entre médecins et gestionnaires). Le PMSI ainsi détourné, acquiert une fonction pacificatrice parce qu'il est utilisé au service de logiques préexistantes, certes de gestion financière et comptable, mais aussi de santé publique, d'aménagement du territoire, etc. »⁶⁹

Comme dans le cas des RMO, la morale de l'histoire pourrait finalement bien être un éloge de l'ambiguïté et de la capacité d'invention des acteurs de terrain, lesquels ont fait des informations produites par un système *a priori* étranger à leurs schèmes de perception, d'évaluation et d'action, des « signes de ralliement ou de disputes » selon l'expression d'Alain Desrosières.

⁶⁹ Mossé (P.), « Les restructurations hospitalières : quels référents, pour quels compromis ? », *Cinquième Atelier d'Economie de la Santé*, Dijon, 2000

Aussi bien, on s'aperçoit des limites de l'approche qui consiste à évaluer les indicateurs de performance en référence à une liste de critères préalablement définis, portant aussi bien sur leurs propriétés propres (leur simplicité par exemple) que sur leurs effets⁷⁰. Ainsi, par exemple, P. Smith, dans le cadre de son étude sur les mesures de résultats des services de maternité du Service National de Santé anglais, identifie un **certain nombre d'effets potentiels non désirés** de l'introduction d'indicateurs de performance⁷¹.

Vision tronquée	Les efforts sont concentrés sur les activités couvertes par l'indicateur de performance, au détriment ou à l'exclusion d'autres activités importantes de l'organisation
Sous-optimisation (externalités)	La poursuite des objectifs des indicateurs de performance par un service de l'organisation amoindrit la performance (mesurée ou non) des autres services
Myopie	Les efforts sont concentrés sur les résultats à court terme (biais analogue à celui de la vision tronquée, à ceci près que ce dernier porte davantage sur les activités futures que sur l'ensemble des activités présentes)
Convergence	Répugnance à apparaître comme un déviant (?) par rapport aux autres organisations
Ossification	Répugnance à innover, sans doute liée aux phénomènes de myopie et de convergence
Manipulation	Déploiement de stratégies pour biaiser les résultats d'un indicateur de performance donné
Mauvaise représentation	Production d'une information fautive

En effet, on voit ce que ce type d'évaluation doit aux présupposés de l'évaluateur. Par exemple, la vision tronquée ne peut apparaître comme telle que si l'on a clairement identifié, pour ne pas dire défini, au préalable les finalités de l'organisation. Or ces dernières loin d'être des données sont bien des construits, comme l'ont montré à l'envi les recherches du Centre de Sociologie des Organisations à la suite des travaux pionniers de Michel Crozier et Ehrard Friedberg ; en outre chaque acteur de l'organisation a son propre point de vue sur les missions de cette dernière. De même l'évaluation d'un indicateur de performance comme le point ISA serait jugé de manière bien sévère si l'on s'arrêtait aux phénomènes, encore que ceux-ci ne lui sont pas exclusivement imputables, que sont l'accélération du « virage ambulatoire », le raccourcissement des durées et l'intensification en termes de soins des séjours hospitaliers ainsi que, par voie de conséquence, la marginalisation des activités proprement sociales de

⁷⁰ Carter (N.), "On The Performance Of Performance Indicators", dans Kessler (M.-C.), Lascombes (P.), Setbon (M.), Thoenig (J.-C.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998

⁷¹ Smith (P.), « Outcome related Performance Indicators and Organisational Control In The Public Sector », *British Journal Of Management*, 4, pp. 135-151

l'hôpital. C'est d'ailleurs ce jugement que portait l'économiste Philippe Mossé sur le PMSI en 1997⁷²...jugement révisé dans les travaux précités dans lesquels ils montrent que cet instrument, a permis contre toute attente un processus de restructuration dont on perçoit aisément tant les difficultés techniques que les dangers politique...

Recommandation : la démarche qualité est un processus circulaire. Il convient donc d'assurer un suivi, qui ne se rabatte pas seulement sur l'idée de contrôle ou d'application conforme, des indicateurs et des instruments de promotion de la qualité que ces derniers sous-tendent. Ce suivi doit permettre non seulement de construire la « légitimité d'usage des indicateurs », sachant que « la fabrication de l'usage d'un indicateur est tout aussi importante que la fabrication de l'indicateur »⁷³ mais aussi d'encourager les usages inédits de ces mêmes indicateurs.

⁷² Mossé (P.), *Le lit de Procuste*, Toulouse, Erès, 1997

⁷³ Pallez (F.), « Ministère de la Justice : le jugement et la norme », *Actes de la journée d'étude DGAFP-DIRE*, « Les indicateurs de performance et le service à l'usager », Paris, 9 décembre 1999

Annexe : Historique du projet (puis programme) de médicalisation des systèmes d'informations (PMSI)⁷⁴.

Prendre la mesure des définitions objectivées dans un instrument de connaissance et de régulation comme le PMSI nécessite d'en retracer, à grands traits, la genèse. En effet, cette innovation apparaît dans un cadre institutionnel précis – le système de santé américain – régi par la libre entreprise et la concurrence, à un moment – le début des années 80 – où le gouvernement fédéral, les Etats et les employeurs se mobilisent pour freiner la croissance des dépenses de santé, croissance qui pèse sur les budgets publics (programmes Medicare et Medicaid) et les primes d'assurance payées par les entreprises⁷⁵.

En fait c'est dès le milieu des années 70 que se trouve relancé le mouvement ancien de gestion des soins (*managed care*) qui consiste en un rapprochement des fonctions d'assureur et de prestataire et repose sur trois piliers : la normalisation et l'évaluation de la pratique médicale, l'accréditation sélective des prestataires (contractualisation) et, enfin, un système d'incitations financières au « bon usage des soins » tant pour les médecins que les patients⁷⁶. En particulier, il s'agit pour les pouvoirs publics et les assureurs de mettre en place un mode de financement des structures de soins qui soit à la fois moins inflationniste que la tarification au prix de journée et qui pousse les prestataires à exploiter les gisements de productivité que l'on estime considérables. Le succès des *Diagnosis Related Groups (DRG's)*, élaborés par un statisticien de l'Université de Yale, le professeur R. Fetter, tient d'abord à ce qu'il fournit une alternative immédiatement disponible à la rémunération sur la base des coûts constatés qui avait provoqué sur la période 1966-1982 une explosion des dépenses hospitalières du programme *Medicare*, lesquelles sont passées de 5 à 37 milliards de dollars de 1970 à 1982. Reposant sur l'idée de paiement préétabli (*Prospective payment system*), les *DRG's* permettent de rémunérer les hôpitaux sur la base d'un prix fixe, établi à l'avance, pour le séjour d'un type de malade à l'hôpital, et indépendamment de sa durée de séjour effective dans les murs de l'hôpital. Dès lors il est, théoriquement, possible de prévoir et de contrôler les dépenses ainsi que d'améliorer la productivité. Complétés par des *Peer review Organisations*, chargées de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'ajustement par la qualité, ce système de tarification à la pathologie doit assurer l'efficacité des ressources engagées. La mobilisation de cet instrument va être très rapide. Alors que l'on annonce des coupes sombres dans les budgets sociaux et une baisse des impôts, plusieurs mesures d'urgence sont prises par le congrès au cours de l'année 1982 : en août une loi « quasi-désespérée » est prise, fixant des limites au remboursement des coûts hospitaliers, pour les trois années suivantes, et réclamant un projet de réforme pour le financement des hôpitaux avant la fin de l'année. Un projet de classification médico-économique des séjours hospitaliers est en effet soumis au Congrès fin 1982 et adopté par une loi du 20 avril 1983. Ce système de tarification, mis en œuvre à partir d'octobre 1983 pour le programme *medicare*, se diffuse rapidement aux « *managèrd care plans* » (HMO notamment). Cette diffusion est appuyée par le secteur privé d'hospitalisation dans la mesure où ce dernier anticipe la fragilisation financière des hôpitaux publics, et donc la possibilité de les racheter à bon prix, qui peut en résulter. Ces prévisions se sont révélées justes : grâce notamment à leur maîtrise de l'informatique, à la modification des pratiques de leurs médecins, au transfert des malades les plus « lourds » et les moins bien assurés vers le public, la spécialisation sur les *DRG's* les plus rentables ont permis au secteur privé de creuser l'écart avec les hôpitaux publics qui doivent dans le même temps faire face à la recrudescence des indigents dont les soins ne sont pas pris financièrement en

⁷⁴ Pour des récits détaillés, sur la base desquels la présente annexe s'est appuyée, nous renvoyons à un ouvrage récent : Engel (F.), Kletz (F.), Moisson (J.-C.), Tonneau (D.), *La démarche gestionnaire à l'hôpital. Le PMSI*, Paris, Seli Arslan, 2000 (chapitres 3 et 4) ainsi qu'à l'article non moins récent de Michel Naiditch et Gérard De Pourville, « Le programme de médicalisation du système d'information (hospitalier) : une expérimentation sociale limitée pour une innovation majeure du management hospitalier », *Revue française des affaires sociales*, 1, 2000. L'intérêt principal de ces textes, outre leur précision chronologique, réside dans le fait que leurs auteurs ont été, à un moment ou à un autre, étroitement associés au développement de ce projet.

⁷⁵ Chamorand (E.), *Le système de santé américain*, Paris, La Documentation Française, 1996

⁷⁶ Le Pen (C.), *Les habits neufs d'Hippocrate*, Paris, Calmann-Lévy, 1999

charge par les autorités publiques qui, par ailleurs, tarifent à un prix inférieur au coût réel les prestations délivrées dans le cadre du programme Medicare. Ainsi alors que leurs ressources diminuent les structures publiques, en plus de leurs missions traditionnelles de recherche et d'enseignement, doivent prendre en charge les patients rejetés du secteur privé d'hospitalisation. Beaucoup d'hôpitaux doivent faire face à des déficits financiers persistants. On assiste alors à un mouvement de restructuration de grande ampleur qui voit la fusion de nombreux hôpitaux et la formation de chaînes géantes.

L'avance des Etats-Unis fait école : cherchant depuis peu à maîtriser leurs dépenses de santé, de nombreux pays d'Europe occidentale se lancent à la découverte de la classification DRG. L'expérimentation européenne démarre dès 1983. Le rythme d'avancement, et les développements auxquels elle donne lieu sont très différents selon les pays, fonction notamment des habitudes de chacun en matière de recueil d'information, fonction des outils de codage développés ou utilisés, fonction du degré d'adaptation de la classification aux pratiques médicales de chaque pays. Les organisations internationales jouent un rôle de « passeur » indéniable⁷⁷. Via le financement de programmes de recherche, la publication de comparaisons internationales, l'organisation de séminaires et de congrès, le Conseil de l'Europe, la Communauté Européenne, l'OCDE, l'OMS contribuent à populariser et diffuser largement la classification DRG en Europe. En France l'entreprise d'importation des DRG est attachée à un nom : J. De Kervasdoué, directeur des hôpitaux de 1982 à 1986, qui fait figure de « réformateur autoritaire » et dont l'action fera date dans le secteur⁷⁸.

Polytechnicien, spécialisé en économie agricole, ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts, vient à s'intéresser à l'économie de la santé lors d'études menées aux USA. C'est là qu'il découvre le système de R. Fetter et décide de mener une thèse en économie hospitalière. De retour en France il obtient un poste de chercheur à l'Ecole polytechnique et devient responsable des études économiques à l'AP-HP. Il publie régulièrement depuis des ouvrages et des articles en économie de la santé. Cette trajectoire atypique explique en partie l'originalité des réformes qu'il entreprend à la Direction des hôpitaux dont il prend la tête en 1982. Son action s'articule autour de trois axes : l'expérimentation puis la généralisation du budget global, sous la pression du ministère des Finances, la réforme de l'organisation et de la gestion des hôpitaux (départementalisation, direction participative par objectif) et enfin le Projet de Médicalisation des Systèmes d'Information, pensé par lui comme indissociable de la dotation globale de financement puisque permettant une allocation rationnelle des ressources aux établissements en fonction de données médicalisées et non de simples indicateurs administratifs.

De fait le dossier PMSI apparaît dans un premier temps très personnalisé : il est porté par une personnalité forte qui affiche ostensiblement son volontarisme réformateur et son souci de rompre avec la culture technocratique de la Direction des Hôpitaux au profit d'une approche plus « managériale » de la régulation hospitalière. Mais à l'inverse d'un autre innovateur, G. Johanet, qui parviendra quelques années plus tard à mobiliser la CNAMTS autour de son projet de « maîtrise médicalisée », J. De Kervasdoué éprouve beaucoup de difficultés à trouver des soutiens et des moyens pour mener à bien ses ambitions⁷⁹ (cf. la santé intouchable).

Faute de trouver un ancrage solide et des soutiens suffisants au sein de la haute administration et des politiques, le développement du programme va connaître une histoire particulièrement longue et sinueuse au cours de laquelle la présentation et les objectifs assignés à l'instrument ne vont

⁷⁷ Dubois-Lefrère (J.), Coca (E.), *Maîtriser l'évolution des dépenses hospitalières : le PMSI*, Paris, Berger-Levrault, 1992

⁷⁸ cf. *Politix*, « La santé à l'économie », 46, 1999

⁷⁹ Cf. la relation un peu désabusée de son expérience à la direction des Hôpitaux dans De Kervasdoué (J.), « Directeur d'administration centrale : gestionnaire, tampon ou bouc émissaire ? », *Revue française d'administration publique*, 43, 1987 et dans ses deux ouvrages *La santé intouchable*, Paris, J.C. Lattès, 1996 et *Santé. Pour une révolution sans réforme*, Paris, Gallimard, 1999

cesser d'être redéfinis, générant par là une incertitude et une ambiguïté qui vont considérablement gêner la mise en œuvre.

La période de 1982 à 1986 voit la préparation des principaux textes réglementaires : classification en groupes homogènes de malades, contenu du résumé standardisé de sortie, création du catalogue des actes médicaux français, élaboration du premier logiciel groupeur, formalisation d'une comptabilité analytique propre à permettre des constructions de coûts complets de production par produit final médicalisé : très rapidement donc sont élaborés tous les concepts de base du PMSI. Reste que face à la résistance des médecins hospitaliers et des directeurs d'établissement. Cette élaboration ne débouche sur aucune utilisation externe alors que dans le même temps le budget global entre en application. Après 1986 et l'alternance politique, le projet est mis en veilleuse par la nouvelle majorité soucieuse de ne pas brusquer le corps médical, clientèle électorale indispensable dans la perspective des Présidentielles de 1988. Bien que le ministre de la Santé et le Directeur des hôpitaux rappellent l'importance du PMSI, aucune avancée concrète n'est observée dans la mise au point et l'expérimentation de l'instrument. 1989 marque la relance du projet avec l'annonce de la généralisation en deux ans des résumés standardisés de sortie et la création, au sein de chaque établissement d'un département d'Information Médicale (DIM). La politique en matière d'informatique hospitalière est relancée par deux circulaires de 1989 et 1991 alors même que les objectifs du PMSI sont redéfinis dans un sens moins ambitieux : il n'est désormais plus un outil d'allocation budgétaire mais seulement un instrument de gestion interne. En 1992 l'étude nationale des coûts est lancée. Pilotée par la mission PMSI, et à laquelle participe le Centre de gestion scientifique des Mines, le centre de recherche en gestion de l'Ecole polytechnique et le CITI 2 de l'université Paris V, cette étude vise à constituer une base de données sur les coûts par séjour hospitalier à partir d'un échantillon d'une cinquantaine d'hôpitaux. En 1994 une expérimentation de l'outil dans une optique d'allocation des ressources est menée en Languedoc-Roussillon sur 105 établissements⁸⁰. La campagne budgétaire 1996 est la première à pouvoir s'appuyer sur un certain nombre de résultats issus du PMSI, soit 14 années après le lancement de l'opération. La finalité de régulation externe redevient la priorité des pouvoirs publics : les nouvelles agences régionales de l'hospitalisation sont invitées à utiliser les données produites afin de procéder à une résorption progressive des inégalités de dotation entre établissements. Cependant, à ce jour, la montée en charge du PMSI, couplée avec l'installation des Agences Régionales de l'Hospitalisation, n'a pas encore eu l'impact espéré en termes de restructuration de l'offre hospitalière, la transformation de la gestion interne des établissements ainsi que sur la correction – pour l'instant très incrémentale – des inégalités de dotation budgétaire intra et interrégionales⁸¹. Les ambitions assignées au projet ont été revues à la baisse car, si après maintes hésitations la volonté de prendre en compte les informations PMSI dans le calcul des dotations budgétaires est aujourd'hui clairement affichée, il n'en demeure pas moins que l'on est très loin d'une allocation des ressources en fonction de l'activité médicale des hôpitaux : il s'agit plus modestement pour les Agences Régionales d'Hospitalisation de modifier de manière incrémentale les dotations réelles de chaque établissement de façon à ce que ces dernières se rapprochent progressivement des dotations théoriques, *i.e* celles qui leur auraient été allouées si elles avaient été calculées sur la base des informations médicales fournies par le PMSI. La régulation se fait donc « prudente »⁸², intégrant de façon plus ou moins systématique les données PMSI à d'autres considérations comme l'aménagement du territoire, l'emploi local, et, plus pragmatiquement, la donne politique locale.

⁸⁰ Burnel (P.), Macquart (B.), « Le PMSI et l'expérimentation en Languedoc-Roussillon », *Revue française des affaires sociales*, 1, janvier-mars 1995

⁸¹ Lenay (O.), Moisson (J.-C.), « Cohérence des nouveaux dispositifs de régulation du système hospitalier », *Actes du 1^{er} Colloque International des Economistes de la Santé : l'état de la réforme*, 2000 et Deland (G.), « Les agences régionales de l'hospitalisation, instruments d'une meilleure performance publique planification en matière de planification sanitaire », *Politiques et management public*, 17(3), 1999.

⁸² Engel (F.), Kletz (F.), Moisson (J.-C.), Tonneau (D.), *La démarche gestionnaire à l'hôpital. Le PMSI*, *op. cit.*, p. 163 et s.

Trois conclusions s'imposent au terme de cette rapide histoire de la genèse du développement et des premiers usages du PMSI. D'abord le nombre restreint, au moins à ses débuts, des personnes impliquées dans le programme. Impulsé par une personnalité forte et déterminée, développé par une structure - la Mission PMSI - de taille modeste, le programme ne va enrôler des alliés que très lentement, surtout en dehors de la haute administration. Ensuite l'importance des aléas politiques dans la trajectoire du programme : les phases de mise en veilleuse succédant à des relances soudaines, les usages effectifs du dispositif n'ont cessé d'être redéfinis en fonction des oppositions du corps médical, des directeurs hospitaliers (SNCH), et des élus locaux ainsi que de la perception (souvent angoissée) par les responsables politiques du « climat hospitalier ». La prudence a donc dominé la phase d'élaboration au grand dam de son promoteur qui dénonce régulièrement le manque de courage politique dans la réforme du système de santé⁸³. Si finalement on semble s'orienter vers un usage externe, on ne peut cependant que constater l'écart qui sépare la conception française du PMSI de son homologue américain, les DRG.

⁸³ Cette dénonciation des faiblesses de la volonté et du discours des politiques en matière de réforme de l'Etat social est d'ailleurs un topique du discours de l'« élite du welfare » identifiée et étudiée dans Hassenteufel (P.) (Dir.), *L'émergence d'une élite du welfare ? Sociologie de l'Etat en interaction*, Paris, MIRE, 1999. On la retrouve notamment sous la plume de G. Johanet, autre grande figure de la réforme du système de santé.

CONCLUSION

Le présent rapport - dont on rappelle qu'il ne se veut qu'exploratoire - ne s'inscrit pas dans la perspective caméraliste classique de "conseils de bonne gouvernance prodigués aux Princes".

Respectant à la lettre - et, on l'espère dans l'esprit - les termes de l'appel d'offres "qualité de la Justice" initié par le G.I.P., cette enquête a été conçue comme une explicitation et une mise à plat des "*nombreuses ambiguïtés (qui sont) autant d'écueils (ayant) pu freiner tant les expériences d'introduction de la démarche qualité dans les services de l'État que les tentatives d'évaluation des politiques publiques*"¹.

La première partie, exploitation d'une quinzaine d'entretiens effectués auprès de protagonistes du service public de la Justice, met l'accent, à partir d'un échantillon non représentatif mais suffisamment contrasté, sur la diversité des appréciations, remarques, critiques, griefs, attentes, espoirs ou frustrations que suscite le fonctionnement actuel de la Justice en France. On a souhaité ici, par la méthode de l'entretien semi directif, livrer une "chronique ordonnée" de ces perceptions, par restitution d'un récit le plus proche possible des propos de nos interlocuteurs. Nécessairement limité², cet exercice restitue pourtant des discours suffisamment riches pour être, a minima, généralisables.

La parole donnée aux enquêtés dessine, en effet, un tableau assez contrasté de ces perceptions. Globalement sombre voire, pour l'avenir et pour certains - les avocats, en particulier - pessimiste, le tableau s'éclaire par endroits du constat de progrès récents réalisés en matière de dotations budgétaires, d'accueil du public, de simplification de certaines procédures et surtout - évaluation en actes qui ne dirait pas son nom -, d'une plus grande déconcentration et concertation entre les parties prenantes au processus.

Si un accord se dégage globalement pour incriminer la lenteur de la Justice, s'indigner des accusations de partialité entachant la réputation des juges, et opiner au principe d'une évaluation plus systématique et transparente du

¹. Formulations de l'appel d'offres initial.

². Sont notamment sous- ou non- représentés dans notre panel de discussions les magistrats des juridictions civiles et les justiciables les moins proches de l'univers judiciaire ainsi que les professions liées aux juridictions pénales.

Service public de la Justice, ledit consensus s'avère à l'étude³ fragile et ambigu tant les définitions normatives de ce que serait idéalement une "*justice de qualité*" ressortent comme dispersées, parfois contradictoires, mais pour autant, rarement aléatoires. Très souvent, ces prises de position inégalement spontanées et concordataires s'avèrent largement déductibles des positions occupées (ou souhaitées) dans un espace judiciaire à bien des égards concurrentiel voire conflictuel (distance et parfois oppositions entre justiciables/professionnels, chacun de ces deux pôles recouvrant d'autres divisions, plus fines et plus prédictives encore⁴).

La critérisation de ces idéaux de justice (soit ici la *transformation* d'objectifs en indicateurs statistiques permettant la mesure des progrès ou l'évaluation du *gap* séparant les situations actuelles des finalités poursuivies) n'est pas une entreprise aisée. La seconde partie de cette étude l'enseigne, par construction d'un raisonnement analogique mené avec un secteur de la Santé, à bien des égards précurseur en la matière, mais dont on hésiterait beaucoup à affirmer qu'il peut être érigé en modèle - au double sens d'expérience enviable et importable... Les difficultés - potentielles ou effectives - rencontrées dans les deux cas suggèrent qu'elles sont inhérentes à toute démarche d'évaluation de services à la fois immatériels, traitant d'enjeux "cruciaux" et saillants, et produits par des espaces hautement concurrentiels et différenciés.

On en citera notamment trois :

- ◆ les idéaux poursuivis - inégalement partagés et définis comme tels - peuvent aussi se présenter comme également désirables mais largement incompatibles entre eux (moindre lenteur/sérénité/compréhension des décisions rendues/transparence et lisibilité).

³. C'est dans la possibilité de saisir les logiques de malentendu et partant, de mieux peser le poids et l'intensité des opinions émises que réside l'avantage relatif incomparable de l'entretien approfondi sur la technique sondagière procédant par questionnaires essentiellement fermés.

⁴. S'agissant des justiciables, on a constaté combien les propos de ceux relevant de la juridiction administrative pouvaient différer de ceux redevables des juridictions judiciaires, cette différence recouvrant largement - mais pas totalement - d'inégales dotations en capital culturel, scolaire et partant, une inégale familiarité avec le monde judiciaire et le métalangage du droit.

S'agissant des professionnels, outre un degré de satisfaction tendanciellement plus important chez les professionnels des juridictions administratives et un discours plus argumenté sur les pratiques d'évaluation, l'opposition la plus discriminante s'établit entre les agents de l'État et les professions libérales, le discours des premiers pouvant être largement pré-orienté par leur place dans la hiérarchie, celui des seconds (pour l'essentiel avocats) par leur ancienneté dans la carrière, leur secteur de spécialisation et la taille de leur cabinet...

- ◆ ces idéaux se prêtent inégalement aux opérations métriques de conversion en indicateurs quantitatifs; quantification qui, par ailleurs, suscite, pour avoir été déjà "éprouvée" par nombre d'interlocuteurs, de fortes résistances au titre de leurs effets pervers.
- ◆ la valeur d'usage de ces indicateurs de "qualité" et/ou de "performance" est étroitement dépendante des conditions de l'échange (inégal, restreint et endogène ou au contraire réciproque, élargi et partiellement hétéronome) au terme desquels ils ont été construits et diffusés avant que d'être opposables à tous...