

La légitimité du management

Longtemps préservée des questions d'organisation et de gestion, la Justice manifeste, bon gré mal gré, un intérêt grandissant pour les logiques managériales. L'introduction d'un certain nombre de concepts et d'outils de gestion (évaluation des résultats, maîtrise des coûts, stratégie, redevabilité...) s'accompagne du développement d'une rationalité managériale qui bouscule les rationalités anciennes — juridiques, administratives... —, mais aussi les identités et les pratiques professionnelles. Ainsi, au sein d'un monde que l'on caractérise plutôt par sa permanence que par ses capacités de changement, s'installe l'idée d'opérer un passage de l'institution — où la régulation est assurée par des normes de conduite — à l'organisation — où l'allocation des ressources est planifiée. Pour le dire autrement, le secteur régalién qu'est la Justice connaît un mouvement de désépécification et tend donc à devenir une organisation publique comme une autre. Dans ce mouvement que l'on peut également qualifier de détraditionnalisation, quel est le rôle joué par le management ?

BENOÎT BERNARD

En droite ligne du New Public Management, on retrouve dans les organisations judiciaires une rhétorique spécifique à un mouvement général de modernisation des administrations publiques. La Justice n'est plus cette institution basée en priorité sur l'indépendance, le primat de la qualité juridique ou les rites judiciaires. Ces normes générales de conduite n'ont évidemment pas disparu, mais la Justice quitte peu à peu ce mode de régulation pour un autre axé sur la planification et l'allocation des ressources¹. Ainsi, à l'instar de l'organisation policière, la Justice développe, d'une part, des projets ciblés tels que des démarches qualité au ministère public ou la mesure de la charge de travail des juges ainsi que, d'autre part, des réformes organisationnelles à différentes échelles de fonctionnement. D'innombrables acronymes tels que, parmi d'autres, PDCA (Plan Do Check Act), EFQM (European Foundation for Quality Management), BSC (Balanced Scorecard), BPR (Business Process Reengineering) ou encore KPI (Key Performance Indicators) entrent désormais dans le vocabulaire des professionnels de la Justice.

¹ Bernard B. (dir.). « Le management des organisations judiciaires », dans *Performance publique*, Larcier, 2009, 163 p.

Toutefois, comme dans d'autres domaines de l'action publique, le management pose question. Premièrement sur un plan instrumental. Comment ces recettes génériques sont-elles appliquées ou diffusées au cœur des organisations judiciaires? Le management et ses outils peuvent-ils répondre aux enjeux concrets des organisations judiciaires? On pense inévitablement aux phénomènes que l'on épingle régulièrement dans la presse (arriéré judiciaire, surpopulation des prisons, évasions...), mais également aux besoins de refonte des relations entre la Justice et le citoyen : derrière une rhétorique de la modernisation, le management est-il une solution technique à ces enjeux ?

Deuxièmement, le management doit être questionné sur le plan de sa légitimité politique. L'introduction de logiques managériales et, plus généralement, de réformes apparaît en réponse, ou du moins parallèlement, à une situation de crise(s), à l'apparition de phénomènes sociaux tels que la judiciarisation (à savoir l'extension du rôle de la Justice dans la résolution de conflits) ou même d'évolutions juridiques (procéduralisation, évolution de la structure des textes de loi, le « plaider coupable »...). On pourra dès lors se demander, dans un second temps, quel rôle joue le management dans le débat politique : derrière la neutralité apparente des principes de management, peut-il être une source de légitimité politique ?

LES RÉFORMES DE LA JUSTICE : UN DÉFICIT DE FINALISATION ET DE FINALITÉ

Les observateurs du champ ont vu, tour à tour, se succéder la mise en œuvre de projets d'informatisation et d'harmonisation des données judiciaires (Phénix, Khéops), de décentralisation gestionnaire (Thémis) et, aujourd'hui, de refonte du paysage judiciaire. Si ces projets, non aboutis ou en gestation, témoignent d'une volonté de réforme, ils sont toutefois symptomatiques d'une dynamique en éternel développement qui dépasse rarement le stade de l'installation pilote. Ainsi, les tentatives de modernisation ciblées telles que les démarches qualité entreprises au ministère public ou la mesure de la charge de travail — encore fortement débattue — au sein du siège n'échappent pas à ce constat. La mise en place de ces outils semble, en effet, marquée par un manque de persévérance et/ou de moyens humains mis à la disposition d'une application et d'une implication générale.

On peut également relever le caractère contingent de ces « innovations » managériales. Ces dernières émergent ou pas, selon les circonstances du moment, la motivation de l'un ou l'autre chef de corps, sinon selon les impulsions d'un cabinet de conseil. Autrement dit, malgré une façade commune où sont censées s'articuler efficacité, efficience et qualité — un triptyque classique du New Public Management —, ces outils pèchent par une absence de cohérence d'ensemble et un manque de clarté de leurs objectifs. Ce constat n'a en soi rien d'exceptionnel. L'analyse des politiques publiques nous montre fréquemment que la finalité d'un outil de gouvernement ou de gestion n'est pas toujours

clarifiée et formalisée dès sa genèse. Au contraire, c'est dans l'action, dans une trajectoire faite d'obstacles techniques et de stratégies d'acteurs que sont définis, ajustés, sinon transformés les contours et les limites d'un dispositif. Toutefois, le niveau de clarté des objectifs conditionne de toute évidence la forme d'adhésion des magistrats et des acteurs de la Justice aux outils installés. Dans le cas, par exemple, de la mesure de la charge de travail, la légitimité de l'outil sera variable selon qu'il poursuive l'objectif d'une nouvelle répartition des moyens au sein de la magistrature, d'une réduction des coûts, de lutte contre l'arriéré ou encore de célérité de la Justice. Ce manque de finalité semble ainsi un des éléments forts des réticences et des résistances des entités judiciaires locales. En effet, les objectifs liés à l'introduction des outils managériaux ne doivent pas être confondus et demandent des outils de mesure... sur mesure.

UNE MODERNISATION À PLUSIEURS VITESSES

En adoptant une vue *par le bas*, la diffusion des outils de modernisation se définit en outre par son hétérogénéité et par une mise en pratique différenciée. Ce constat nous rappelle, tout d'abord, combien l'organisation judiciaire se caractérise par des fonctionnements, des usages, mais aussi des arrangements qui donnent leur singularité aux espaces locaux et qui sont autant de freins à une mise en œuvre homogène de réformes programmées par *le haut*. L'introduction d'un outil de gestion semble ainsi soumise à la bonne volonté des acteurs en place ou, inversement, à leurs stratégies d'évitement. Un autre frein à l'ancrage des outils tient dans le décalage entre l'étendue des possibilités d'action que ces derniers offrent et les capacités gestionnaires — en termes de savoir et d'action — des chefs de corps. Non seulement les professionnels du judiciaire doivent accomplir leurs tâches traditionnelles, mais ils sont désormais tenus d'être des magistrats-managers. Ils sont ainsi amenés à développer les quelque vingt-quatre compétences établies par le Conseil supérieur de la justice, en particulier dans le plan de gestion sur la base duquel ils se voient accorder leur mandat. Or ils n'ont actuellement que peu de marge dans la gestion des ressources financières et humaines de leur organisation. Autrement dit, ces chefs de corps reçoivent de plus en plus de responsabilités de gestion, mais ne disposent ni de « carotte » ni de « bâton » pour gérer leur organisation.

Dans son état d'évolution, la modernisation de la Justice est ainsi une modernisation à plusieurs vitesses, certains outils se vendant mieux que d'autres, dans certains parquets ou tribunaux et dans des formes d'appropriation hétérogènes. Un constat exacerbé, d'une part, par un contexte fédéral où l'introduction d'outils managériaux répond à des logiques d'adhésion ou de résistances différentes, du Nord au Sud, et tant en ce qui concerne la définition des principes de gestion que de l'utilisation des instruments. Et, d'autre part, à l'échelle de la chaîne pénale au sein de laquelle les capacités culturelles au changement sont très inégales et semblent peu prises en considération quand il s'agit de réformer l'ensemble du système.

UNE CONFUSION ENTRE LE SYMPTÔME ET LA MALADIE

Les acronymes cités au début de ce texte laissent peu de doute tant sur leurs origines anglo-saxonnes que sur leurs racines externes à une organisation judiciaire plus encline à manier le langage juridique. À l'instar du mouvement général de managérialisation du secteur public, les référentiels utilisés ici sont extrajudiciaires. Au passage, on notera une forte dose de mimétisme dans le développement des outils destinés à moderniser le secteur public. On notera également leur empreinte économique intrinsèque : les concepts de performance, de rentabilité ou de reddition de compte sont consubstantiels à ces outils.

Le monde de la Justice habitué à fonctionner autour de pratiques, de valeurs et de symboles propres se voit contraint de se justifier de son fonctionnement, de son coût et de sa capacité à répondre aux attentes sociétales. Dans le cadre de la crise de légitimité que connaît la Justice depuis la fin des années nonante et qui la hante toujours, les outils diffusés constituent les signes d'une volonté de réforme et sont sans conteste porteurs d'opportunités de changement. Les acquis managériaux peuvent en effet, dans le respect de l'impératif d'indépendance des magistrats, se montrer des soutiens au traitement des dossiers et à la prise de décision, à la redéfinition de la division du travail et à l'allocation des ressources.

L'objectif de cet article n'est d'ailleurs pas de disqualifier l'intérêt des principes et des outils du management dans la modernisation de la Justice ou de l'administration publique. Derrière les constats et les critiques posés, des expérimentations et des solutions inspirées des techniques managériales voient le jour, se mettent en place et contribuent localement à améliorer le fonctionnement concret des organisations. Ces initiatives sont par ailleurs portées par des acteurs, institutionnels ou non, mais dont le rôle doit être souligné. À côté de figures connues dans le monde de la Justice telles que le justiciable, la victime, éventuellement l'usager, on observe l'apparition ou le renforcement d'acteurs tels que le manager judiciaire et le conseiller en gestion des ressources humaines au sein des parquets et des tribunaux, le manager, processus clé des maisons de justice ou encore, sur un autre mode, le consultant en justice réparatrice en prison. Si les outils de gestion montrent une face contraignante, ils sont aussi porteurs d'une face habilitante. La force de ces instruments tient dans ce qu'ils peuvent être mobilisateurs et fédérateurs : qu'importe le flacon, pourrait-on dire, pourvu qu'il y ait soutien à la nécessaire coopération.

Toutefois, la mise en place de ces différentes innovations managériales semble être considérée comme une réponse globale et suffisante à un déficit profond de légitimité sociétale et politique. Pour le dire autrement, l'utilisation de ces outils afin de résoudre des problèmes de cette envergure s'apparente à une confusion entre la maladie et le symptôme. Si l'introduction d'outils est un point d'entrée, ils ne peuvent à eux seuls simplifier les procédures, réduire les coûts ou renforcer les partenariats avec le monde extérieur. Les instruments de gestion peuvent être utiles pour aider un chef de corps à piloter son organisation, mais pas à orienter, par eux-mêmes, les comportements des magistrats vers plus de coopération interne et vers une plus grande ouverture aux attentes de la société.

LA NEUTRALITÉ DES OUTILS DE GESTION

Tout processus de managérialisation implique une recherche de standardisation et d'objectivation. La mise en chiffres est, faut-il le rappeler, au cœur du projet gestionnaire. Toutefois, les chiffres, les mesures ou autres instruments de gestion ne sont pas que de simples outils, neutres et objectifs. Ce constat, régulièrement mis en exergue, nous rappelle que derrière leur neutralité apparente, les instruments de gestion imposent des logiques sous-jacentes d'analyse et d'action.

Autrement dit, un outil de gestion, par exemple, un modèle comptable, un programme informatique ou un indicateur de performances, aura non seulement pour effet de prescrire les pratiques, mais également d'influencer la manière de penser des acteurs, d'avoir cette capacité à les enfermer dans un modèle de raisonnement : les instruments de gestion encadrent les interprétations, mettent en forme une réalité et reproduisent une conception dominante de l'organisation et de son action légitime. Ce mécanisme peut s'illustrer par le rôle d'un indicateur dans la prise de décision. À ce sujet, nous avons déjà eu l'occasion d'utiliser la métaphore de la « lampe torche ». Ces outils éclairent un problème en mettant sous contrôle un phénomène, mais, dans le même temps, formatent les solutions par le mode d'approche utilisé. Ainsi dans le cas classique de l'absentéisme — le taux d'absentéisme étant le rapport entre le nombre d'absents sur la période considérée et les effectifs pendant une période donnée — les options seront différentes selon que l'on considère absentes toutes les personnes n'étant pas à leur travail, quel que soit leur motif (congrés, formations, maladie, récupération...) ou les absences que l'on peut imputer à la pénibilité ou la répétitivité du travail. Dans la première configuration, une solution pourrait être le renforcement du contrôle, dans l'autre, la remédiation à une situation de retrait et de souffrance. Le faisceau lumineux d'un indicateur n'éclaire donc qu'une partie de la complexité d'un problème, souvent d'ailleurs la face qui ne remet pas grand-chose en question. Ainsi, expression de stratégies et de valeurs propres à un ou plusieurs acteurs, les indicateurs

et autres instrumentations produisent et reproduisent une vision légitime de l'organisation. Pour poursuivre dans cette métaphore, on ajoutera que l'orientation du faisceau dépend également de l'acteur qui dirige la lampe torche. Les instruments, et plus précisément ceux qui les maîtrisent, définissent dès lors les acteurs qui participent à l'action ainsi que leur rôle, la portée de leur influence ou, même, leur implication forcée.

La question de la neutralité des outils de gestion ne se limite toutefois pas au seul niveau microsociologique. Le rôle du management dans les réformes de la Justice doit aussi s'analyser à travers les prismes de l'évolution des professions judiciaires, des luttes d'autonomie au sein de la chaîne pénale et des relations entre pouvoirs exécutif et judiciaire. Premièrement, le management et ses outils représentent un enjeu dans l'arène professionnelle de magistrats dont le métier évolue et, de surcroît, en déficit de légitimité. Derrière le management, derrière les controverses qu'il suscite, ce sont aussi des conceptions différentes du métier qui s'entrechoquent, il est vrai encore de manière feutrée. Tant au ministère public qu'au siège, qui sera capable de définir la manière de gérer son organisation pourra imprimer sa vision, dessiner les contours et les limites d'exercice de la profession.

Ensuite, sur le même mode, les dispositifs de gestion mis en place par les acteurs de la chaîne pénale auront, à n'en pas douter, une influence sur l'équilibre du système, sur l'évolution des territoires d'action de chaque maillon. Les indicateurs de performance de l'un s'imposeront à d'autres et limiteront, par conséquent, les marges de manœuvre. Ainsi, l'appareillage managérial (hyper-)développé de l'organisation policière peut-il rester sans influence sur les acteurs de l'aval? Particulièrement, dans le cadre d'une tendance observée au glissement des compétences à l'avantage des acteurs en amont de la chaîne pénale.

Enfin, à un niveau faitier dans la structure de l'État, une nouvelle réforme de la Justice — pour l'anecdote, avant celle de l'État — est en route. Une réforme sans conteste nécessaire et légitime. Toutefois, remarquons que, ici aussi, définir la structure d'un autre niveau de pouvoir n'est pas sans effet sur les rapports de force entretenus avec celui-ci. L'actualité politique récente nous a montré successivement la chute d'une partie de l'exécutif et la mise en œuvre de cette nouvelle réforme de la Justice. Les liens de causalité entre ces deux événements sont sans doute complexes, peut-être sont-ils ténus ou lointains, ils restent toutefois à explorer et à se placer dans le contexte plus large des rapports entre politique et Justice.

MAIS QUEL MODÈLE DE JUSTICE VEUT-ON ?

Chargé d'enjeux et d'investissements identitaires, le management dépasse donc sa simple dimension instrumentale et se fait fenêtre d'opportunité, véhicule stratégique tant en ce qui concerne les juridictions, la chaîne pénale et l'État. À la question de savoir si le management et ses outils constituent une

solution technique, notre propos est de plaider pour une utilisation basée sur la recherche de coopération — plutôt que sur le contrôle — et orientée vers la résolution des problèmes concrets de division du travail et d'allocation des ressources. Au risque sans doute d'aborder des sujets épineux, mais cruciaux tels que l'indépendance fonctionnelle ou la productivité individuelle.

Toutefois, les instruments de gestion n'ont de sens que dans leur inclusion dans un projet plus vaste que celui de la modernisation. On soulève régulièrement et à juste titre que les outils de gestion entraînent une priorité du comment sur le pourquoi. Or la légitimité du management passe par son asservissement à un modèle de Justice fédérateur. En effet, quel modèle de Justice veut-on ? La question n'est pas souvent posée. Elle est pourtant essentielle, de surcroît au moment où les observateurs convergent dans leurs constats de mutation de la pénalité. Veut-on une Justice sécuritaire ou, au contraire, une Justice adaptée aux nouvelles manières de résoudre les conflits ? Veut-on une Justice dont les instances suivent une évolution intégrée ou différenciée ? C'est en tout cas à partir d'un projet sur l'avenir de l'organisation judiciaire que les méthodes managériales trouveront signification et direction : le politique précèdera dès lors le managérial. ■