

# Réformisme managérial et transformation de sens : justiciables et professionnels face à la « modernisation » de la justice

LAURENT WILLEMEZ

**C**omme l'ensemble des institutions étatiques, la justice est en proie aux exigences de la réforme de l'État. Les dernières réformes imposées par le processus de révision générale des politiques publiques (RGPP) mis en œuvre depuis 2007, et qui sont en quelque sorte la suite et l'exacerbation des mesures de « modernisation » de la justice depuis le début des années 1980, conduisent à transformer le sens et les formes de l'exercice de la fonction de juger, pour les professionnels du droit comme pour les justiciables. Les logiques managériales qui sont à l'œuvre, transformant, par exemple, le justiciable en « usager » et l'institution judiciaire en « service public de la Justice », s'accompagnent en effet de l'imposition de nouvelles exigences – efficacité, rapidité, baisse des stocks d'affaires, meilleure information des usagers, et surtout économies budgétaires – qui rompent avec la spécificité et l'autonomie traditionnelles de l'espace judiciaire par rapport à la société. Un retour rapide sur ces transformations et leurs logiques permet de mettre en valeur à la fois les processus de dépossession vécus par les acteurs de la justice et l'affaiblissement des formes d'accès au droit<sup>1</sup>.

## De la modernisation du service public de la Justice à l'imposition du nouveau management public

Les discours sur la nécessaire modernisation de la justice ne datent pas de l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy ni de la RGPP. Une histoire cavalière des réformes de l'institution judiciaire permet de montrer que les débats, les rapports administratifs et parlementaires et les politiques de rationalisation administrative de la justice ont véritablement été initiés dès l'arrivée de Robert Badinter<sup>2</sup> au ministère. Dès 1983, il en appelle au développement « *d'un grand service public adapté aux besoins des justiciables* » et rédige en 1985 une

1. On a généralement laissé de côté les réformes liées à l'administration pénitentiaire, malgré sa transformation par la loi pénitentiaire de novembre 2009.
2. Sur ces questions, cf. Antoine Vauchez et Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, PUF, 2007.

circulaire sur « *l'amélioration et la gestion des affaires en matière civile* » ; comme l'écrit l'avocat Daniel Soulez-Larivière, c'est Robert Badinter qui, avec toute une équipe de magistrats dans son cabinet, « *a le premier introduit dans la fonction judiciaire les notions de gestion, de stock, de flux*<sup>3</sup> ».

Il faut noter que comme dans le champ de la santé publique, les discours sur la réforme de la justice s'appuient sur le constat d'une « crise », thème dont le retour périodique sur le devant de la scène médiatique ne peut que laisser interrogateur. De fait, le constat de crise devient dès lors un topo perpétuel, comme lorsque sont pointés en 1989 « l'inaadaptation des modes de gestion », le « cloisonnement de l'institution », la faiblesse du « système d'information », etc. Toutes difficultés qui nécessitent de moderniser la justice à l'aune d'un paradigme managérial<sup>4</sup>. Ce schéma discursif et politique qui se déploie depuis le constat de la crise et l'évidence de la réforme nécessaire ne cessent de se préciser tout au long des décennies suivantes, à travers une multiplicité de rapports parlementaires, de prises de positions politiques et d'un certain nombre de mesures, dont la mise en place des Services d'administration régionaux (SAR) en 1995 par Jacques Toubon, alors ministre de la Justice du gouvernement Juppé<sup>5</sup>.

Ces politiques, qui s'amplifient dans les années 2000 avec la mise en œuvre d'« indicateurs de performance » liés à la Loi d'orientation sur les lois de finances (LOLF), mènent à une nouvelle vision de l'administration de la justice, conforme à ce qui existe dans la plupart des autres administrations : recours aux nouvelles technologies pour accélérer les procédures et réduire les coûts, indicateurs de délais et démarche-qualité (autour de réflexions sur la « qualité du procès » et l'accueil des justiciables). Les trois indicateurs principaux de la « qualité » de la justice deviennent ainsi le nombre d'affaires en stock, le nombre d'affaires en flux et la durée moyenne d'une affaire. On le voit, cette rhétorique de l'efficacité peut tout à fait être congruente avec les logiques européennes d'imposition des normes européennes définissant la « bonne justice » autour de l'équité de la procédure et de sa célérité (autour de la définition du « délai raisonnable » de jugement). C'est sans doute cette congruence – ce qui ne veut pas dire relation automatique – qui explique la relative absence de résistance des acteurs de l'institution judiciaire face à l'imposition de cette logique managériale.

Cette logique prend toute sa mesure avec l'application au ministère de la Justice de la RGPP. Comme dans de nom-

3. Daniel Soulez-Larivière, *Grand soir pour la justice*, Paris, Seuil, 1997, p. 139.

4. Cécile Vigour, « L'introduction de la rationalité managériale au sein de l'institution judiciaire ou l'euphémisation du politique », *Droit et société*, n° 63-64, 2006.

5. Aux côtés des chefs de juridiction des cours d'appel, les SAR sont chargés de préparer et de contrôler l'exécution des budgets pour l'ensemble de la juridiction du ressort. Ils deviennent ainsi un véritable « pôle administratif », en charge de la « gestion des ressources humaines » et de la « gestion des moyens ».

breux autres ministères, le processus de RGPP renvoie à la victoire sans partage du nouveau management public comme manière de penser et d'organiser l'action de l'État : forte baisse du nombre de fonctionnaires, évaluation permanente des résultats et logiques de concurrence (le *benchmarking*), immixtion d'acteurs privés dans l'action publique...<sup>6</sup> Concrètement, un certain nombre d'équipes constituées de membres de l'Inspection générale des finances et de consultants externes réalisent un audit des ministères et proposent périodiquement des centaines de mesures, validées par un Conseil annuel de modernisation des politiques publiques (CMPP), et dont l'avancée est systématiquement évaluée (sur le mode des feux tricolores !)<sup>7</sup>. Les principes généraux se retrouvent pour chaque ministère et sont déclinés pour chaque domaine d'intervention de l'État : améliorer la qualité du service rendu aux usagers, réduire les dépenses publiques et poursuivre la « modernisation » de la Fonction publique ; les mêmes mots reviennent systématiquement : mutualisation, rationalisation, simplification, modernisation...

Pour ce qui est du ministère de la Justice, ces grands principes sont mis en application d'une manière radicale : le premier « train de mesures », annoncé le 11 décembre 2007, vise notamment, outre des modifications dans l'organisation de l'administration centrale et dans les différents corps d'inspection, à aller vers la « déjudiciarisation » de certains conflits (les infractions routières, le divorce et le contentieux administratif) et à réformer profondément la carte judiciaire : 23 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 55 tribunaux de commerce et 62 conseils de prud'hommes sont supprimés. Les réformes touchent l'ensemble des services du ministère de la Justice : la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) voit son organisation territoriale profondément remaniée (passage de 15 à 9 régions et regroupement de nombreuses directions départementales), cette rationalisation devant aboutir à calquer les cartes de la justice, de la PJJ et de l'administration pénitentiaire (de manière à mutualiser les personnels) ; dans l'administration pénitentiaire, on prévoit de fermer une vingtaine de petits établissements et de construire de grands centres régionaux en partie gérés et financés par le privé. La troisième vague de réformes, annoncée en juin 2010 pour une mise en œuvre devant s'étendre de 2011 à 2013, apparaît à la fois comme beaucoup plus complète, avec des mesures parfois très précises, parfois très générales.

6. Sur ces questions, cf. Philippe Bezes, *Réinventer l'État.*

*Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

7. Ces rapports d'étape de la RGPP, publiés sur Internet – comme il se doit dans le cadre de la transparence nécessaire au bon exercice du *benchmarking* – offrent au lecteur courageux de magnifiques exemples de la littérature de la version française du *New Public Management*. Pour le dernier d'entre eux : [http://www.budget.gouv.fr/actualite/cmpp4\\_juin2010.pdf](http://www.budget.gouv.fr/actualite/cmpp4_juin2010.pdf)

.....

### Réformes pour la période 2011-2013

- Optimiser les principaux processus des services judiciaires.
- En lien avec le Conseil d'État et le ministère chargé de l'Immigration, participer à la définition d'un plan d'action permettant de réduire le délai de traitement des contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile.
- Rationaliser l'administration centrale du ministère.
- Professionnaliser la fonction « Achats ».
- Rationaliser les implantations immobilières parisiennes du ministère (site unique de l'administration centrale, hors Vendôme, et libération des locaux de l'ENM sur l'île de la Cité).
- Renforcer la maîtrise du ministère de la Justice sur ses projets informatiques.
- Interconnecter Cassiopée avec les applications « métier » des services enquêteurs.
- Moderniser le fonctionnement du casier judiciaire.
- Rationaliser le traitement des frais de justice par les services judiciaires.
- Mutualiser au niveau national le dispositif d'interceptions judiciaires.
- Poursuivre la modernisation du fonctionnement des greffes pénitentiaires.
- Permettre aux usagers de suivre le traitement de leurs plaintes en ligne.
- Rationaliser et simplifier l'aide juridictionnelle pour en réduire le coût.

.....

Comme pour toutes les formes de nouveau management public, le processus de réforme de l'administration judiciaire apparaît ainsi comme extrêmement bureaucratique et autoritaire : contraignant pour les personnels, mis en demeure de « moderniser » leurs manières de travailler, il prend l'aspect d'un dispositif d'amélioration de l'accueil des justiciables. Ce sont donc les conséquences prévisibles de l'imposition de cette raison réformatrice dans le champ judiciaire qu'il faut maintenant analyser.

### Entre sentiment de dépossession et moindre accès à la justice

Du côté des justiciables, la « rhétorique de l'usager », que des sociologues avaient vu émerger dès 1997 <sup>8</sup>, prend aujourd'hui une ampleur inégalée. Cela se joue non seule-

8. Laurence Dumoulin et Thierry Delpeuch, « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », in Philippe Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997.

ment dans des logiques d'accélération de la justice, dont la lenteur est perçue comme un dommage pour les justiciables, mais aussi autour de l'impératif d'information et de transparence : dans cette perspective, il s'agit par exemple de permettre aux « usagers » de suivre sur Internet les différentes étapes du traitement de leurs plaintes. Quand on sait la difficulté qu'ont une grande partie des citoyens à connaître et comprendre le système judiciaire, on se rend compte de l'inutilité relative de ce suivi si il ne passe pas par un travail pédagogique d'explication des cheminements – ce qui n'est bien entendu pas prévu par les réformateurs.

Mais la réforme principale, qui risque de toucher directement les « usagers », est la dernière de la liste : la transformation de l'aide juridictionnelle (AJ). Il faut rappeler que pour les personnes aux revenus modestes (environ moins de 900 euros pour l'AJ totale et moins de 1 300 euros pour l'AJ partielle), l'État prend en charge tout ou partie des frais de procédure (honoraires d'avocat, rémunération d'huissier de justice, frais d'expertise...). Or, une réforme a été déjà proposée, que la RGPP reprend donc à son compte, par le sénateur (UMP) de la Sarthe, Roland de Luart. En octobre 2007, dans un rapport parlementaire intitulé « Réformer un système à bout de souffle », celui-ci proposait un ensemble de mesures destinées à obtenir « une meilleure responsabilisation des bénéficiaires de l'AJ » et à éviter les « abus » des justiciables au « comportement procédurier ». Au-delà de la comparaison explicite avec l'assurance maladie et les abus qu'elle susciterait, le sénateur n'apporte aucune preuve quantitative des abus procéduriers qu'il dénonce en s'en tenant au mythe de la « judiciarisation » de la société française<sup>9</sup>. La proposition principale conduit à la mise en place d'un « ticket modérateur » pour toute AJ, proposition que, selon la presse, le ministère de la Justice étudie actuellement. La rhétorique de l'usager tout comme les discours sur la modernisation constituent ainsi une forme de faux-semblant, cachant d'abord des logiques budgétaires de réduction des coûts.

Mais ces réformes de la justice touchent aussi tout particulièrement les acteurs qui travaillent quotidiennement au Palais de justice : magistrats, avocats, greffiers et tous les autres agents qui participent à son fonctionnement. Pour ceux-là, la RGPP et les politiques de réduction des coûts ont des conséquences particulièrement fortes sur la manière dont ils exercent la fonction de justice, en cela que, comme toutes les autres déclinaisons du management public, elles

9. Alors même que l'on sait que la dénonciation de ce processus d'accroissement du contentieux est en fait, dans de nombreux domaines de la justice « un phénomène non confirmé et un discours intéressé » (Jérôme Pelisse, « Les usages syndicaux du droit et de la justice », in Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007.

les conduisent à un sentiment de dépossession de leur activité professionnelle. Dans leur livre récent sur les logiques de désobéissance civile<sup>10</sup>, Sandra Laugier et Albert Ogien montrent comment, dans un certain nombre de secteurs de l'action publique (écoles, universités, hôpitaux), les réformes néomanagériales conduisent les professionnels à se sentir dépossédés de leur propre activité, interdits de déployer les compétences qui leur semblent nécessaires à l'exercice de leur métier et finalement exclus de la définition de leur mission. Pour ces auteurs, l'un des mécanismes centraux de dépossession est l'imposition de la « qualité » comme impératif moral, et par conséquent des processus d'évaluation de celle-ci, qui font de la « quantification » et de la « numérisation » le cœur de leur activité professionnelle. La « violence arithmétique de cette quantification<sup>11</sup> » est particulièrement prégnante chez les professionnels de la justice, comme le montrent les réactions des magistrats face aux exigences du traitement en urgence des affaires pénales ou à l'expansion du développement des audiences en visio-conférence (qui permet de faire l'économie du transport des détenus de la prison au Palais de justice)<sup>12</sup>.

Dans ces transformations des pratiques de jugement, c'est bien, au-delà même du professionnalisme des acteurs, le sens de la fonction de juger et les propriétés habituelles qui lui sont associées qui sont en jeu : il en est ainsi de l'accusation de lenteur de la justice, qui peut aussi être considérée, au moins dans la justice pénale, comme la durée nécessaire à la manifestation de la vérité ; il en est de même des critiques envers l'absence de rationalité de la carte judiciaire ou le coût de l'aide judiciaire, qui peuvent aussi être définies comme les conditions d'une égalité géographique et sociale devant l'accès aux tribunaux dans le cadre d'une justice démocratique. Ainsi, le réformisme managérial contribue à remettre en cause l'exceptionnalité de la justice parmi les espaces d'intervention de l'État et redéfinit les valeurs qui la fondent : l'impératif sans cesse affirmé d'efficacité et de qualité permet d'omettre, voire d'effacer, d'autres principes axiologiques comme la démocratie ou l'égalité. Reste à savoir si la résistance, active ou passive, des acteurs de l'ordre judiciaire permettra longtemps de lutter contre ces logiques destructives qui sont aujourd'hui à l'œuvre : les mobilisations du printemps 2010 donnent à penser que la pression sur les personnels qu'entraînent les réformes managériales apparaît comme de plus en plus insupportable et mène à des alliances inédites et à des protestations multiformes<sup>13</sup>. ■

10. Sandra Laugier et Albert Ogien, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, Paris, La Découverte, 2010.

11. *Ibid.*, p. 148.

12. Sur ces évolutions de la justice, cf. Benoît Bastard et Christian Mouhanna, *Une justice dans l'urgence*, Paris, PUF, 2007 ; Laurence Dumoulin, « Parlez dans le visiophone ! La distance dans l'exercice des activités médicales et judiciaires », *Sciences sociales et santé*, 26(3), 2008.

13. Le 9 mars 2010 était organisée à l'appel d'un grand nombre d'organisations liées au ministère de la Justice (syndicats et associations de magistrats et d'avocats, syndicats de l'administration du ministère de la Justice – PJJ, administration pénitentiaire et services judiciaires) une mobilisation contre « le démantèlement du service public de la justice ».