

L'INTRODUCTION D'UNE DÉMARCHE QUALITÉ DANS LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE : INVENTAIRES DES DIFFICULTÉS ET POSSIBLES ANALOGIES

AUTEURS: Patrick LEHINGUE, Florence GALLEMAND, Emmanuel PIERRU, Frédéric PIERRU

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

DATE: Mars 2001

PUBLICATION: Ronéo. 111 pages

Objectifs de l'enquête et outils d'investigation

I/Rappel de la problématique

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

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.

"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 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 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 professionnels de la justice/justiciable, et mieux analysées les stratégies de voice des professionnels et d'exit des citoyens-justiciables, 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" 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 forme, 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 voir³. 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"⁴, encore convient-il de s'assurer préalablement de la solidité voire de l'existence des liens tissés et du caractère commun des entreprises étudiées.

³ 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. 15-31

⁴ *ibid.*, p. 16.

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.

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 (lère 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'équipe⁵ 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 Santé. 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 " ⁶ 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 :

⁵ Plus spécifiquement Frédéric Pierru.

⁶ 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.

⁷ S'agissant du second, traitement épidémiologique.

- 1°) la nature régaliennne de ces deux services publics⁷ ;
- 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 rendre comparable).

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. On savait par ailleurs que les sondages d’opinion - technique d’investigation royale voire hégémonique - 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. 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, 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 ”.

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 associées - voire souvent déductibles -des positions et trajectoires (occupées, perçues et/ou anticipées) dans un espace judiciaire plus conflictuel qu’on ne l’imagine parfois.

Quatre critères de différenciation ont présidé au choix des enquêtés :

- 1°) la césure professionnels/profanés (ici justiciables)
- 2°) la distinction entre juridictions
- 3°) la séparation fonctionnaires du service public/professions libérales
- 4°) la place occupée dans la hiérarchie de l’ordre judiciaire considéré

Première partie

Perceptions et perspectives d’améliorations du Service Public de la Justice⁸

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

Rapportées aux situations concrètes et quotidiennes qu’elles sont amenées à affronter, les personnes interrogées se focalisent à de rarissimes exceptions près - trois sur

⁸ Dans le cadre nécessairement restreint d’une synthèse, les propos recueillis ont été systématiquement éliminés. On renvoie pour plus de précision, au rapport final ainsi qu’à la retranscription exhaustive des entretiens.

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.

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, les 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 indéliques de la profession de conseil.

Inévitablement, apparaît alors la question de la surcharge de travail (vécue, même chez ceux qui clairement manifestent 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. Les enquêtés esquissent aussi 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).

En creusant un peu, deux bémols éclairent 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 en dysfonctionnement manifeste qui dissimulerait des fonctions positives latentes. Vertus 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'affaires) ou des postes de responsabilités qui les inclinent à ressentir comme personnelles les critiques adressées au fonctionnement global de la Justice.

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

Deux autres sources de dysfonctionnement traditionnellement évoqués 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 au **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. 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 et aux clivages de plus en plus saillants séparant jusqu'à les opposer les gros des petits cabinets, ainsi qu'à la nécessaire rentabilité de ces derniers. 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.

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.

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 latent - 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.

Si envisagé du point de vue du justiciable, le coût de la Justice est fréquemment associé aux frais de conseils et d'avocats (ce que ces derniers contestent), la cherté 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.

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 temporisent, 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,

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 lierait certains professionnels et tendrait 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.

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 unanime s'opère sur la nécessaire simplification des procédures, et sur l'inégal accès au service public que produit l'inégale dotation des justiciables en capital culturel ou scolaire.

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. Détenteurs d'une compétence technique spécifique, les professionnels de la justice n'adhèrent pas nécessairement à l'idée d'un droit archaïque 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".

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

Dans une 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 pourrait-elle être paradoxalement la garantie d'une certaine qualité de la justice.

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

⁹ 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.

l’impératif de célérité ou de moindre lenteur.

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 comme franchement “ injustes ” : **la partialité de la justice** et - qualification très englobante - sa **possible “ mauvaise réputation ”**.

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 les enquêtés, spontanément portés à la discrétion et à la retenue sur ce chapitre).

Le reproche de partialité est, s’agissant des professionnels (qu’ils soient ou non fonctionnaires du service public) 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. L’accusation est rejetée comme datée (évolution des mœurs 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.

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.

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.

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 incline 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,

La première ligne de tension oppose **les justiciables aux professionnels**.

Les premiers, et notamment ceux placés dans la situation d’extériorité maximale, tendent 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 différends.

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 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'auto censure" qui, auparavant prévalaient, jouant moins leur rôle de filtre naturel. Cette accessibilité plus grande que garantirait 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 délégation. L'obligation de résultat prendrait, dans l'esprit des clients, le pas sur les seules obligations de moyens.

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).

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" induite, 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 serviteurs, dispensateurs de services dus, serviteurs d'agents sociaux qui les mépriseraient et les réduiraient à l'état de servitude.

La prolixité 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.

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 furtivement 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 récuse 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.

La charge peut aller 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.

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 affaires, 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.

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

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 expérience de chacun pourraient être confrontés et mieux compris.

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 (faussetment) naïf ou même métaphysique, nous avons interrogé nos enquêtés sur leur définition normative personnelle de ce que serait dans l'absolu " une décision juste ", " 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 apparence.

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 - fût 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 l'extrémité d'un continuum dont nos enquêtés recherchent le point moyen.

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.

IV - L'évaluation

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.

En fait, les incises et menues réserves posées sur le principe (pas de remise en cause de l'ensemble, réservation 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 parfois présenté, comme on l'a observé plus haut, comme trop protégé.

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'elle sont directement importées du secteur privé, et dont on perçoit mal le degré de transposabilité ce que signale par exemple, pour l'avoir testé, un conseiller prud'homal, représentant des employeurs.

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.

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 visibilité 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 ".

L'évaluation : la chose sans le mot

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

personnelle, le processus est déjà 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.

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 discuter.

Bilan coût/avantage des processus déjà initiés

Comme les propos rapportés en témoignent, le bilan de ces entreprises localisées, dispersées, non systématisées et peu visibles, à sanction et contrainte encore lâches, est " globalement positif " pour les professionnels, sans que l'on puisse être certain que les usagers partagent cet optimisme.

De fait, dans les procédures d'évaluation et d'amélioration de la qualité des services rendus, le point de vue des justiciables demeure, de l'avis même des professionnels, un point aveugle, un angle mort.

Le bilan favorable que dressent les professionnels des actions d'ores et déjà entreprises ne saurait occulter l'existence de réactions d'agacement, voire l'émission de critiques acerbes qui toutes convergent pour déplorer l'usage, jugé par trop exclusif - monomane ? - des statistiques, et même pour dénoncer ce qui est ressenti comme une pure et simple " politique du chiffre ". L'évaluation statistique, ici chargée de tous les maux, nous est représentée comme insuffisante, injuste, déformante, dégradante, obscurantiste, envahissante, chronophage, inutile puisque inexploitée voire profondément perverse, elle s'inscrit à rebours même de la perspective d'amélioration d'une qualité qu'elle contribuerait en fait à puissamment dégrader.

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 individualités¹⁰ -, 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 ".

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. Les justiciables tentent de réintroduire dans la démarche leur propre point de vue mais le

¹⁰ 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 significatif.

critère implicitement adopté - le degré de satisfaction face à la décision rendue - leur apparaît vite comme peu opérationnel.

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.

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.

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.

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.

Les modalités d'une procédure d'évaluation

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 extérieur 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.

Deuxième Partie :

La démarche qualité dans le secteur de la Santé :

Le programme P.M.S.I.

On 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 semble qu'aucune activité

publique ou de service public, ne puisse échapper 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 font pas exception à la règle.

Ainsi, le système de santé français est déstabilisé depuis une dizaine d'années par un processus, apparemment irréversible, d'industrialisation de la médecine, laquelle repose sur trois piliers, indissociables : l'élaboration d'un système de normalisation des pratiques, la quantification (qui constitue le cœur de la rationalité gestionnaire) et, enfin, l'évaluation des activités, des procédures et des structures.

Le succès relatif (au moins dans les discours) rencontré par l'idée d'une transposition des outils de la "démarche qualité" dans le secteur sanitaire, 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'existence. Toutefois 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 pour favoriser la montée en puissance dans l'espace public de définitions alternatives, sinon concurrentes, de la santé, de la maladie et de la médecine.

Faisant le pari de la fécondité de l'analogie santé/justice, la présente étude s'est particulièrement intéressé à l'expérience PMSI - Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information (hospitaliers) - dans la mesure où cette dernière semblait particulièrement 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.

En effet, la démarche qualité suppose la mise sur pied de systèmes de collecte, de centralisation et de traitement d'informations systématiques. Elle implique l'élaboration et l'analyse régulière d'indicateurs variés de performance qui permettent d'évaluer, toujours 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. Or, dans les secteurs de la santé et de la justice, le principal obstacle à une entreprise de ce genre réside 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 d'indicateurs de "performance". C'est que 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. Et 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. De fait, il apparaît que 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. Nous en avons distingué quatre :

- 1. Sur l'opportunité et la pertinence même de la construction d'indicateurs de "performance", et, plus généralement, d'informations statistiques ;**
- 2. Sur le choix des indicateurs ;**
- 3. Sur la précision et la signification des mesures effectuées ;**
- 4. Sur 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, si aucun des maillons de cette chaîne ne doit être négligé, c'est que 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.

Les indicateurs, et les outils de gestion qui leur sont liés, doivent d'abord acquérir une légitimité dite de représentation minimale : tant les professionnels que les usagers doivent reconnaître leur pertinence et leur validité, eu égard à leur représentation de leur activité et de leur organisation. Ainsi, étant donné la multiplicité des obstacles - professionnels, éthiques, techniques - à la construction d'indicateurs de performance, le premier enseignement de l'expérience PMSI est négatif - **il est impossible de faire l'impasse sur la discussion explicite autour des indicateurs et des normes élaborées à partir de ceux-ci** dans la mesure où plus les définitions et les hypothèses qui sous-tendent un tel système d'information sont étrangères aux schèmes d'évaluation, de perception et d'action des acteurs de terrain, plus les conflits lors de la phase de mise en œuvre seront nombreux et âpres. Dès lors, l'effectivité et la pérennité d'un système d'information et normatif nécessitent avant toute chose 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.

Dans le choix des indicateurs, trois biais doivent être évités : se polariser sur ce qui est quantifiable - et donc négliger les dimensions qui ne se laissent que très difficilement mettre en chiffre - ; adopter une définition exclusivement techniciste et professionnelle de la qualité afin d'obtenir le ralliement des professionnels à la démarche - au détriment du point de vue des usagers sur la performance de l'organisation et des activités en son sein - ; enfin, l'enlèvement dans la recherche d'indicateurs idéaux. Plus positivement, les débats qui ont entouré l'élaboration et la mise en œuvre du PMSI montrent qu'il convient 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". Au surplus, il apparaît contestable de pondérer ces indicateurs pour aboutir à une "note globale", comme l'ont fait les auteurs des divers palmarès (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 plus de la “ légitimité de représentation ”, un outil de gestion, pour s’implanter durablement, doit acquérir une “ **légitimité d’usage** ” qui 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. ” (F. Pallez). Dans cette perspective, ce n’est plus tant l’efficacité (le degré d’obtention d’un objectif a priori) de l’outil qui doit retenir l’attention que son **effectivité** c’est-à-dire sa capacité à créer les conditions de sa propre réalisation. Il s’agit alors de rompre définitivement avec la conception scientiste de l’administration et d’admettre que le sens d’une politique publique ne se révèle - ou mieux ne 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 être observés, réclament la mise en place d’un suivi qui ne se rabat pas seulement sur l’idée de contrôle ou d’application conforme. Cette évaluation constante doit permettre non seulement de construire la “ légitimité d’usage ” des indicateurs mais aussi et surtout d’encourager les usages inédits de ces mêmes indicateurs, de favoriser les apprentissages tous azimuts que ces derniers tendent inévitablement à générer.

SOMMAIRE

Objectifs de l’enquête et outils d’investigation

Première partie : Perceptions et perspectives d’améliorations du service public de la justice

- I - La qualité de la justice : les principaux dysfonctionnements perçus
- II - L’espace judiciaire comme espace conflictuel
- III - “ Décision juste, “ justice idéale ” : la pluralité des définitions normatives
- IV - Evaluation du service et démarche qualité

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 ”

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

Etape n° 2 : La question du choix des indicateurs

Etape n° 3 : Assurer l’effectivité des instruments élaborés

Annexe

Conclusion