

N° 4

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 octobre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion,***

Par M. Roland du LUART,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufiles, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION : COMMENT DIFFUSER UNE CULTURE DE GESTION ?	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. UN ENSEIGNEMENT DISPENSÉ EN FORMATION INITIALE, PUIS APPROFONDI EN FORMATION CONTINUE	9
A. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE EN FORMATION INITIALE	10
1. Une simple sensibilisation lors de la scolarité à l'ENM.....	10
2. Les retombées bénéfiques de la réforme de l'ENG	14
B. UN APPROFONDISSEMENT NÉCESSAIRE EN FORMATION CONTINUE.....	19
1. La préparation des magistrats à la prise de responsabilité	20
2. L'adaptation des greffiers en chef à l'évolution de leurs métiers	23
3. La formation déconcentrée : le rôle pivot des magistrats délégués à la formation (MDF) et des responsables de la gestion de la formation (RGF)	26
4. L'apport de la coordination effectuée par l'administration centrale	28
II. UNE RÉELLE PROFESSIONALISATION DES MÉTHODES PÉDAGOGIQUES	31
A. LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DES PRATICIENS DANS LA TRANSMISSION DU SAVOIR	31
1. Les magistrats, pivots de l'enseignement dispensé par l'ENM	31
2. A l'ENG : une formation s'appuyant sur des greffiers en chef expérimentés et un large recours à des consultants extérieurs	32
B. LA DÉFINITION CONCERTÉE DES PROGRAMMES	33
1. Une vaste consultation des acteurs de l'institution judiciaire	33
2. Des programmes régulièrement remis à jour	34
C. L'ACQUISITION DES CONNAISSANCES FAVORISÉE PAR LA TAILLE DES GROUPES DE TRAVAIL	34
1. Des conditions de travail favorables : le format des promotions reçues chaque année dans les écoles et les locaux.....	35
2. Des modules de formation adaptés	35
D. L'IMPORTANCE DES STAGES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SAVOIR-FAIRE.....	36
1. La confrontation avec le terrain.....	36
2. Un apport utile en formation continue	37
E. LA DYNAMIQUE DU TRAVAIL EN PARTENARIAT ENTRE ÉCOLES	38
1. Les échanges ENM-ENG	38
2. La participation au Réseau des écoles de service public (RESP).....	39
F. L'ÉVALUATION INDISPENSABLE DES COURS.....	41
1. Une évaluation déjà existante... ..	41
2. ... mais qui doit être encore améliorée	42

III. UNE FORMATION ENCORE PERFECTIBLE	45
A. DIVERSIFIER EN AMONT LES PROFILS DES RECRUTÉS.....	45
1. Une grande homogénéité des entrants à l'ENM et à l'ENG.....	45
2. Les voies de la diversification	47
B. METTRE LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE L'ENSEIGNEMENT DE LA GESTION.....	48
1. Des outils informatiques déjà en place.....	48
2. Les prochaines avancées : la visioconférence et le e-learning	49
C. ENRICHIR LA POLITIQUE DE PARTENARIATS ET DE STAGES	50
1. L'intérêt d'un rapprochement avec les écoles de commerce et les universités formant à la gestion	50
2. La fécondité des contacts avec le monde de l'entreprise	50
D. TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE L'ENSEIGNEMENT DE LA GESTION ET CELUI DU MANAGEMENT.....	51
1. La gestion et le management : deux notions distinctes	51
2. L'importance de la formation au management	52
E. VALORISER L'EFFORT DE FORMATION DANS LE DÉROULEMENT DE CARRIÈRE.....	53
1. Une prise en compte très empirique et informelle	53
2. Valoriser les efforts de formation pour mieux mobiliser les personnels	54
CONCLUSION : FORMER À LA GESTION, PRÉPARER AU MANAGEMENT	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXES	65
ANNEXE 1 : UN EXEMPLE DE FICHE D'ÉVALUATION EN FORMATION CONTINUE À L'ENM	66
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

INTRODUCTION : COMMENT DIFFUSER UNE CULTURE DE GESTION ?

Les impératifs d'une bonne gestion des crédits sont, aujourd'hui encore plus qu'hier, au cœur des enjeux de la justice. Dès lors, la formation à la gestion devient une dimension incontournable du cursus de formation des acteurs de l'institution judiciaire que sont les magistrats et les greffiers en chef.

La situation d'ensemble des finances publiques, tout d'abord, impose une maîtrise rigoureuse des dépenses engagées, afin d'éviter le dérapage du déficit public et, partant, de la dette publique. Au même titre que les autres grandes administrations régaliennes et les autres services publics, la justice, mission dont le budget s'élevait à 5.959,4 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances pour 2006, est partie prenante de cet effort.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) crée, par ailleurs, **des conditions nouvelles de gestion du budget de la justice et des juridictions.** Depuis le 1^{er} janvier 2006, les premiers présidents ainsi que les procureurs généraux des cours d'appel sont devenus ordonnateurs secondaires conjoints, par dérogation au principe selon lequel le préfet est l'ordonnateur secondaire unique des services déconcentrés de l'Etat. Les frais de justice, pour leur part, relèvent désormais de crédits limitatifs, alors qu'ils étaient réglés, jusqu'en 2005, sur des crédits évaluatifs. Une meilleure maîtrise de ces dépenses, dont la dérive avait été soulignée par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information n° 478 (2004-2005) sur « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* », n'en devient, ainsi, que plus impérative, au risque de pénaliser gravement le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire.

La diffusion progressive d'une culture de gestion, permettant de répondre au mieux à cette nouvelle donne et à ces nouveaux enjeux pour la justice, passe incontestablement par la formation, tant initiale que continue.

Cette formation à la gestion doit trouver sa place dans des cursus naturellement très orientés vers les matières juridiques, notamment dans le cas de la scolarité des auditeurs de justice à l'École nationale de la magistrature (ENM), et caractérisés par des programmes déjà chargés. Elle doit, en outre, s'attacher à accompagner les changements liés à l'évolution des métiers des magistrats et des greffiers en chef.

A l'issue de sa mission de contrôle budgétaire effectuée en application de l'article 57 de la LOLF, au cours de laquelle il s'est notamment rendu à l'ENM et à l'Ecole nationale des greffes (ENG), votre rapporteur spécial tient à distinguer l'enseignement en gestion dispensé en formation initiale et celui, plus approfondi, proposé en formation continue.

Il souhaite, par ailleurs, souligner les **efforts engagés dans les deux écoles** pour adapter leurs méthodes pédagogiques aux exigences de la matière.

Il croit, toutefois, **encore possible de perfectionner cet enseignement** et considère comme essentielle une meilleure prise en compte des formations continues, suivies par les magistrats et les greffiers en chef, dans le déroulement de carrière de ces acteurs de l'institution judiciaire.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Un constat très encourageant

- En formation initiale, **les auditeurs de justice à l'ENM et les élèves de l'ENG présentent un profil essentiellement juridique**, la gestion constituant souvent pour eux une *terra incognita* pour laquelle ils montrent peu d'appétence.

- Pour autant, **l'ENM et l'ENG ont réussi à réserver à la gestion une place, certes limitée, mais non négligeable dans leurs programmes**, autour de l'apprentissage des « fondamentaux » de cette matière appliquée à l'institution judiciaire. Les enseignements visent essentiellement à déclencher une prise de conscience de l'importance de ces enjeux au sein des juridictions et tout au long de la future carrière des élèves de ces deux écoles.

- **La formation continue** dispensée aux magistrats et greffiers en chef permet un approfondissement efficace de ces questions. **Centrée sur des problématiques très concrètes et actuelles**, elle permet de préparer les magistrats à la prise de responsabilité et accompagne les greffiers en chef dans l'évolution de leurs métiers.

- **L'une des principales caractéristiques de cette formation est de s'appuyer sur l'expérience, forgée au contact du terrain, de magistrats et de greffiers en chef** contribuant grandement à l'ingénierie pédagogique de ces deux écoles. Le recours à des consultants extérieurs, des conditions matérielles de travail favorables, et un intelligent travail en partenariat entre écoles (ENM, ENG et Réseau des écoles de service public) complètent utilement la démarche menée.

Six recommandations pour accompagner une meilleure sensibilisation à la gestion

Recommandations	Délais
<p>Des efforts doivent être entrepris pour améliorer encore la qualité de l'évaluation de cet enseignement : celle-ci ne doit plus se cantonner à une évaluation « à chaud » et doit, par ailleurs, impliquer tous les acteurs concernés par la formation et par ses retombées bénéfiques dans les juridictions et dans les services administratifs régionaux (SAR).</p>	Immédiatement
<p>L'effort de formation à la gestion doit, désormais, être mieux pris en compte dans l'évaluation des magistrats et des greffiers en chef et dans leur déroulement de carrière. Un agent dont les efforts et les résultats obtenus ne sont pas reconnus court le risque d'une démotivation et d'un renoncement à poursuivre l'effort de formation tout au long de son parcours professionnel.</p>	Immédiatement
<p>Dans le cadre de l'enseignement de la gestion, l'ENM et l'ENG doivent continuer de tirer le meilleur profit des avancées technologiques à leur disposition : recours plus large à la visioconférence, au e-learning et développement d'un « Campus numérique ».</p>	2007
<p>L'objectif d'une formation à la gestion de qualité passe, par ailleurs, par une politique ambitieuse de partenariats avec les écoles de commerce et les universités de gestion pour favoriser les synergies : travaux de recherche innovants, méthodes pédagogiques, transferts de savoir-faire. Dans le même esprit, les échanges avec le monde de l'entreprise doivent être multipliés, au moyen de stages, sur des problématiques communes à la sphère du privé et au service public de la justice : contrôle de gestion, définition de projets de service, optimisation des ressources humaines...</p>	2007
<p>La distinction entre la gestion et le management n'est pas suffisamment clairement établie dans les formations dispensées à l'ENM et à l'ENG. Un rééquilibrage en faveur de la dimension managériale de la gestion des juridictions devient nécessaire pour mettre les magistrats et les greffiers en chef en capacité d'exercer de manière satisfaisante leurs fonctions d'encadrement et de direction des juridictions et services dont ils ont la responsabilité : écouter, mobiliser les équipes, imaginer des objectifs communs...</p>	2007
<p>La diversification des profils à l'entrée de l'ENM et de l'ENG constitue, en outre, un objectif à poursuivre, de manière à enrichir les promotions d'étudiants ayant déjà une culture du chiffre et de la gestion : présence de l'ENM et de l'ENG sur les campus de recrutement organisés par les écoles de commerce et les universités de gestion, évolution des épreuves des concours d'entrée en y introduisant une composante liée à la gestion.</p>	2008

I. UN ENSEIGNEMENT DISPENSÉ EN FORMATION INITIALE, PUIS APPROFONDI EN FORMATION CONTINUE

La formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef ne se résume pas aux seuls cours suivis en formation initiale, après le concours de l'ENM et de l'ENG. Elle est, par la suite et tout au long de leur carrière, complétée par une offre en formation continue.

Le coût de la formation des magistrats et des greffiers en chef

Afin de remettre en perspective l'effort de formation consenti, votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'en 2005 l'ENM et l'ENG ont, respectivement, disposé d'une dotation de 44,378 millions d'euros et de 22,169 millions d'euros, ce qui porte à **66,547 millions d'euros la somme totale consacrée à ces écoles de formation**. Selon les estimations fournies par la Chancellerie, **le coût annuel de formation d'un auditeur de justice s'élève, ainsi, à 27.027 euros et celui d'un élève stagiaire à l'ENG à 22.688 euros**.

Remarque sur la méthode de calcul de ces coûts :

Pour calculer le coût annuel d'un auditeur ou d'un greffier, il a été pris en compte la masse salariale qui comprend à la fois le traitement des étudiants et celui des permanents. Il a, par ailleurs, été ajouté les dépenses qui peuvent directement être rattachées à la formation : traitement des conférenciers, vacations des intervenants (pour les auditeurs de justice), indemnités de stages et frais de déplacement (pour les élèves de l'ENG). Ces dépenses ont, ensuite, été rapportées au nombre d'auditeurs de justice et de stagiaires présents dans les écoles en 2005. Toutefois, ces ratios sont à prendre avec un certain recul car, dans les deux cas, la distinction n'a pas été faite entre la formation initiale et la formation continue (l'ensemble des dépenses des personnels permanents a été imputé à la formation initiale). En outre, pour l'ENG, la différence n'apparaît pas entre le coût de la formation d'un greffier et celui d'un greffier en chef. De même, pour l'ENM, l'écart de coût entre les élèves issus des concours externes et ceux issus des concours internes n'a pas pu être précisément estimé. Aussi est-il difficile d'apprécier si les dépenses prises en compte dans les deux cas recouvrent vraiment un périmètre identique. Pour remédier à ces lacunes, **un contrôle de gestion plus fin est en train de se mettre en place dans les deux écoles, qui sont conscientes de la nécessité de parvenir à établir de manière fiable et exhaustive ces ratios**.

L'équilibre entre les deux cycles de formation se situe dans une complémentarité entre **une sensibilisation aux problématiques et aux outils de gestion, en formation initiale, et une approche plus pratique et plus directement opérationnelle, en formation continue**, afin de répondre « au plus juste » aux attentes de professionnels ayant déjà un « vécu en juridiction ».

Cette complémentarité est d'autant mieux assurée que l'ENM et l'ENG remplissent à la fois la mission de former les lauréats de leurs concours, mais aussi de concevoir et de dispenser les cours de formation continue. A ce titre, elles constituent les deux plaques tournantes de la formation à la gestion pour les magistrats et les greffiers en chef.

L'ENM et l'ENG ne sont, toutefois, pas les seuls acteurs de la formation continue au sein de l'institution judiciaire. En effet, certains modules peuvent, à titre ponctuel et en fonction des besoins et des priorités

ministériels, être proposés par l'administration centrale, en particulier la direction des services judiciaires (DSJ). Les juridictions et les services administratifs régionaux (SAR) sont, également, parties prenantes à cet effort par l'intermédiaire d'une formation, dite « déconcentrée », pilotée par les magistrats délégués à la formation (MDF) en juridiction et les responsables de la gestion de la formation (RGF) dans les SAR.

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE EN FORMATION INITIALE

La formation initiale, dispensée à l'ENM et à l'ENG, représente, après le difficile et sélectif filtre du concours, le premier contact des futurs magistrats et greffiers en chef avec la réalité de l'institution judiciaire. Elle vise à les préparer à leurs futures fonctions, tout en leur permettant de découvrir la diversité des métiers qui s'offrent à eux à la sortie de l'école.

Pour ces élèves, dont la culture et le profil sont essentiellement juridiques, la gestion constitue souvent, lors de l'entrée à l'Ecole, une *terra incognita*, et leur appétence pour la matière est, notamment dans le cas des auditeurs de justice, relativement faible.

La formation initiale dans le domaine de la gestion est, ainsi, essentiellement conçue comme un moment de sensibilisation et de prise de conscience de l'importance de la dimension budgétaire dans le bon fonctionnement de l'institution judiciaire. L'enseignement théorique et très approfondi de la matière n'est pas appréhendé comme un objectif prioritaire par les écoles, la vocation de l'ENM, en particulier, étant avant tout de former des « généralistes du droit ».

1. Une simple sensibilisation lors de la scolarité à l'ENM

Le cœur de l'enseignement de l'ENM est constitué des matières juridiques, qui seront la « matière première » des auditeurs de justice à la sortie de l'école. L'ambition de cette formation initiale est double : former aux métiers et aux techniques du magistrat, et ouvrir à une culture éthique, déontologique et professionnelle.

Cet objectif renvoie naturellement aux fonctions qui seront occupées par les auditeurs de justice lors de leur première affectation : substitut du Procureur de la République, substitut placé auprès du Procureur général, juge du siège, juge placé auprès d'un Premier Président, juge d'instance, juge d'instruction, juge des enfants ou juge de l'application des peines.

Ces diverses fonctions s'appuient sur un certain nombre de techniques communes qui représentent, en quelque sorte, les « fondamentaux » du métier de magistrat. Tel est le cas, notamment, des techniques liées à l'écrit judiciaire et à la maîtrise des prestations orales, auxquelles font appel les auditions, les interrogatoires et la présidence d'audiences. Chaque fonction s'appuie, par ailleurs, sur des techniques spécifiques, dont les auditeurs de justice doivent acquérir la maîtrise au cours de leur formation.

Le contenu des enseignements de l'ENM

➤ **La découverte des métiers :**

- la fonction Tribunal de grande instance ;
- la fonction Tribunal d'instance ;
- la fonction Juge d'instruction ;
- la fonction Juge de l'application des peines – siège pénal ;
- la fonction Juge des enfants ;
- la fonction Parquet.

➤ **L'ouverture à une culture éthique, déontologique et professionnelle :**

- l'éthique et la déontologie ;
- l'institution ;
- le processus de décision ;
- l'Europe et l'international ;
- l'économique, le social et la famille, l'accès au droit ;
- la communication ;
- la médecine, la psychiatrie et la déviance.

➤ **La maîtrise de l'informatique et des nouvelles technologies**

➤ **La maîtrise d'une langue étrangère**

Du point de vue des auditeurs de justice, recrutés au niveau Bac +5, l'ENM est ainsi considérée comme **une école d'application**, après une formation universitaire solide orientée la plupart du temps vers les matières juridiques.

Cette approche les amène à privilégier les enseignements fondamentaux liés au métier de magistrat, ainsi que les pratiques spécifiques axées sur une fonction particulière (procédure pénale, procédure civile...). Elle les incite aussi, parallèlement, à porter un intérêt moindre à des matières dont ils ne perçoivent que de manière imparfaite l'utilité immédiate dans leur première affectation. Tel est, notamment, le cas de **la gestion, dont l'importance dans le bon fonctionnement de la justice peut être sous-estimée par des étudiants surtout préoccupés par une parfaite maîtrise de la technicité juridique de leur futur métier.**

Ainsi, pour nombre d'auditeurs de justice, le caractère fondamental des problématiques de gestion au sein d'une juridiction n'apparaît pas d'emblée comme une évidence. **Il s'agit plutôt d'un souci de long terme qui, dans leur esprit, commencera à se poser seulement au bout de quelques années d'expérience professionnelle** et ne deviendra réellement déterminant que pour ceux accédant, par la suite, aux plus hautes fonctions, tant du parquet que du siège.

En échos à ce détachement relatif et à cette approche qui caractérise nombre des auditeurs de justice, la direction de l'ENM et son équipe pédagogique se sont, d'ailleurs, elles-mêmes interrogées sur l'utilité d'un enseignement de la gestion en formation initiale. Ce questionnement a, toutefois, été largement formel, la direction de l'ENM considérant comme essentiel un tel enseignement dès l'entrée des étudiants à l'Ecole. La position de la direction de l'ENM s'est, notamment, appuyée sur les incidences budgétaires évidentes de beaucoup de décisions prises par les magistrats, y compris ceux occupant un premier poste. L'équipe de direction de l'ENM a, ainsi, estimé qu'il rentrait sans ambiguïté dans ses missions de mettre en capacité le futur magistrat de mesurer les enjeux financiers d'une décision de justice ou d'un acte judiciaire.

Dans cette perspective, l'ENM a réservé à la gestion des séquences au cours de la scolarité, en tentant de concilier le caractère nécessairement limité de la période de scolarité à l'école (31 mois, réduits à 28 mois pour les auditeurs de justice recrutés sur titre) et la tendance naturelle à toujours vouloir enrichir un programme et un emploi du temps déjà très chargé pour les auditeurs de justice.

**La formation initiale à l'ENM :
l'exemple de la promotion entrée en janvier 2005**

➤ **PREMIÈRE PÉRIODE : LA FORMATION GÉNÉRALE**

(Entretien préparatoire au stage extérieur : 16 et 17 décembre 2004)

Février 2005 - février 2007

2005

Accueil de la promotion à Bordeaux et prestation du serment d'auditeur de justice :
du 31 janvier au 4 février 2005

Stage découverte des juridictions : du 7 au 18 février 2005

Stage extérieur : du 21 février au 29 avril 2005

Scolarité à Bordeaux :

du 2 mai au 29 juillet 2005

du 5 septembre au 16 décembre 2005

2006

Stage en juridiction

2007

Stage avocat : de janvier à février 2007

Examen de sortie : février 2007

➤ **DEUXIÈME PÉRIODE : LA FORMATION SPÉCIALISÉE**

Mars - septembre 2007

Perfectionnement fonctionnel à Bordeaux : mars 2007

Stage juridictionnel de pré-affectation : d'avril à août 2007

Installation : septembre 2007

En formation initiale, **les auditeurs de justice sont amenés à travailler les problématiques liées à la gestion des juridictions au cours de cinq « temps forts ».**

Dès la première semaine à l'ENM (dite « semaine d'accueil »), un module de formation est consacré à l'organisation et au fonctionnement des juridictions. L'objectif poursuivi est d'appréhender, de manière concrète, la question des statuts des personnels et de l'organisation des services au sein d'un tribunal de grande instance. Il s'agit de la première étape de la formation à la gestion, et elle doit se lire, avant tout, comme un exercice de sensibilisation aux enjeux administratifs et financiers de la gestion des juridictions.

Au cours de la première période de la scolarité, une journée de formation sur les instances délibératives au sein des juridictions, telles que les assemblées générales et les commissions restreintes, et sur l'administration des cours et des tribunaux est programmée. Elle est, en particulier, axée sur le rôle des chefs de juridiction et des greffiers en chef en matière budgétaire.

Ensuite, au cours de la seconde année de formation, le stage en juridiction donne lieu à une prise de connaissance systématique des différents services du greffe. Les auditeurs sont invités, à cette occasion, à rencontrer les chefs de greffe et les greffiers, à chaque arrivée dans un nouveau service.

Dans le cadre de ce stage, un thème d'étude en lien avec le fonctionnement du tribunal, comme par exemple la gestion des scellés, la création d'un guichet d'accueil, la maîtrise des frais de justice ou encore l'informatisation d'un service, est choisi par les auditeurs. Il donne lieu à rédaction d'une note de présentation de cette problématique.

Enfin, durant la période de spécialisation, les auditeurs abordent plus particulièrement les questions budgétaires liées à la mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, en 2006, ont été notamment traitées les questions de la gestion des frais de justice criminelle et de l'aide juridictionnelle. Au cours de cette période, les auditeurs bénéficient, par ailleurs, d'une présentation des logiciels judiciaires de leur future affectation et des indicateurs statistiques qui mesureront leur activité.

2. Les retombées bénéfiques de la réforme de l'ENG

L'ENG a pour mission, en formation initiale, de former les futurs greffiers en chef (agents de catégorie A de la fonction publique) et greffiers (agents de catégorie B de la fonction publique), qui seront ensuite affectés en juridiction ou au sein des SAR. A ce titre, elle prend, comme l'ENM, une part importante dans la formation des personnels du ministère de la justice qui auront la responsabilité du management des cours et des juridictions durant leur carrière.

Une distinction doit, toutefois, être établie entre les greffiers en chef, qui auront à mobiliser dans leurs fonctions des compétences en gestion administrative et budgétaire, en gestion du personnel, en organisation, en management et en communication, et les greffiers, qui s'orienteront plus généralement vers des tâches d'assistance des magistrats (procédure, authentification des actes juridictionnels, audiences...) même s'ils peuvent avoir à exercer des actes de gestion dans des fonctions d'adjoint au chef de greffe ou au chef de service. De ce fait, **votre rapporteur spécial considère que la formation à la gestion revêt une importance plus particulière dans le cas des greffiers en chef et concentrera plus spécifiquement ses développements sur ces derniers.**

La réforme du statut des greffiers en chef¹, en 2003, a été l'occasion d'une remise en perspective des missions et du contenu des enseignements de l'ENG. La principale innovation a résidé, à cette occasion, dans l'allongement de la durée de scolarité en formation initiale, passant de 12 mois à 18 mois.

Si cette réforme de l'ENG a permis une amélioration très significative du contenu de l'enseignement dispensé aux futurs greffiers en chef, votre rapporteur spécial souhaite, toutefois, souligner, à cette occasion, l'hypothèque qu'elle fait peser sur la résorption du **goulet d'étranglement**, en termes de ressources humaines, qui menace l'institution judiciaire du fait de sa pyramide des âges et des départs en retraite prévisibles au cours des prochaines années. En effet, en application de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, des efforts tangibles ont, certes, été consentis en faveur de l'augmentation des postes de magistrats, avec un taux de création, à ce jour satisfaisant, de 65 % des effectifs supplémentaires prévus. En revanche, le renforcement des effectifs des personnels des greffes reste, à ce jour, trop modeste, le taux de création atteignant seulement 38,5 %. Dans ce contexte, et alors que de nouvelles promotions, importantes en nombre, vont sortir de l'ENM, la réforme de l'ENG a eu pour conséquence un ralentissement, lié à l'allongement de la période de scolarité, du rythme des sorties des promotions de greffiers en chef. Comme l'a déjà regretté votre rapporteur spécial, lors du débat d'orientation sur les finances publiques et les finances sociales, le 29 juin 2006, le risque ainsi couru est de ne pas parvenir à revenir sur le déséquilibre actuel entre les créations de postes de magistrats et celles de fonctionnaires, qui se traduit, aujourd'hui, par un ratio « fonctionnaires des greffes / magistrats » insuffisant de 2,63.

¹ Décret n° 2002-1557 du 24 décembre 2002 modifiant le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires.

Le nouveau parcours de formation de l'ENG : une scolarité de 18 mois

- Accueil : 2 semaines ;
- Stage découverte : 3 semaines ;
- Première période de scolarité : 16 semaines ;
- Stage de première période : 13 semaines ;
- Deuxième période de scolarité : 12 semaines ;
- Stage de deuxième période : 13 semaines ;
- Première période de pré-affectation : 2 semaines à l'ENG ;
- Deuxième période de pré-affectation : 8 semaines en juridiction.

L'évolution de la scolarité à l'ENG ne s'est pas simplement traduite par une augmentation du volume horaire des cours, elle s'est également accompagnée d'une adaptation du contenu des formations, pour mieux assurer leur adéquation avec la réalité des métiers auxquels elles préparent. En particulier, le rôle accru, au fil des années, des greffiers en chef en matière de gestion et de management des juridictions et des cours a guidé **un travail de « reprofilage » des programmes.**

Trois pôles de compétences ont été identifiés, avec un accent encore plus marqué pour les cours centrés sur le management et la gestion. En effet, dans chacun des trois pôles sont traités des problématiques directement reliées aux enjeux budgétaires et financiers des juridictions.

Le pôle « Attributions spécifiques du greffier en chef », tout d'abord, aborde la question des frais de justice, sous l'angle des dépenses à imputer sur ces frais, de la procédure de certification par le greffier (concernant notamment les frais d'expertise en matière d'alcoolémie, les frais de garde de scellés, de mise en fourrière, les frais postaux et toutes les dépenses inférieures à un montant de 152,45 euros), de la procédure de taxation par le juge (concernant les autres frais de justice), ainsi que de l'articulation des services du greffe avec la régie d'avances.

Le pôle « Management et organisation des services », ensuite, traite le thème de la collecte de l'information statistique, en insistant sur ses objectifs, son intérêt, les méthodes de collecte et l'exploitation des séries statistiques ainsi obtenues. Il s'attache, en outre, à transmettre un savoir-faire en matière de conception et d'élaboration de tableaux de suivis, en particulier sous la forme de tableaux créés sous le logiciel excel. Il vise, également, à développer un certain nombre de compétences managériales, en matière d'organisation du travail d'un service (audit d'organisation, conduite d'une action de

changement dans le fonctionnement d'un service, évaluation de la charge de travail...), de conduite de réunion (animation, gestion des participants, préparation et suivi de la réunion...), de conduite d'entretien (préparation et gestion des entretiens) et de communication dans différentes situations.

Le pôle « Administration et gestion », enfin, se fixe pour objectifs l'assimilation d'une culture informatique fondée sur la maîtrise des logiciels word (bureautique) et excel (tableur), la familiarisation avec les systèmes d'exploitation ainsi que la bonne utilisation d'une messagerie internet et de l'intranet du ministère de la justice. Il offre, en outre, un enseignement approfondi en matière de gestion budgétaire, en couvrant les champs de la prévision budgétaire, de l'élaboration de la demande de crédits, de l'exécution de la dépense et de l'utilisation à cette fin du progiciel GIBUS. Il consacre, par ailleurs, un module de formation au fonctionnement d'une régie d'avances.

L'ENG : un enseignement centré autour de 3 pôles de compétence

PÔLE MANAGEMENT ET ORGANISATION DES SERVICES	
<p>➤ 1^{ère} période de scolarité : 7 semaines et 3 jours</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion des flux judiciaires • L'organisation de services 	<p>➤ 2^{ème} période de scolarité : 4 semaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestion des flux judiciaires • La gestion des services
PÔLE ADMINISTRATION ET GESTION	
<p>➤ 1^{ère} période de scolarité : 7 semaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les outils de gestion • La gestion budgétaire • La régie • Les statuts de la fonction publique 	<p>➤ 2^{ème} période de scolarité : 4 semaines et 4 jours</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les outils de gestion (perfectionnement) • La gestion budgétaire • Les marchés publics • Le contrôle et le suivi de dépenses particulières • Informatique et techniques de l'information et de la communication • La régie • Statuts de la fonction publique • La gestion des archives • L'hygiène et la sécurité • La sécurité incendie • Gestion des bâtiments
PÔLE ADMINISTRATION ET GESTION	
<p>➤ 1^{ère} période de scolarité : 1 semaine et 1 jour</p> <ul style="list-style-type: none"> • La nationalité • Les frais de justice 	<p>➤ 2^{ème} période de scolarité : 3 semaines et 1 jour</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le PACS • La nationalité • Le tribunal d'instance • L'aide juridictionnelle et l'accès au droit • La vérification des dépens

Ce cycle de formation initiale à la gestion vise à surmonter les réticences à l'égard de cette matière de la part d'étudiants ayant reçu une formation universitaire à dominante juridique et, dès lors, quelque peu désorientés devant l'apprentissage des techniques du management et une culture du chiffre qui ne leur est pas familière.

A cet égard, il est possible de dresser un parallèle entre les préventions initiales des élèves de l'ENM et de l'ENG à l'encontre des cours de gestion qui leur sont dispensés. L'accent plus marqué mis sur cet enseignement à l'ENG, qui s'explique par les fonctions qu'auront par la suite à occuper ses élèves, semble, toutefois, être de nature à lever plus rapidement et plus aisément ces préventions chez les futurs greffiers en chef que chez les futurs magistrats.

B. UN APPROFONDISSEMENT NÉCESSAIRE EN FORMATION CONTINUE

L'enseignement des connaissances de base en gestion, lors du cycle initial, est complété, dans le cadre de la formation continue des magistrats et des greffiers en chef, par des modules d'approfondissement sur différents thèmes au cœur de la vie de l'institution judiciaire.

Cet approfondissement nécessaire permet, d'une part, aux magistrats et greffiers en chef en début de carrière de prolonger la formation reçue à l'Ecole et, d'autre part, de mettre à jour sur certaines problématiques nouvelles, telles que la LOLF, les magistrats et greffiers en chef plus aguerris et plus expérimentés.

Les deux acteurs majeurs de cette formation dispensée tout au long de la carrière sont l'ENM, pour les magistrats, et l'ENG, pour les greffiers en chef. Certaines formations sont d'ailleurs mises en place en partenariat entre ces deux écoles.

A côté de cette offre de formation à vocation nationale, coexiste une **offre « déconcentrée »**, conçue et proposée à l'échelle des cours et des juridictions, via **les Magistrats délégués à la formation (MDF)** et **les Responsables de la gestion de la formation (RGF)**.

L'administration centrale peut, également, être amenée, ponctuellement, à développer des programmes de formation spécifiques sur des problématiques de gestion identifiées comme prioritaires ou faisant l'objet d'un suivi tout particulier par le ministère.

1. La préparation des magistrats à la prise de responsabilité

La philosophie de la formation continue des magistrats en matière de gestion diffère sensiblement de l'approche en formation initiale.

Tout d'abord, alors que les cours dispensés aux auditeurs de justice sont obligatoires, la formation continue, en son régime général, repose sur **le principe du volontariat**. Il n'y a pas, pour les magistrats en poste, d'obligation à se former au cours de leur carrière. Les magistrats disposent, en revanche, d'**un droit à la formation de cinq jours par an** (article 50 du décret du 4 mai 1972).

Ce régime général souffre, toutefois, de deux exceptions. D'une part, les juges de proximité suivent, pendant la période d'exercice de leurs fonctions (7 ans), une formation continue obligatoire d'une durée totale de 10 jours (article 35-13 du décret du 15 mai 2003). D'autre part, les magistrats recrutés par voie de concours complémentaire¹ bénéficient d'une formation continue obligatoire de 3 mois au cours des 6 années suivant leur nomination (article 5 du décret du 22 novembre 2001).

La seconde particularité de la formation continue à la gestion, au regard de l'approche en formation initiale, touche à l'esprit de cet enseignement. Alors que l'enseignement de la gestion est surtout considéré comme un passage obligé en formation initiale dans le cadre d'un programme pluridisciplinaire ouvert sur tous les grands enjeux de l'institution judiciaire, les modules consacrés à la gestion proposés en formation continue répondent à **une réelle attente de la part des magistrats en poste**. Confrontés sur le terrain à des problématiques de gestion et de management, les magistrats saisissent, mieux que les auditeurs de justice, l'importance de ces questions, et comprennent, dès lors, l'intérêt pour eux de suivre de telles formations.

La formation continue en matière de gestion repose sur la volonté **d'accompagner les magistrats dans leurs changements de fonction, de répondre à leurs besoins de formation à l'encadrement et de les aider à mieux appréhender les réformes législatives ayant un impact sur la gestion des juridictions**. Elle s'appuie, de façon notable, sur l'échange des savoirs et des expériences, tant d'ailleurs au travers des cours eux-mêmes que grâce aux contacts informels noués entre les participants.

Si les magistrats disposent d'un droit à la formation continue, leur affectation à un module s'effectue, cependant, en tenant compte de l'avis de leurs chefs de cour, qui sont rendus destinataires d'une copie de la demande de

¹ La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a créé une voie d'accès à la magistrature, via un concours complémentaire. Cette appellation recouvre les deux concours institués pour le recrutement des magistrats du second et du premier grade, c'est-à-dire les magistrats occupant des postes de début de carrière ou des postes plus élevés dans la hiérarchie. Ces concours sont réservés aux candidats remplissant les conditions de diplôme du premier concours et possédant une certaine expérience professionnelle.

formation adressée à l'ENM, conformément à l'article 51-1 du décret du 4 mai 1972. Ainsi, le parcours de formation des magistrats est concerté avec les chefs de cour, et la sélection des candidats pour le suivi d'un module se fonde sur les fonctions exercées, les objectifs assignés à la formation, l'équilibre des groupes et, le cas échéant, l'ancienneté dans le corps.

D'une manière générale, la formation continue en matière de gestion proposée par l'ENM vise à accompagner les magistrats dans leur prise de responsabilité et s'articule autour de sessions de travail organisées soit par l'Ecole seule, soit par l'Ecole en partenariat avec l'ENG, soit encore par l'ENG seule.

Les actions de formation proposées, en 2006, par l'ENM, de manière autonome, correspondent à une session « Administration et justice, la justice dans l'Etat » et à un cycle de formation « La LOLF, contrats d'objectifs et indicateurs d'activité ».

Les formations continues proposées par l'ENM

La session « Administration et justice, la justice dans l'Etat » se décline en six modules de deux jours. Elle se fixe pour objectif le suivi, doublé d'une approche prospective, de la réforme de l'Etat, ainsi que l'ouverture vers les autres administrations de l'Etat pour acquérir une culture administrative partagée par les magistrats et les fonctionnaires. Onze magistrats ont suivi cette session en 2005, et douze sont concernés pour 2006.

Le cycle de formation « LOLF, contrats d'objectifs et indicateurs d'activité » est destiné, sur une période de deux jours, à donner une information complète sur la LOLF et ses implications, et à appréhender collectivement les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de l'activité juridictionnelle. Dans le cadre de cette formation, les participants rencontrent des parlementaires, des représentants du ministère de la justice et de celui des finances, des fonctionnaires d'un autre ministère ayant anticipé l'application de la LOLF et des magistrats de la cour des comptes en charge des opérations de contrôle.

Un temps dans cette formation est, en outre, réservé à une approche comparative à l'international. Ainsi, sont en particulier étudiés les travaux du Conseil de l'Europe et l'expérience des magistrats néerlandais, qui ont mis en place, dans leurs juridictions, un processus de management par objectifs.

Cette session a concerné, en 2005, un public de vingt-quatre magistrats et, en 2006, trente deux magistrats l'auront suivi.

Les actions de formation à la gestion proposées, en 2006, par l'ENM en partenariat avec l'ENG renvoient à un atelier « Plan de formation des cadres » et à un module « Actualité des cours d'appel ».

L'atelier « Plan de formation des cadres » est structuré autour de dix modules de trois jours, répartis sur une période de dix-huit mois. Il est destiné à des chefs de juridiction, chefs de greffe et coordonnateurs de SAR, et a pour objectif de faire acquérir une culture de gestion commune aux chefs de juridiction et chefs de greffe pour mieux répondre aux attentes des justiciables.

Les thèmes de la réforme de l'Etat et de la déconcentration, le management dans la fonction publique, la gestion des ressources humaines, l'évaluation et la formation à la déontologie, la gestion budgétaire d'une juridiction et les enjeux des frais de justice, l'immobilier et la gestion de la sécurité, l'achat public et le développement du contrôle de gestion, la communication interne et les nouvelles technologies, le dialogue social, la gestion par objectifs

et le management par projets, les méthodes d'évaluation de la qualité et la maîtrise des risques sont abordés dans cet atelier.

Ce cycle de formation a rassemblé un public de trente trois personnes, dont quinze magistrats, au cours de l'année 2003-2004, et de trente personnes, dont dix-sept magistrats, sur l'année 2005-2006.

Le module « Actualité des cours d'appel » est ouverte aux chefs de cour, secrétaires généraux et coordonnateurs de SAR, et concerne les évolutions induites par la mise en œuvre de la LOLF dans les cours d'appel.

Cette action de formation a concerné un public de vingt et une personnes, dont quatorze magistrats, en 2005, et de vingt neuf personnes, dont vingt quatre magistrats, en 2006.

Pour être intervenu dans le cadre de ce cycle consacré à la LOLF, le 18 mai 2006, votre rapporteur spécial peut témoigner de la qualité d'écoute des magistrats y participant, de la haute tenue des échanges et du souci de l'ENM d'aborder, à cette occasion, les vrais sujets de préoccupation de l'institution judiciaire.

Quatre actions de formation à la gestion menées par l'ENG sont également proposées aux magistrats qui souhaitent y participer : l'action « Frais de justice », la session « Immobilier judiciaire », l'action « Management par objectifs » et l'action « Statistiques ».

Les formations continues proposées par l'ENG aux magistrats

L'action « Frais de justice » a pour objectif de mieux faire connaître les textes et les procédures gouvernant cette matière, pour parvenir à une meilleure maîtrise des coûts. Elle a concerné un public de soixante quatorze personnes en 2005, dont quatre magistrats, et de cinquante sept personnes, en 2006, dont sept magistrats.

La session « Immobilier judiciaire » est proposée en plusieurs modules axés sur la prise en charge d'un nouveau bâtiment et sur la gestion au quotidien d'un bâtiment judiciaire. Dix sept personnes, dont sept magistrats, ont suivi cette session en 2006.

L'action « Management par objectifs » fait suite à la mise en œuvre de la LOLF et au passage d'une culture de moyens à une culture de résultats. Elle vise à se familiariser avec la notion d'objectifs et de résultats, à pouvoir les identifier et à les mettre en place dans le cadre de projets de service. Elle a concerné quinze greffiers en chef et deux magistrats en 2006.

L'action « Statistiques » doit permettre de mieux connaître cet outil de gestion et de l'appréhender dans le cadre de la LOLF, afin de pouvoir l'exploiter au mieux de ses possibilités. Elle a été suivie par dix greffiers en chef et huit magistrats en 2006.

D'un point de vue quantitatif, il convient de souligner la faiblesse relative des effectifs finalement concernés par ces formations, au regard des 7.500 magistrats actuellement en poste. Ce constat peut trouver plusieurs explications, sans qu'il soit toutefois possible d'en privilégier l'une en particulier.

En premier lieu, ces actions de formation sont proposées, avec les ajustements et les évolutions rendus nécessaires par les nouveaux besoins des

juridictions, d'une année sur l'autre. Au final, pour chaque module, les effectifs de magistrats concernés sont plus importants qu'une simple photographie sur une année ne pourrait le laisser supposer.

En deuxième lieu, le régime général de la formation continue, caractérisé par une absence d'obligation à se former, peut révéler ici ses limites. En théorie, un magistrat peut, en effet, rester plusieurs années, voire toute sa carrière, sans suivre la moindre formation. Il revient alors à la vigilance des chefs de cour d'éviter ce risque.

En dernier lieu, cette faiblesse relative du nombre de magistrats suivant une formation à la gestion peut également traduire un manque d'attrait pour ces questions. La richesse du catalogue de formations continues proposées par l'ENM peut, en effet, inciter le magistrat à opter pour d'autres modules et à délaisser, de fait, les enseignements en lien avec les problématiques budgétaires et managériales. Cette dernière hypothèse, si elle était vérifiée, imposerait de repositionner l'offre de formation à la gestion et de sensibiliser les magistrats à l'importance de cet enseignement.

2. L'adaptation des greffiers en chef à l'évolution de leurs métiers

La formation continue des greffiers en chef, dans son ensemble et donc *a fortiori* en matière de gestion, a connu une évolution significative, au cours des dernières années, sous l'effet de l'entrée en vigueur de la réforme statutaire de ce corps en 2003.

A l'occasion de cette réforme, la DSJ a souhaité donner une nouvelle dimension à la formation continue, afin de renforcer le professionnalisme de ces personnels. Le nouveau dispositif prévoit, ainsi, la mise en place d'une **formation continue obligatoire de dix jours par an, dans une période de cinq ans à compter de la titularisation.**

Cette formation continue a remplacé les formations aux spécialités instituées par le statut antérieur et accorde, en outre, une large part aux matières de gestion et au management. Elle se situe dans le prolongement de la formation initiale et vise à répondre au souci de donner aux greffiers en chef une formation appropriée dès le début de leur vie professionnelle.

Au-delà de son caractère obligatoire sur les cinq premières années de titularisation, elle cherche à permettre l'élaboration d'**un parcours de formation aussi individualisé que possible.**

La professionnalisation des métiers dans les greffes et les SAR, notamment dans le domaine de la gestion, induit que, dès leur affectation à la sortie de l'ENG, les greffiers en chef soient amenés à exercer des fonctions requérant des compétences à la fois diversifiées et spécialisées. A cet égard, la période, de cinq ans à compter de la titularisation, retenue pour l'accomplissement de la formation continue obligatoire paraît plutôt bien en

adéquation avec les besoins des agents. Les efforts d'apprentissage et d'adaptation à fournir sont, en effet, toujours plus importants au début de la carrière professionnelle.

La formation continue des greffiers en chef en matière de gestion, comme du reste l'ensemble de la formation continue obligatoire, connaît **deux niveaux de mise en œuvre**. En effet, une complémentarité est recherchée entre **l'échelon national, l'ENG** occupant à ce titre un rôle central, et **l'échelon régional, via les SAR et les RGF**. Afin de faciliter la centralisation et la gestion des données relatives à cette politique de formation continue obligatoire, un module informatisé de gestion (GIFCO) a, d'ailleurs, été élaboré par l'ENG. Ce logiciel permet un suivi des parcours de formation (personnels concernés, décompte des jours de formation, formations suivies...) facilité et fiabilisé grâce à un traitement automatisé.

Une fois la période de cinq ans de formation obligatoire passée, les greffiers en chef se voient toujours proposer une offre de formation à la gestion, mais cette fois sur la base du **volontariat**. Ils sont, alors, mis en situation de définir eux-mêmes leur parcours de formation et d'être acteurs de la construction de leurs compétences.

Cette règle générale fondée sur le volontariat souffre, toutefois, **une exception dans le cas de la prise de nouvelles fonctions**. En effet, toute mutation d'un greffier en chef s'accompagne, en principe, du suivi d'une formation d'adaptation à l'emploi. En pratique, cette condition n'est, cependant, pas systématiquement remplie, les fonctionnaires ne disposant pas toujours du temps nécessaire pour suivre ce cours, à une période où leur changement de poste les accapare particulièrement.

Le champ de la formation continue dispensée par l'ENG dans le domaine de la gestion couvre les compétences en matière de management, d'administration budgétaire et financière, de gestion des ressources humaines, de maîtrise de la dépense publique et d'utilisation des nouvelles technologies.

Les modules sont conçus autour de six objectifs génériques : manager, connaître son environnement, gérer les ressources humaines, maîtriser la dépense publique, développer ses compétences, maîtriser et analyser l'activité.

Les six objectifs des modules de formation continue à l'ENG

Le premier objectif, « **Manager** », renvoie aux fondamentaux du management, au management par objectifs, à la place de la justice au sein des administrations de l'Etat, au plan de formation des cadres de juridiction, à l'actualité des cours d'appel (cf. supra, partie I-B-1) et à la circulation de l'information.

L'objectif « **Connaître son environnement** » propose une formation sur l'immobilier judiciaire et la prise en charge d'un bâtiment (cf. supra, partie I-B-1).

L'objectif « **Gérer les ressources humaines** » aborde les thèmes de l'animation d'équipe, de la conduite de l'entretien d'évaluation, de l'évaluation et de la notation, du recrutement, de l'insertion et de la gestion des personnes handicapées.

L'objectif « **Maîtriser la dépense publique** » traite les questions relatives à la nouvelle procédure budgétaire, au compte rendu de gestion opérationnelle, aux marchés publics et à l'achat public, à la gestion des frais de mission et de déplacement, aux frais de justice, au pilotage du tableau de bord budgétaire, à la gestion de la politique associative et des crédits de l'accès au droit, ainsi qu'à l'ordonnancement secondaire.

L'objectif « **Développer ses compétences** » offre une formation destinée aux régisseurs d'avances et de recettes, s'intéresse à la vérification des dépens des huissiers de justice ainsi qu'à l'aide juridictionnelle, et permet une initiation au logiciel budgétaire GIBUS (sous sa version LOLF).

L'objectif « **Maîtriser et analyser l'activité** », enfin, couvre le champ de l'élaboration d'un rapport d'activité, du contrôle de gestion des juridictions, de la maîtrise de l'outil statistique et de l'enquête de satisfaction comme outil interne de la performance. Il consacre, également, un module à la LOLF, aux contrats d'objectifs et aux indicateurs d'activité.

Un exemple de module à l'ENG : le module « Les fondamentaux du management »

Le référentiel des métiers et le nouveau statut du greffier en chef précisent que la mission du chef de greffe consiste essentiellement à avoir un rôle de direction. Le management est donc l'une de ses activités principales.

Cette action de formation, organisée en trois modules (la participation à tous les modules est obligatoire), a pour objectif de permettre aux responsables d'entités juridictionnelles et administratives de conforter leurs savoir et savoir-faire nécessaires au bon fonctionnement de leur structure et à la mise en œuvre de la politique définie.

- Premier module : le management au quotidien :
 - Animer une équipe • Motiver • Déléguer • Décider • Communiquer • Impliquer
- Deuxième module : les outils du management :
 - La conduite d'entretiens et de réunions • La gestion de conflits
 - La résolution de problèmes • La négociation
 - L'efficacité personnelle : gestion du temps – prise de parole en public
- Troisième module : organisation et stratégie
 - La fiche de poste • L'organigramme • L'audit • La conduite de projet

Source : catalogue du programme de la formation continue de l'ENG pour 2006

Comme il a été souligné lors de l'examen de la formation continue dispensée dans le cadre de l'ENM, certaines de ces formations, comme par exemple celle relative à la LOLF, sont communes à l'ENG et à l'ENM, et ouvertes tant aux greffiers en chef qu'aux magistrats. De tels partenariats permettent de bénéficier à la fois d'économies d'échelle dans l'organisation de ces modules et de synergies grâce aux échanges d'expériences qu'elles favorisent.

Essentiellement fondée sur le principe du volontariat, hormis la période initiale de cinq ans astreinte à formation obligatoire, **cette formation continue est relativement bien suivie par les greffiers en chef. Même si votre rapporteur spécial regrette que peu de statistiques permettent de mesurer l'effort de formation de ces agents tout au long de leur carrière, il considère que le faible taux de désistement parmi les inscrits à ces cours constitue un indice de la motivation des greffiers en chef à développer leurs compétences en matière de gestion et de management. En particulier, il convient de souligner que la mise en œuvre de la LOLF a suscité un intérêt accru pour les formations dispensées sur ces questions.**

3. La formation déconcentrée : le rôle pivot des magistrats délégués à la formation (MDF) et des responsables de la gestion de la formation (RGF)

Dans chaque cour d'appel, une offre de formation continue en matière de gestion est également proposée aux magistrats et aux greffiers en chef¹. Ces actions de formation viennent compléter le dispositif national de formation initiale et continue. Elles visent à apporter des **réponses de proximité aux besoins de formation** des personnels.

Ces formations locales permettent aux magistrats et aux greffiers en chef d'appréhender, au plus près, les priorités et les particularités de leurs cours d'appel et de leurs juridictions. Elles permettent, en outre, un échange d'expérience avec leurs collègues et leurs partenaires de la cour d'appel. Au final, elles favorisent une meilleure compréhension des cultures professionnelles propres à chaque métier (magistrats, greffiers en chef, coordonnateurs de SAR) et contribuent à l'émergence de solutions plus appropriées.

Certaines des actions de formation à la gestion menées localement viennent en soutien de projets de modernisation ou de transformation des services. Elles permettent d'approfondir le dialogue entre les magistrats et les greffiers en chef autour d'actions communes destinées à accompagner l'évolution des missions de la justice et à améliorer le fonctionnement du service public de la justice. Ainsi, par exemple, le déménagement dans de

¹ Article 51.2 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972.

nouveaux locaux d'un tribunal pourra être l'occasion d'une réflexion sur l'organisation des services.

La formation au niveau local est particulièrement adaptée à des actions qui nécessitent une présence régulière sur une période donnée, comme l'apprentissage de la comptabilité par exemple. Elle permet, en effet, un gain de temps, en limitant les déplacements sur les sites où sont dispensés les enseignements en formation continue des écoles, à Paris pour l'ENM et à Dijon pour l'ENG.

Ces actions peuvent regrouper les magistrats et les greffiers en chef d'un tribunal, d'une cour d'appel, voire, parfois, de plusieurs, ainsi que les coordonnateurs de SAR.

Le programme des formations de chaque cour d'appel est arrêté par les chefs de cour, après avis du conseil régional de formation et sur proposition du **magistrat délégué à la formation (MDF)**.

Dans chaque cour d'appel, le MDF constitue la pierre angulaire de la formation continue déconcentrée. Il lui revient de repérer les besoins de formation à la gestion des magistrats, de les traduire en programme de formation et de conduire la réalisation du programme arrêté. Dans cette perspective, le MDF sollicite ses collègues sur leurs besoins. Il exerce une veille stratégique sur les évolutions du système judiciaire et sur les nouveaux textes susceptibles d'avoir un impact financier et budgétaire sur le fonctionnement des juridictions.

S'agissant de formations de magistrats, les crédits nécessaires à la réalisation de ces actions sont répartis par l'ENM, après consultation et accord de son conseil d'administration.

L'ENM anime le réseau des MDF, elle les regroupe régulièrement afin de permettre un échange des pratiques, un repérage des actions intéressantes et un développement de la formation continue déconcentrée à la gestion. Pour permettre aux magistrats de se former aux fonctions de MDF et de maîtriser l'ingénierie de la formation, l'ENM organise, par ailleurs, régulièrement une formation de formateurs.

Une dynamique comparable est en œuvre entre l'ENG, les SAR et **les responsables de la gestion de la formation (RGF)** au sein des SAR.

Le programme de formation continue dans le domaine de la gestion, mis en place chaque année à l'ENG et au niveau des cours d'appel, s'appuie, notamment, sur une remontée d'informations de la part des RGF, au contact direct des personnels et, donc, à même de cerner les besoins les plus pressants. De ce point de vue, les entretiens de formation, réalisés chaque année par les supérieurs hiérarchiques des agents, constituent une étape importante dans la collecte d'informations concernant les attentes.

La recherche des synergies entre l'offre de formation continue à la gestion de l'ENG, d'une part, et au niveau de la cour d'appel, d'autre part,

constitue une préoccupation de la direction des services judiciaires. Dans ce but, une répartition claire des compétences a été arrêtée.

Les formations relatives au management relèvent, ainsi, de la compétence exclusive de l'ENG (circulaire du 12 mai 2006). Néanmoins, lorsque ces formations s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet de service, initié par les chefs de cour ou de juridiction, pour accompagner une politique judiciaire locale, elles peuvent être organisées à l'échelon régional.

Par ailleurs, l'ENG est chargée, à titre principal, des formations d'adaptation à l'emploi dans le cadre de la prise de fonction, qui ont un caractère obligatoire pour les greffiers en chef postulant pour la première fois sur un emploi de chef de greffe, de secrétaire général de Conseil départemental d'accès au droit (CDAD) ou sur un emploi localisé dans un SAR.

Les cours d'appel, quant à elles, se voient assigner la mission d'assurer des formations généralistes couvrant les domaines de la gestion des ressources humaines, de l'administration de la gestion et des finances, ainsi que de la logistique et du fonctionnement des juridictions.

A ce titre, relèvent notamment de leur champ d'action **les formations relatives à l'ordonnancement secondaire, transféré par la LOLF des préfectures vers les chefs de cour. Ces formations sont, autant que possible, montées en partenariat avec les trésoreries générales**, en particulier pour l'utilisation du logiciel NDL permettant de piloter la procédure d'ordonnancement.

Les cours d'appel ont, également, la charge d'engager des formations spécifiques à la gestion des frais de justice, la très grande variété d'actes et de procédures auxquelles se rattachent ces frais en faisant une matière de plus en plus complexe et imposant une offre de formations adaptées en complément de celle proposée par l'ENG.

4. L'apport de la coordination effectuée par l'administration centrale

En matière de formation continue à la gestion, l'administration centrale exerce un rôle de coordination des programmes et, ponctuellement, de prestataire de service.

La DSJ assure la cohérence de la logique d'offre de formation, par l'intermédiaire de circulaires de cadrage, dans la conduite de la politique de gestion des ressources humaines du ministère.

Elle définit, dans cette perspective, le champ d'action de l'ENM et de l'ENG, ainsi que les conditions de la complémentarité de leur offre avec celle des cours d'appel. Elle fixe, par ailleurs, les priorités à mettre en application au cours de l'année à venir.

Ainsi, pour 2007, la circulaire du 12 mai 2006 a retenu trois thèmes à développer de manière plus spécifique dans le domaine de la gestion et du management dans le cadre des formations dispensées à l'ENG.

En 2007, un accent tout particulier sera porté, tout d'abord, sur les formations destinées aux chefs de greffe relatives au **pilotage de la gestion des ressources humaines au regard des flux juridictionnels**. La notion de suivi d'un tableau de bord devra, notamment, être abordée au cours de cet enseignement.

De même, la thématique du **dialogue social** devra être privilégiée. La circulaire du 4 novembre 1992 prévoit, en effet, que le dialogue social, au sein du ministère de la justice, est conduit à l'occasion de contacts directs entre les autorités responsables à tous les niveaux et les délégués syndicaux. Dès lors, la connaissance des instances paritaires et de leur fonctionnement représente un facteur essentiel du bon déroulement de cet échange. Aussi, la DSJ considère-t-elle comme importante la sensibilisation des greffiers en chef à cette question, afin de créer les conditions d'un renouveau et d'un renforcement d'un dialogue social souvent, jusqu'à présent, excessivement formel et, en définitive, stérile.

Enfin, **les nouveaux enjeux liés aux régies** seront, également, traités en priorité en 2007. Avec la mise en œuvre de la LOLF sont, en effet, apparus de nouveaux circuits en matière de frais de justice. Désormais, les dépenses sont déclinées par action et sous-action dans le plan comptable de l'Etat. Bien que le fonctionnement des régies reste inchangé, il convient donc de veiller à ce que les agents exerçant les fonctions de régisseur maîtrisent parfaitement ces nouvelles règles de gestion.

L'administration centrale peut aussi intervenir, ponctuellement, en tant que prestataire de service en matière de formation continue à la gestion. Plus précisément, elle devient alors acteur de la formation dans le cadre d'un programme considéré comme prioritaire.

Ce cas de figure s'est présenté dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de la justice. Afin de **sensibiliser les agents à la réussite du passage en mode LOLF**, une initiative a, ainsi, été menée auprès de différentes catégories de personnels, dont des magistrats et greffiers en chef, en 2003-2004. Des « ambassadeurs LOLF » ont, à cet effet, été désignés pour être les vecteurs, au sien de leurs juridictions et de leurs services, de cette évolution en profondeur de la gestion budgétaire.

Il convient, toutefois, de noter que, au cours de ce programme piloté par la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), le ministère de la justice a été accompagné, dans son rôle de prestataire de formation, par un cabinet de conseil (Altedia).

II. UNE RÉELLE PROFESSIONALISATION DES MÉTHODES PÉDAGOGIQUES

De par sa technicité et son caractère éminemment pratique, la gestion requiert une pédagogie adaptée pour une assimilation réussie et une mise en œuvre opérationnelle immédiate. La complexité de la gestion appliquée à la justice (nouvelles procédures induites par la LOLF, difficulté à maîtriser les dépenses afférentes aux frais de justice, multiplicité des acteurs...) accroît encore cette exigence.

Face à ce défi, la formation dispensée aux magistrats et aux greffiers en chef dans ce domaine se caractérise par un effort pédagogique certain et une bonne adaptation aux spécificités de la matière.

Si un point de référence devait être retenu, les écoles de commerce françaises pourraient constituer un étalon fiable. Or, sous cet angle et avec les contraintes qui lui sont propres, la formation à la gestion proposée aux magistrats et aux greffiers en chef soutient très honorablement la comparaison, en se rapprochant sur de nombreux points des méthodes de travail qui font le succès de ces écoles.

Au total, cette formation a su prendre le tournant de la modernité et de l'efficacité, notamment en tirant profit des compétences internes au ministère de la justice et en ayant judicieusement recours aux partenariats. Il convient, désormais, de soutenir cet effort en faveur d'une pédagogie adaptée aux exigences de la matière, tandis que le système d'évaluation des cours dispensés doit, pour sa part, être encore perfectionné.

A. LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DES PRATICIENS DANS LA TRANSMISSION DU SAVOIR

Les praticiens de la gestion sont souvent, aussi, les meilleurs enseignants de cette matière. Vivant les problématiques budgétaires et utilisant au quotidien les outils à la disposition du gestionnaire, ils sont à même de bien les enseigner, d'en faire saisir l'importance au public à former et de transmettre les méthodes les plus efficaces pour traiter un problème donné.

Les formations à la gestion offerte aux auditeurs de justice, aux élèves de l'ENG, ainsi qu'en formation continue, tant à l'ENM, qu'à l'ENG ou dans les cours d'appel, reposent précisément largement sur l'intervention et l'expérience des praticiens.

1. Les magistrats, pivots de l'enseignement dispensé par l'ENM

A l'ENM, l'équipe pédagogique permanente est constituée de trente cinq magistrats, détachés pour trois ans renouvelables en qualité de chargés de formation. **Ces chargés de formation permanents sont des**

magistrats à l'expérience confirmée et validée par sept d'exercice professionnel au minimum. Ils bénéficient, en outre, dès leur arrivée à l'école, et de façon régulière par la suite, d'une formation spécifique dans les domaines de l'ingénierie pédagogique et de formation. Le « centre nerveux » de la formation des auditeurs de justice et des magistrats est, donc, composé de professionnels, issus des juridictions, ayant fait le choix de transmettre leurs savoirs.

Cette équipe pédagogique est renforcée par des conférenciers occasionnels, issus des juridictions ou extérieurs au ministère de la justice, qui viennent partager leur expertise dans des domaines spécifiques. Ces intervenants extérieurs peuvent également être « directeurs d'étude », c'est-à-dire se voir confier la responsabilité de concevoir et de monter en pratique un module de formation.

La session de formation « Administration et justice, la justice dans l'Etat », proposée par l'ENM en formation continue tant aux magistrats qu'aux greffiers, illustre cette ouverture aux praticiens et la grande mixité des profils des intervenants. Composée de six séquences de deux jours, cette formation vise à offrir une ouverture à d'autres administrations, souvent confrontées à des préoccupations managériales comparables à celles des juridictions. Elle est co-dirigée, en 2006, par MM. Eric Négron, Président du tribunal de grande instance de Châteauroux, et Serge Vallemont, Ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées et ancien directeur du personnel au ministère de l'équipement. Interviennent au cours de cette session des représentants d'origines très diverses, tels que, notamment, MM. Jean-Marc Sauvé, alors Secrétaire général du gouvernement, Yves Cannac, Président de l'Observatoire de la dépense publique, Président de la commission Qualité des services publics (2003-2004) et membre de la commission d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme, Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces, Dominique Charvet, Premier président de la cour d'appel de Chambéry, ou encore Mme Odile Pouchot, coordonnateur du SAR de la cour d'appel de Chambéry.

2. A l'ENG : une formation s'appuyant sur des greffiers en chef expérimentés et un large recours à des consultants extérieurs

Comme à l'ENM, l'enseignement dispensé à l'ENG est fondé sur une équipe pédagogique permanente, composée de seize maîtres de conférence détachés du ministère, et un large recours à des intervenants extérieurs.

En formation continue, **le budget opérationnel de programme de l'ENG fait apparaître, au titre des interventions pédagogiques, des crédits pour un montant total de 327.548 euros**, couvrant les prestations réalisées par des sociétés de formation pour le compte de l'ENG, les indemnités

d'enseignement versées aux intervenants extérieurs et les frais de déplacement versés à ces mêmes intervenants.

Il convient d'ailleurs de relever, à cet égard, que l'ENG, poursuivant une démarche de mise en concurrence des prestataires extérieurs, recourt systématiquement, depuis 2006, à une procédure d'appel d'offre pour ces prestations.

Le recours à des cabinets de formation privés est parfois rendu nécessaire par l'absence de compétences en interne, notamment en matière de management. En ce sens, il représente un apport et comporte une vraie valeur ajoutée pour l'institution judiciaire. Il s'explique, également, par une certaine pénurie de ressources disponibles en interne. Ainsi, par exemple, les SAR sont-ils parfois réticents à dégager du temps pour permettre à des greffiers en chef d'intervenir au sein d'un module de formation à la gestion et, plus encore, à les laisser partir en détachement à l'ENG pour occuper des fonctions de chargés de formation.

La limite du recours à des consultants extérieurs réside dans leur méconnaissance relative de l'institution judiciaire, de ses principales problématiques et de la culture des magistrats et des greffiers en chef. Cette extériorité vis-à-vis du monde judiciaire peut, parfois, être mal perçue par les publics à former et constituer un frein dans la démarche pédagogique.

Afin de remédier à ces résistances, **votre rapporteur spécial considère que l'association, en tandem, d'un professionnel de l'institution judiciaire et d'un consultant extérieur peut, dans certains cas (formation aux marchés publics, formation aux méthodes du management...), contribuer à désamorcer les tensions ou à éviter les incompréhensions, et doit, donc, constituer une piste à explorer dans le cadre de la formation continue dispensée à l'ENM, à l'ENG et dans les cours d'appel.**

B. LA DÉFINITION CONCERTÉE DES PROGRAMMES

1. Une vaste consultation des acteurs de l'institution judiciaire

Une pédagogie efficace est une pédagogie qui s'appuie sur un véritable effort consacré à la définition et à l'évolution des programmes de formation.

De ce point de vue, le traitement des formations à la gestion dispensées à l'ENM et à l'ENG ne diffère pas de celui réservé aux autres matières. Il est soumis à un régime général caractérisé par la **volonté d'associer l'ensemble des acteurs concernés à l'élaboration du programme.**

Dans le cas de l'ENM, le programme de formation continue est défini, chaque année, à partir du mois d'avril, après une large consultation des partenaires intéressés. Ainsi, sont sollicités les directions du ministère de la

justice, l'inspection générale des services judiciaires, les organisations syndicales et les associations de magistrats, les autres écoles du ministère de la justice (ENG, Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et Centre national de la protection judiciaire de la jeunesse), des organismes de recherche (Mission « Droit et justice », Institut des hautes études judiciaires...), les conférences des Premiers présidents et procureurs généraux, la conférence générale des tribunaux de commerce, les représentants des professions judiciaires et les représentants des institutions européennes (Conseil de l'Europe, Cour de justice des communautés européennes, Cour européenne des droits de l'homme...).

Dans ce vaste cycle de consultations, le dialogue le plus fructueux, concernant les enseignements en matière de gestion, correspond aux échanges avec l'ENG. Au fil des années, il a abouti à la création de formations communes : le « Plan de formation des cadres » et le module « Actualité des cours d'appel » (cf. supra, partie I-B-1).

2. Des programmes régulièrement remis à jour

En fonction de ces consultations, l'ENM, pour reprendre l'exemple de cette école, détermine les formations à renouveler, à modifier ou à supprimer. Ainsi, en 2006, l'ENM a été conduite à abandonner certaines actions, soit en raison du nombre relativement limité de participants, par exemple la formation dédiée à la gestion de la politique associative et des crédits de l'accès au droit, soit en raison de la redondance avec des formations organisées par l'administration centrale, par exemple des sessions consacrées à la LOLF et à la maîtrise des frais de justice, ou soit, enfin, en raison de la récente mise en œuvre de la LOLF qui ne permet pas de disposer de suffisamment de recul pour monter une action, par exemple dans le cas du contrôle annuel des juridictions.

Cette consultation, à partir d'avril, permet, *in fine*, l'adoption du programme au début de l'été et sa diffusion dans les juridictions au mois de septembre. Ainsi, dès la fin de l'année, les magistrats peuvent prévoir et planifier la ou les formations qu'ils souhaitent suivre en matière de gestion l'année suivante.

C. L'ACQUISITION DES CONNAISSANCES FAVORISÉE PAR LA TAILLE DES GROUPES DE TRAVAIL

La qualité de l'enseignement, en gestion comme dans toute autre matière, dépend, comme chacun sait, de la taille de la classe ou du groupe de travail. Un groupe numériquement trop important entraîne une déperdition dans l'acquisition des connaissances, du fait d'une attention moindre de l'enseignant à chaque élève et d'une interactivité réduite.

Partant de ces considérations générales et classiques, il est possible de porter, à cet égard, un jugement très positif sur la pédagogie mise en œuvre à l'ENM et à l'ENG.

1. Des conditions de travail favorables : le format des promotions reçues chaque année dans les écoles et les locaux

Le **format des promotions** accueillies au sein de ces deux écoles, en formation continue, favorise grandement la constitution de groupes de travail de taille adaptée. Ainsi, en 2004, l'ENM a offert, respectivement, 192 postes au premier concours¹, 45 au deuxième concours² et 13 au troisième concours³. De même, les effectifs des promotions de greffiers en chef accueillies à l'ENG, entre 2004 2006, ont fluctué entre 8 et 48 élèves.

En outre, les **conditions matérielles offertes par les bâtiments** de l'ENM, à Bordeaux et Paris, et de l'ENG, à Dijon, encouragent à la mise en œuvre d'une telle pédagogie, grâce à un amphithéâtre, à de nombreuses salles utilisables, souvent équipées pour recevoir du matériel informatique.

2. Des modules de formation adaptés

Il existe, par ailleurs, une vraie volonté de penser, en formation initiale comme en formation continue, des **modules de formation dont les dimensions, en termes d'effectifs, renforcent la pédagogie dispensée.**

A l'ENG, afin de permettre à chaque élève de mieux s'intégrer et de participer plus au cours, les étudiants en formation initiale pour devenir greffier en chef sont répartis dans des conférences d'environ 15 personnes. S'agissant des cours consacrés à la gestion et au management, les étudiants sont, ainsi, réellement mis « en situation de faire ». Parfois, deux conférences sont regroupées pour un même cours, mais 5 % des enseignements seulement sont dispensés en amphithéâtre.

En formation continue, les formations proposées en matière de gestion et de management offrent, en 2006, entre 15 et 50 places à l'inscription. Une seule déroge à cette règle : la formation à la LOLF et à la maîtrise des frais de justice qui ouvre 100 places à destination des magistrats et des greffiers en chef.

¹ *Le premier concours est ouvert aux candidats étudiants, âgés au plus de 27 ans, titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années après le baccalauréat, ou d'un diplôme délivré par un institut d'études politiques, ou aux étudiants ayant obtenu le certificat attestant de la qualité d'ancien élève d'une école normale supérieure.*

² *Le deuxième concours était ouvert aux fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, âgés au plus de 46 ans et 5 mois au 1^{er} janvier 2004, et justifiant à cette date d'une durée de quatre années au moins de services effectifs en ces qualités.*

³ *Le troisième concours est ouvert aux candidats justifiant de huit années d'exercice professionnel dans le secteur privé ou d'exercice d'un mandat d'élu local, ou de l'exercice de fonctions de juge non professionnel, et âgés au plus de 40 ans.*

Un constat comparable pourrait être dressé dans le cas de l'ENM pour montrer le souci de l'équipe pédagogique de mettre les publics formés dans les meilleures conditions pour recevoir et assimiler le savoir et les savoir-faire dispensés.

D. L'IMPORTANCE DES STAGES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SAVOIR-FAIRE

La formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef s'appuie très largement, tant en formation initiale qu'en formation continue, sur l'organisation de stages. De cette façon, les publics formés sont mis en situation de se familiariser avec le fonctionnement des juridictions et des SAR, de mettre en pratique leurs connaissances et de s'ouvrir à de nouvelles problématiques.

1. La confrontation avec le terrain

En formation continue, l'ENM et l'ENG ont construit leur pédagogie autour d'une alternance entre les cours et les stages. Dans ce cadre, l'enseignement à la gestion et au management prend une nouvelle dimension : la confrontation avec le terrain.

La **scolarité de l'ENM** s'articule autour de plusieurs périodes de stage, qui rythment la vie des élèves au cours de leur parcours de formation. **Quatre stages présentent un intérêt plus particulier en matière de formation à la gestion.**

Si le premier stage (quinze jours), dit « stage de découverte des juridictions », constitue essentiellement un stage d'observation pour les auditeurs de justice venant d'intégrer l'ENM, le deuxième (dix semaines), consacré à l'ouverture vers d'autres organisations (administrations, entreprises, ou associations, en France ou à l'étranger), leur permet de découvrir le caractère central de la gestion, quelque soit la structure étudiée, dans la vie professionnelle.

Le stage suivant, d'une durée d'un an, impose aux auditeurs de justice de mettre en œuvre, en situation réelle, les connaissances acquises durant leur formation à Bordeaux. Appelé « stage en juridiction », il concrétise la compréhension du système judiciaire et des acteurs liés au monde judiciaire, par le biais de l'exercice des différentes fonctions susceptibles d'être occupées à l'issue de la formation. A cette occasion, les auditeurs de justice effectuent un passage obligatoire au greffe et saisissent la dimension collective de la décision budgétaire.

Un stage complémentaire (une semaine) est, enfin, suivi, exclusivement dédié à la gestion. L'auditeur de justice doit choisir une thématique, en accord avec le chef de juridiction, qu'il développera dans un rapport. Parmi les thèmes retenus par les étudiants de la promotion 2004 et qui

ont été communiqués à votre rapporteur spécial, **la problématique des frais de justice se dégage nettement comme le centre d'intérêt essentiel des auditeurs de justice.**

La scolarité des élèves de l'ENG est également ponctuée, dans le cas des greffiers en chef, de périodes de stage. A un premier stage d'immersion (trois semaines) succède un stage pratique de treize semaines, puis un nouveau stage d'une durée égale. Le dernier stage, de pré-affectation, permet de cibler la formation sur les fonctions qui seront exercées à la sortie de l'école. Ainsi, par exemple, un étudiant qui souhaite occuper un poste de Responsable de la gestion budgétaire (RGB) se verra affecté dans un SAR, où il pourra se préparer à ses futures responsabilités.

Si tous ces stages sont autant d'occasions pour les futurs greffiers en chef de découvrir les différentes facettes de la gestion et du management des juridictions et des SAR, cette dernière expérience, avant leur affectation de sortie, est celle où la motivation pour apprendre est la plus forte, du fait d'une légitime appréhension à l'idée de prendre leurs fonctions quelques semaines plus tard.

2. Un apport utile en formation continue

En formation continue, les magistrats et les greffiers se voient également offert la possibilité d'effectuer des stages. Ce choix est, certes, moins fréquent que celui consistant à suivre un enseignement, mais permet également de compléter ses compétences en matière de gestion et de management.

L'offre de stages axés sur les problématiques de gestion est moins développée à l'ENM qu'à l'ENG, du fait des spécificités des métiers respectifs et de la nature des carrières envisagées.

Les magistrats ont, tout d'abord, la possibilité d'effectuer **un stage, organisé par l'ENM, auprès de la Cour des comptes**, sur trois jours. Cette session de formation est conçue comme le moyen de leur faire mieux connaître le rôle et l'activité du magistrat financier. Elle peut être, aussi, l'occasion d'aborder les nouvelles règles budgétaires édictées par la LOLF, ainsi que de traiter de la nouvelle architecture budgétaire entrée en application depuis le 1^{er} janvier 2006.

L'ENM propose, par ailleurs, une série de **stages en entreprise** (RATP, BNP-Paribas, SNCF...) qui sont autant d'opportunités de sensibiliser les magistrats aux problématiques liées à la gestion des ressources humaines ou au contrôle de gestion, par exemple.

L'ENG propose, pour sa part, deux catégories de stages, l'une s'adressant à l'ensemble des greffiers en chef et l'autre n'intéressant que les nouveaux coordonnateurs de SAR et les nouveaux responsables de SAR.

Les stages « extérieurs » concernent tous les greffiers en chef et peuvent se dérouler au sein d'autres administrations, de collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'institutions internationales. D'une durée de cinq à dix jours, ils permettent la découverte d'autres modes de fonctionnement au travers du prisme de l'organisation des services, du mode de management, de la communication et du dialogue social, de la gestion budgétaire et financière, de l'évaluation de la performance des personnels ou encore de la démarche qualité. Ils font l'objet d'une remise de rapport en fin de formation.

Les stages de tutorat sont, quant à eux, réservés aux nouveaux coordonnateurs de SAR et aux nouveaux responsables de SAR. Ils se fixent pour objectif une meilleure appréhension de nouvelles fonctions en participant à la vie quotidienne d'un SAR, aux côtés du coordonnateur ou d'un responsable de SAR exerçant des fonctions identiques. Le greffier en chef en attente de son affectation trouve, ainsi, dans ce stage, l'opportunité de se familiariser *in concreto* avec les enjeux budgétaires et managériaux du fonctionnement d'un SAR.

E. LA DYNAMIQUE DU TRAVAIL EN PARTENARIAT ENTRE ÉCOLES

L'ENM et l'ENG ont su, au cours des dernières années, nouer de fructueux partenariats, dont elles tirent des bénéfices y compris dans le cadre de la formation qu'elles proposent dans les domaines de la gestion.

La première dimension de cette politique de partenariat correspond à des échanges bilatéraux entre les deux écoles, tant en matière de formation initiale que de formation continue. Au-delà de ces collaborations en définitive assez naturelles pour des écoles ayant pour mission de former des publics amenés à travailler ensemble au sein de la collectivité judiciaire, l'ENM et l'ENG tentent, également, de faire jouer à plein « l'effet réseau » en participant au Réseau des écoles du service public (RESP).

1. Les échanges ENM-ENG

Sans revenir sur la description des formations continues communes à l'ENM et à l'ENG (cf. supra, partie I-B-1), il convient, toutefois, de souligner l'intérêt pédagogique de telles coopérations.

La rencontre, via ces formations, des magistrats et des greffiers en chef permet de contribuer à l'émergence d'une véritable culture de gestion commune. Cette communauté d'approche et de pensée ne va pas de soi au sein d'une institution où les corporatismes sont parfois pesants, où les différentes catégories tendent à s'ignorer, et où les magistrats et les greffiers en chef souffrent trop souvent d'une méconnaissance réciproque de la nature de leurs tâches et des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

De ce point de vue, le « **Plan de formation des cadres** » constitue un très bon exemple des outils qui peuvent être mis en œuvre pour favoriser une meilleure osmose entre ces animateurs de la collectivité de travail des juridictions que sont les magistrats et les greffiers en chef.

Organisé conjointement par l'ENM et l'ENG, il s'inscrit dans la démarche de réforme de l'Etat et de modernisation de la justice. Il vise à permettre aux chefs de juridiction et aux chefs de greffe d'appréhender ensemble les défis qui se posent à la justice, en particulier en matière de gestion. Cherchant à favoriser le partage d'une culture commune, il s'attache, également, à tenir compte des spécificités des missions des magistrats et des greffiers en chef.

Ce cycle, basé sur l'acquisition de connaissances techniques et l'apport de méthodologies éprouvées, réserve une place importante au débat et à la confrontation d'expérience. Il aborde un vaste champ de questions, de la direction des équipes à la mobilisation des moyens humains, matériels et budgétaires nécessaires au fonctionnement d'une juridiction.

Les programmes en sont arrêtés en concertation par les directeurs de sessions (un magistrat et un greffier en chef issus d'une promotion précédente du « Plan de formation des cadres ») et les représentants des deux écoles.

Cette formation s'appuie sur une motivation forte et un investissement actif des participants, dont le nombre est de trente au maximum par session avec le respect de la parité magistrats / greffiers en chef. Cette motivation est, d'ailleurs, nécessaire pour suivre un cycle s'étalant sur dix-huit mois et comprenant au total dix modules.

En formation initiale, les directions des deux écoles cherchent, également, à favoriser les moments de rencontre entre leurs élèves respectifs. C'est, en effet, à cette période que les futurs magistrats et greffiers en chef sont probablement les plus réceptifs à cette découverte mutuelle. Il y a, d'ailleurs, un véritable désir, de part et d'autre, de participer aux rendez-vous ponctuels et aux visites qui peuvent être organisées au cours de la scolarité.

Malheureusement, **ces rencontres restent peu fréquentes, du fait de programmes scolaires déjà très chargés et de l'éloignement des deux écoles.** En effet, la situation géographique de l'ENM, à Bordeaux, et de l'ENG, à Dijon, constitue un frein certain au développement de tels échanges. L'optimisation du temps de transport en train, par exemple, passe par un détour via Paris pour se rendre d'une école à l'autre... Cet éloignement est, d'ailleurs, déploré tant par la direction de l'ENM que par celle de l'ENG.

2. La participation au Réseau des écoles de service public (RESP)

L'action de formation à la gestion tire un enrichissement supplémentaire de la confrontation des points de vue dans le cadre de la participation de l'ENM et de l'ENG au RESP.

Le Réseau des écoles de service public

Le Réseau des écoles de service public (RESP) réunit, aujourd'hui, 34 écoles formant les cadres des trois fonctions publiques, des organismes de sécurité sociale et de la fonction militaire.

Ses principes

Le Réseau des écoles de service public s'est fondé sur les principes consignés dans la « déclaration commune des écoles » (1996) :

- la culture de service public est un vecteur fort de l'identité commune aux écoles ;
- la diversité des approches de cette culture constitue un enrichissement pour chacune d'entre elles ;
- le champ couvert par les formations qu'elles assurent concerne, de manière dominante, la gestion d'enjeux de société ;
- la place qu'elles occupent dans l'enseignement professionnel post-universitaire constitue une spécificité ;
- de même que la nature de leurs activités, l'organisation et le cadre dans lequel elles se réalisent, se complètent ou se recouvrent.

Son rôle

- Susciter la réflexion entre ses membres sur toutes les questions communes relevant de leur champ d'activité (pédagogique, administratif, financier...) ;
- Promouvoir l'information mutuelle et les échanges sur les activités pédagogiques ;
- Organiser des formations communes à leurs élèves et stagiaires portant notamment sur les conditions de mise en œuvre des politiques publiques ;
- Organiser des sessions communes de formation de formateurs ;
- Proposer des actions de valorisation de leur partenariat à travers différents supports ou manifestations.

Les activités menées par le RESP et auxquelles sont parties prenantes l'ENM et l'ENG couvrent aussi bien la formation initiale que la formation continue.

En formation initiale, le RESP organise des sessions inter écoles, généralement sur une semaine, visant à confronter les logiques professionnelles et à favoriser les échanges entre les élèves venus d'horizons divers.

En 2006, l'ENG a piloté la rencontre axée sur « La qualité de service : quels enjeux pour le service public ? » (6-10 mars 2006). L'objectif de cette session était d'inviter les futurs acteurs du management des services de l'Etat ou des collectivités à réfléchir sur la conduite à long terme de la qualité au sein de leurs organismes, en s'interrogeant, notamment, sur les

atouts et les limites des outils de la réforme de l'Etat dans la démarche qualité. Les aspects de la LOLF en rapport avec le management de la qualité ont, ainsi, pu être appréhendés par l'ensemble des participants. Les écoles concernées par cette session étaient, outre l'ENG, l'ENM, le Centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse (CNFEPJJ), les Ecoles nationales d'application des cadres territoriaux d'Angers, de Dunkerque, de Montpellier et de Nancy (ENACT), l'Ecole nationale des douanes (END), l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP), les Instituts régionaux d'administration de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes (IRA), l'Ecole nationale supérieure des officiers sapeurs pompiers (ENSOSP) et l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN).

En formation continue, les rencontres interprofessionnelles des services publics, organisées sous l'égide du RESP, représentent l'occasion, pour des professionnels confirmés, de réfléchir, d'échanger et de travailler sur des champs communs d'intervention en développant un esprit de coopération et de recherche d'efficacité.

En 2006, une rencontre sur le thème de « L'évaluation de la performance des politiques publiques » (11-12 octobre 2006) permettra aux magistrats et aux greffiers en chef qui le souhaitent de réfléchir, notamment, à la démarche d'évaluation dans le cadre de la LOLF. Cette formation visera à contribuer à l'acquisition d'une culture de l'évaluation et du contrôle de gestion, via une approche théorique mais aussi l'étude de cas pratiques.

F. L'EVALUATION INDISPENSABLE DES COURS

L'évaluation de la formation représente une étape décisive du processus de formation, mais trop souvent négligée. Elle permet de s'assurer de la pertinence de la pédagogie mise en place, de valider les choix effectués ou, au contraire, de détecter les lacunes de l'enseignement proposé.

A cet égard, l'ENM et l'ENG ont mis en place des systèmes d'évaluation pour l'ensemble des formations qu'elles dispensent, et donc *a fortiori* pour leurs enseignements à la gestion. Cette démarche qualité mérite, néanmoins, d'être développée et perfectionnée pour permettre une analyse encore plus fine et plus fiable des forces et des faiblesses des formations offertes.

1. Une évaluation déjà existante...

Depuis quelques années, l'évaluation est devenue une préoccupation et un sujet de réflexion des directions et des équipes pédagogiques de l'ENM et de l'ENG. Votre rapporteur spécial tient, d'ailleurs, à saluer cette prise de conscience qui témoigne du souci, au sein de ces deux écoles, de s'adapter au

plus près aux besoins de l'institution judiciaire et aux nouvelles attentes des étudiants comme des professionnels de la justice.

La démarche d'évaluation est la plus poussée au niveau de la formation initiale, dans la mesure où les élèves suivent dans les écoles un cursus de plusieurs mois et constituent donc un public « captif » se prêtant bien à ce type d'exercice. L'évaluation de la qualité de la formation est, par ailleurs, de manière implicite au cœur de la relation pédagogique entre l'étudiant et l'enseignant et renforce le contrat de confiance qui peut se nouer entre eux. Elle peut représenter un intéressant levier de motivation tant chez l'étudiant, soucieux d'un niveau de formation lui laissant envisager une prise de fonction sereine à la sortie de l'école, que chez l'enseignant, soucieux de bien préparer ses étudiants à leurs futures responsabilités.

L'exemple de l'ENG paraît, en la matière, instructif. L'évaluation porte, en effet, aussi bien sur les cours dispensés à l'école que sur les stages effectués par les élèves.

Chaque promotion a la possibilité de s'exprimer sur la question, au sein de chacun des groupes de travail qui la composent, lors de séances intitulées « Libres débats ». Il s'agit là d'une évaluation « à chaud », c'est-à-dire dans le contexte même du cycle de formation.

Par ailleurs, des visites sont effectuées par la direction de l'école et les membres de l'équipe pédagogique sur les lieux de stages. Des entretiens individuels menés avec le stagiaire et son maître de stage permettent, à cette occasion, de relever les points forts et les faiblesses de la formation dispensée. D'une manière générale, les échos recueillis au cours de ces entretiens font ressortir une satisfaction globalement partagée par le stagiaire et son maître de stage. En particulier, ils soulignent le « *bon état d'esprit* » des stagiaires.

Du côté de l'ENM, tous les cours sont également évalués à la fin des sessions, l'ensemble de ces évaluations faisant l'objet d'une synthèse sur laquelle s'appuie l'équipe pédagogique pour la définition des programmes à venir.

En formation continue, la démarche d'évaluation est plus limitée et se borne à une fiche d'évaluation distribuée et remplie par les magistrats et les greffiers en chef (cf. annexe). L'évaluation porte sur les aspects pédagogiques (méthodes, contenus des interventions, animation...), sur la documentation et sur les aspects matériels de la formation. Une rubrique spéciale permet *in fine* aux participants de faire des suggestions pour une éventuelle amélioration.

2. ... mais qui doit être encore améliorée

Engagée, la démarche d'évaluation doit, toutefois, être poursuivie et perfectionnée. Des progrès sont, en effet, possibles au regard du dispositif existant.

Tout d'abord, l'évaluation « à chaud », même si elle permet de recueillir des éléments d'information importants, présente des limites incontestables. Elle porte, en grande partie, sur la pédagogie développée plus que sur la capacité de chaque participant à mettre en œuvre, en pratique, les connaissances qu'il a acquises. Elle lui interdit au de prendre le recul nécessaire pour porter un jugement équilibré et circonstancié sur la formation qu'il vient de recevoir. Les observations formulées dans ces conditions relèvent alors, parfois, plus du domaine du ressenti que du factuel.

Par ailleurs, les visites sur les lieux de stage sont ponctuelles, car intégrées dans l'activité générale de la direction et de l'équipe pédagogique de l'école. Les entretiens individualisés ne sont, donc, pas menés simultanément dans l'ensemble des lieux de stage pour un même profil de stagiaires. De ce fait, le jugement porté sur la qualité du stagiaire et du stage peut être altéré, car manquant de points de référence.

Enfin, le dispositif d'évaluation actuel ne tient pas suffisamment compte de l'ensemble des acteurs concernés par la formation et reste encore trop centré sur le « formé ». Pourtant, ces acteurs sont nombreux et constituent autant de sources d'information utiles pour porter une appréciation sur la formation dispensée : l'équipe pédagogique de l'école, les formateurs extérieurs, les maîtres de stage et, naturellement, les « utilisateurs » des compétences acquises que sont les responsables hiérarchiques qui encadrent ou encadreront les publics formés.

Afin de tenter de dépasser les limites du système d'évaluation actuellement en œuvre, votre rapporteur spécial considère que de nouvelles pistes doivent être explorées, certaines étant, d'ailleurs, d'ores et déjà à l'étude au sein de l'ENM ou de l'ENG.

L'évaluation ne doit plus se limiter à une procédure « à chaud », avec toutes les limites qui ont été rappelées. Elle doit, au contraire, permettre le recul et la prise de distance pour permettre un jugement plus précis. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial estime souhaitable que cette évaluation immédiate de la formation soit complétée par une évaluation a posteriori, dans une période de six mois à un an après la sortie des élèves de l'école ou la fin de la session de formation continue. L'ENG a, d'ailleurs, commencé à s'engager dans cette voie. En effet, elle a, d'une part, l'intention de procéder à une telle évaluation dans le cadre de l'une de ces formations aux nouvelles techniques budgétaires et, d'autre part, planifié l'achat d'un nouveau logiciel (SPHINX) à cet effet. Cette voie est celle de l'exigence, puisqu'elle requière une plus forte implication encore des publics formés, mais elle représente une condition *sine qua non* de fiabilité du dispositif d'évaluation, qui doit être l'une des « boussoles » des équipes pédagogiques en charge des programmes.

Par ailleurs, l'évaluation, pour être solide, doit tendre à être une évaluation « tous azimuts ». Elle doit **procéder à un tour d'horizon complet des acteurs concernés par la formation**. A ce titre, votre rapporteur spécial

juge utile qu'elle s'adresse non plus seulement au « formé », voir à son maître de stage, mais aussi à son responsable hiérarchique (chefs de cour, magistrats, chefs de greffe, coordonnateurs de SAR). Ce responsable hiérarchique est, en effet, en mesure de porter une appréciation sur la valeur ajoutée apportée par une formation, dès lors qu'il encadre au quotidien l'agent « sur le terrain ». Cette enquête permettrait de faire le point sur la capacité à mettre en application la formation reçue (degré d'autonomie, réactivité, technicité...) ainsi que sur les éventuelles carences en savoir-faire et / ou en savoir-être.

Votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance, pour les écoles, d'utiliser leurs marges de manœuvre sur ces questions et de travailler au perfectionnement de leurs dispositifs d'évaluation des formations dispensées. En effet, **dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, l'ENM et l'ENG doivent pouvoir disposer d'indicateurs d'activité pédagogique fiables et mesurer, non plus seulement les opinions sur la formation reçue, mais aussi l'impact de cette formation sur les compétences mobilisées en juridiction ou dans le SAR, sur le poste de travail.** De tels indicateurs permettront, en outre, à ces écoles de mieux justifier les moyens mis en œuvre ou requis pour mettre en adéquation les actions de formation avec les besoins en compétences.

III. UNE FORMATION ENCORE PERFECTIBLE

A. DIVERSIFIER EN AMONT LES PROFILS DES RECRUTÉS

1. Une grande homogénéité des entrants à l'ENM et à l'ENG

La formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef visent à les sensibiliser à l'importance des enjeux budgétaires, à leur inculquer les techniques qui leur seront utiles dans leurs fonctions et, finalement, à diffuser une culture commune de gestion au sein de l'ensemble de l'institution judiciaire. Il est, toutefois, possible de regretter, dans cette perspective, une très grande homogénéité des profils des entrants à l'ENM et à l'ENG en formation initiale. Les candidats reçus aux concours de ces deux écoles n'ont, en effet, que rarement un profil gestionnaire *ab initio*.

L'étude des profils des auditeurs de justice de la promotion 2006 fait ressortir **le caractère largement minoritaire des profils gestionnaires**. Seuls quatre auditeurs de justice ont obtenu auparavant un diplôme en gestion, soit 1,4 % de l'effectif total de la promotion.

Les auditeurs de justice ayant un diplôme en matière de gestion (Homme / Femme, origine du recrutement, âge)

Diplôme en matière de gestion	Homme/Recrutement/Age	Femme/Recrutement/Age
Ecole normale supérieure - Agrégation d'économie et de gestion administrative		1 deuxième concours 33 ans
HEC	1 premier concours 27 ans	1 troisième concours 35 ans
Autres grandes écoles de commerce		1 premier concours 27 ans
Total	1	3
Total général	4	
% par rapport à la promotion (288 élèves)	1,4 %	

Source : Ecole nationale de la magistrature

La part des auditeurs de justice de cette promotion ayant une expérience en matière de gestion, de par de précédentes fonctions, n'est guère plus importante. En effet, seuls vingt six présentent ce profil, soit 9 % de l'effectif total de la promotion.

**Les auditeurs de justice ayant une expérience en matière de gestion
(Homme / Femme, origine du recrutement, âge)**

Expérience en matière de gestion	Homme/Recrutement/Age	Femme/Recrutement/Age
Attaché territoriale : budget, comptabilité, gestion domaniale, marchés publics	1 deuxième concours 42 ans	
Attachée territoriale : budget, encadrement		1 deuxième concours 28 ans
Cadre en finances d'entreprise		1 troisième concours 35 ans
Chargée de mission recette générale des finances, puis trésorerie générale		1 deuxième concours 32 ans
Responsable à la direction du budget du Minefi	1 deuxième concours 34 ans	
Secrétaire générale de mairie		1 deuxième concours 36 ans
Gestionnaire / chef d'entreprise		1 troisième concours 37 ans
Attaché au Minefi	1 deuxième concours 33 ans	
Professeur d'économie		1 deuxième concours 33 ans
Gérant d'une SARL	1 premier concours 25 ans	
Officier spécialisé dans la fonction financière	1 deuxième concours 33 ans	
Agent comptable, puis fondée de pouvoir		1 troisième concours 35 ans
Greffier en chef	3 2 du deuxième concours 1 du concours complémentaire 31 à 35 ans	2 1 du deuxième concours 1 du concours complémentaire 32 à 36 ans
Trésorier ou président d'association	3 3 du premier concours 25 à 28 ans	6 6 du premier concours 24 à 36 ans
Total	11	15
Total général		26
% par rapport à la promotion (288 élèves)		9 %

Source : Ecole nationale de la magistrature

Votre rapporteur spécial regrette cette faible part des profils de gestionnaires dans le vivier recruté par l'ENM. Un constat très comparable pourrait, d'ailleurs, être fait du côté de l'ENG.

2. Les voies de la diversification

Une trop forte homogénéité des profils des entrants dans ces écoles, au profit des profils à dominante juridique et au détriment des profils plus gestionnaires, constitue un handicap relatif au regard de l'objectif fixé de pouvoir compter, dans les juridictions comme dans les SAR, de compétences affirmées en matière budgétaire et managériale au sens large.

Aussi, votre rapporteur spécial estime nécessaire d'encourager la diversification des profils au sein des promotions de l'ENM et de l'ENG, qui ont vocation à former les futurs gestionnaires des juridictions, au profit d'un rééquilibrage en faveur des diplômés en gestion ou des candidats ayant déjà une première expérience dans ce domaine.

Attirer les diplômés en gestion n'est, certes, pas chose facile. Par tempérament et par leur formation d'origine, ces diplômés ne sont pas spontanément portés à ambitionner de mener une carrière au sein de l'institution judiciaire. En outre, et de manière parfaitement compréhensible, le corps professoral des universités et des écoles de gestion n'incite pas ces étudiants à préparer les concours de la fonction publique. Le contraire constituerait, d'ailleurs, une dérive inquiétante pour la vitalité de notre économie.

Il ne s'agit, cependant, pas de ponctionner massivement cette population de diplômés en gestion au profit de la justice, mais, plus modestement et de manière plus réaliste, d'attirer à elle, en un flux continu et plus substantiel qu'aujourd'hui, quelques éléments qui puissent insuffler une culture différente parmi les magistrats et les greffiers en chef, une culture plus orientée vers la gestion et le management des hommes et des femmes.

Dans ce but, votre rapporteur spécial préconise une présence de l'ENG et de l'ENM sur les campus de recrutement organisés chaque année par la plupart des écoles et des universités de gestion. S'il ne semble pas envisageable, eu égard aux moyens humains et financiers limités de ces deux écoles, d'assurer une présence sur l'ensemble de ces nombreux campus, une sélection pourrait être opérée, dans un premier temps, pour ne retenir que les plus importants ou les plus proches de l'ENM et de l'ENG. Afin de limiter les dépenses en temps, en déplacement et en hommes engendrés par cette politique, les deux écoles pourraient, en outre, organiser une présence sur un stand commun.

Votre rapporteur spécial considère qu'il n'y a aucune fatalité à ne pouvoir drainer vers le concours de ces deux écoles qu'un nombre marginal de diplômés en gestion. Il estime, au contraire, que **ce déficit trouve l'une de ses**

explications dans l'absence d'information sur les concours ouverts et les carrières offertes par l'ENM et l'ENG. Si la concurrence par les salaires offerts par le privé à ces diplômés peut paraître un obstacle, celui-ci n'est pas insurmontable et nombre de fonctionnaires de l'Etat, et parmi les plus brillants, ont fait le choix du service public en tenant compte d'autres critères que des considérations simplement financières.

Afin de favoriser cette diversification des profils, **votre rapporteur spécial estime, par ailleurs, souhaitable de faire évoluer les épreuves du concours d'entrée de l'ENM et de l'ENG en y introduisant une composante liée à la gestion.**

Ces épreuves sont, en effet, aujourd'hui exclusivement centrées sur des matières juridiques. Une ouverture au domaine de la gestion, avec des épreuves, éventuellement facultatives, portant sur le contrôle de gestion, les finances, la gestion des ressources humaines ou encore le management des organisations, contribuerait à accroître les chances de réussite au concours de profils gestionnaires, jusqu'ici parfaitement atypiques.

B. METTRE LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE L'ENSEIGNEMENT DE LA GESTION

1. Des outils informatiques déjà en place

L'ENM et l'ENG ont, d'ores et déjà, su tirer profit de l'apport des nouvelles technologies dans la pédagogie qu'elles mettent en œuvre. Néanmoins, elles n'ont pas encore épuisé tout le potentiel de cette révolution technologique au service de l'optimisation de la formation, en particulier dans le domaine de la gestion.

L'outil informatique s'est progressivement imposé comme un complément essentiel à la gestion (utilisation du tableur excel, suivi des tableaux de bord, élaboration de statistiques...). Afin de familiariser ses élèves à cet outil, **l'ENM met à la disposition de chaque auditeur de justice un ordinateur portable**, prêté par l'école pour la durée de la scolarité. Votre rapporteur spécial tient à souligner cet effort d'autant plus utile que, comme il l'a rappelé, nombre de ces étudiants ont suivi un cursus à dominante juridique qui ne les a pas nécessairement incités à avoir une pratique régulière de l'informatique. De la sorte, les barrières psychologiques, qui pourraient exister à l'encontre de cet outil, ont toutes les chances d'être surmontées au cours de la scolarité.

De même, un cédérom contenant les fascicules pédagogiques utilisés au cours de la scolarité, et notamment ceux concernant les frais de justice, est remis aux auditeurs de justice.

Ces fascicules sont, en outre, consultables sur **le site intranet de l'école**, qui est accessible y compris des juridictions. En effet, dans le cadre de sa politique de diffusion documentaire, l'ENM a entrepris de privilégier la

documentation numérisée qui, outre l'avantage d'être moins onéreuse et plus respectueuse pour l'environnement, favorise l'accès direct et permanent du plus grand nombre aux formations de l'école. Ainsi, la rubrique thématique de la page intranet de l'ENM accueille, notamment, les documents pédagogiques relatifs à la formation à la LOLF.

2. Les prochaines avancées : la visioconférence et le e-learning

Au-delà de ces avancées indéniables, votre rapporteur spécial estime que la visioconférence et le e-learning (enseignement à distance via internet) doivent désormais être mis au service de la formation à la gestion.

La formation continue, en particulier, pourrait grandement bénéficier de ces nouvelles techniques de formation. Elles contribueraient, d'une part, à **un gain de temps appréciable dans certains cas, dans la mesure où elles évitent les déplacements**. Or, l'un des principaux freins à l'inscription des magistrats et des greffiers en chef aux formations offertes par l'ENM et l'ENG réside dans le manque de temps, sous l'effet de la montée en charge de l'activité des juridictions depuis déjà de nombreuses dernières années. Elles permettraient, d'autre part, de répondre aux difficultés des personnels Outre-mer à se rendre disponibles pour des formations en métropole, en abolissant les distances.

De ces deux voies, la visioconférence paraît la plus mature, dès lors que la Chancellerie prévoit d'avoir équipé, d'ici à la fin de l'année 2006, l'ensemble des juridictions de ce type de matériel. Elle présente, en outre, l'avantage de permettre un véritable échange entre le formateur et les participants à la session.

Pour autant, l'e-learning ne doit pas être négligé, de nombreuses grandes entreprises ayant déjà éprouvé son potentiel en matière de formation continue. Il ne s'agit, d'ailleurs, pas d'une découverte complète pour le ministère de la justice, dans la mesure où cette technique avait été mise en œuvre en vue de l'entrée en vigueur de la LOLF et de la sensibilisation des personnels à cette réforme via les « ambassadeurs LOLF ». Les pages de l'intranet du ministère de la justice avait, à cette époque, hébergé **un « portail LOLF »** présentant les grands principes de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, déclinant les implications de ce texte pour les juridictions et répondant aux principales questions pouvant être posées via un formulaire FAQ (Frequently Asked Questions).

Dans cette perspective, **la Chancellerie travaille, d'ores et déjà, à la conception d'un « Campus numérique »** mettant en application les principes du e-learning. **Votre rapporteur spécial suivra avec attention les développements qui seront apportés à ce projet.**

C. ENRICHIR LA POLITIQUE DE PARTENARIATS ET DE STAGES

La formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef doit pouvoir s'enrichir de nouvelles compétences, d'approches différentes et d'expériences encore plus diversifiées. De ce point de vue, la politique de partenariats et de stages mérite d'être encore densifiée pour aller chercher l'expertise en matière de gestion là où elle se trouve le plus développée : dans les écoles de commerce, les universités et les entreprises.

1. L'intérêt d'un rapprochement avec les écoles de commerce et les universités formant à la gestion

Votre rapporteur spécial estime que la politique de partenariats, déjà très dynamique, de l'ENM et de l'ENG peut gagner en valeur ajoutée par un rapprochement de ces deux écoles avec les écoles de commerce et les universités enseignant la gestion.

Ces établissements spécialisés dans le domaine de la gestion mènent, en effet, **des travaux de recherche innovants** auxquels pourraient être associés l'ENM et l'ENG sur des thèmes tels que la gestion publique, le management des services publics ou la gestion des ressources humains.

Parce qu'ils déploient des méthodes pédagogiques performantes, ces établissements pourraient également inspirer **l'ingénierie pédagogique** des écoles du ministère de la justice. Les formateurs de l'ENM et de l'ENG trouveraient, au contact et dans l'échange avec leur corps professoral, le moyen de perfectionner leur approche et d'approfondir leur réflexion sur les mécanismes régissant les relations entre le fond et la forme du message pédagogique, l'utilisation des outils pédagogiques, l'animation d'un groupe en formation...

Votre rapporteur spécial note, d'ailleurs, que **l'ENM travaille d'ores et déjà sur une telle collaboration, avec l'école des Hautes études commerciales (HEC) et l'Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC)**, pour parvenir à l'implication d'enseignants de ces deux écoles dans la direction de certaines sessions de formation et favoriser les transferts de savoir-faire pédagogiques. Il suivra avec intérêt les suites qui seront données à ce projet, qui n'en est qu'à ses prémises.

2. La fécondité des contacts avec le monde de l'entreprise

Votre rapporteur souhaite une ouverture plus large de la formation à la gestion au monde de l'entreprise, via les stages.

En matière de gestion, les problématiques des entreprises sont, plus souvent qu'on ne le croit, comparables, si ce n'est communes, avec celles du service public de la justice. Le contrôle de gestion, la définition de

projets de service, l'optimisation des ressources humaines... sont autant de points de rencontres possibles, où les solutions adoptées par les entreprises peuvent inspirer la démarche des responsables des juridictions et des SAR.

Si des stages sont, déjà, proposés au sein de grandes entreprises du secteur public et privé, ces modules ne sont jamais spécifiquement ciblés sur les problématiques de gestion. Ils abordent, en règle générale, une série de thèmes, parmi lesquels la gestion, comme l'illustre le cas du stage « Veolia environnement » proposé dans le cadre de la formation continue de l'ENM pour 2006.

**Le stage « VEOLIA ENVIRONNEMENT » :
un tour d'horizon d'ensemble des métiers et des enjeux de cette entreprise**

Ce stage permet la découverte, au travers de visites de sites, des différents métiers et du fonctionnement d'une grande entreprise s'occupant d'environnement (eau, propreté, transport, énergie), et l'approche des questions relatives à l'environnement, au développement durable et à la gestion des risques dans chacune des divisions.

Lieu : Paris et sur sites

Dates : 2 périodes : - du 13 au 17 mars 2006
 - du 9 au 13 octobre 2006

Public : 10 magistrats pour chaque période

Source : catalogue du programme de formation continue de l'Ecole nationale de la magistrature pour 2006

Votre rapporteur spécial considère que le stage en entreprise ne doit pas être traité comme un gadget ou un passage obligé dans un catalogue de formation, mais correspond, au contraire, à un véritable apport dans la formation des magistrats et des greffiers à la gestion, dès lors qu'il est précisément ciblé sur des problématiques bien identifiées et trouvant un écho au sein des juridictions.

***D. TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE L'ENSEIGNEMENT DE LA
GESTION ET CELUI DU MANAGEMENT***

1. La gestion et le management : deux notions distinctes

La gestion ne se confond pas avec le management. Alors que les notions de gestion et de management sont souvent utilisées de manière

indifférenciée, elles recouvrent en réalité des approches et des contenus distincts.

La gestion renvoie à la recherche de l'adéquation entre les ressources et les objectifs fixés, via l'optimisation de ces ressources. Elle correspond à des disciplines telles que le contrôle de gestion, la comptabilité (publique ou privée), la gestion des ressources humaines ou encore le suivi statistique de l'activité. Son enseignement passe par l'apprentissage de techniques et de savoir-faire spécifiques.

Le management, pour sa part, traite de la dynamique de l'organisation et ne peut s'entendre, la plupart du temps, sans une réflexion stratégique sur les objectifs poursuivis. Il s'appuie sur les qualités des hommes et des femmes qui donnent vie à cette stratégie : leur leadership, leur capacité à encadrer une équipe, leur sens de l'écoute, leur faculté de décision et d'adaptation, leur comportement en situation de risque... Centré sur l'individu, son enseignement vise à développer autant des savoir-faire que des savoir-être.

En définitive, la complémentarité est totale entre la gestion et le management : « la première donne les clefs techniques, tandis que le second met en capacité de tourner ces clefs dans le bon sens ».

2. L'importance de la formation au management

Votre rapporteur spécial considère que la distinction entre la gestion et le management n'est pas suffisamment clairement établie dans les formations de l'ENM, surtout, et de l'ENG, à un degré moindre.

Dans le programme de formation continue de l'ENM pour 2006, il n'est opéré aucune différence entre les modules offerts relevant plutôt de la gestion ou plutôt du management. Dans celui de l'ENG, un groupe de modules apparaît sous le vocable « Manager ». En revanche, les modules traitant de problématiques de gestion sont éparpillés au sein de plusieurs groupes thématiques différents. Ainsi, la formation « Immobilier judiciaire » est incorporée dans le thème « Connaître son environnement », l'enseignement sur la « Régie » et celle sur « GIBUS, initiation version LOLF » sont rattachées au thème « Développer ses connaissances », tandis que les thèmes « Gérer les ressources humaines » et « Maîtriser la dépense publique » regroupent les autres modules relatifs à la gestion.

La formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef tend, jusqu'à présent, à privilégier la gestion *stricto sensu* au management.

Cette tendance de fond pré-existait à la LOLF, mais elle a été accentuée du fait de la mise en oeuvre de cette réforme. L'assimilation de la nouvelle architecture budgétaire, des nouvelles règles et, tout particulièrement, des nouvelles contraintes en matière de frais de justice (qui passent de crédits

évaluatifs à des crédits limitatifs) a été, à juste titre, considérée comme une priorité.

La dimension managériale de la gestion du service public de la justice est, pourtant, elle aussi essentielle au bon fonctionnement de l'institution judiciaire. Cette préoccupation n'est, certes, pas majeure dans le cas de la formation initiale, les élèves de l'ENM et de l'ENG devant avant tout maîtriser les connaissances de base qui leur permettront d'aborder sereinement leurs premiers postes. Elle devient, cependant, plus prégnante à mesure que les magistrats et les greffiers en chef avancent en ancienneté et prennent des responsabilités d'encadrement dans leurs juridictions.

A ce jour, la principale formation continue intégrant la dimension proprement managériale du fonctionnement d'une juridiction correspond au « Plan de formation des cadres » (cf. supra, partie II-A-1). Réservé aux chefs de juridiction et aux chefs de greffes, ce plan comporte des séances spécifiquement dédiées au management, autour desquelles sont abordés les thèmes de l'adaptation du management à la culture publique française, de la place et du rôle des principaux acteurs des juridictions, de la mobilisation et de la motivation des collaborateurs, et de la conduite du changement.

Votre rapporteur spécial juge utile un rééquilibrage de la formation à la gestion en faveur de la dimension managériale de la gestion des juridictions. Face aux nouveaux défis que doit relever la justice, au premier rang desquels figure la réussite de la LOLF, il considère, en effet, que l'une des clefs de succès réside dans la capacité des magistrats et des greffiers en chef, en particulier ceux exerçant des fonctions d'encadrement et de direction, à s'impliquer, à imaginer et à mobiliser les équipes autour d'objectifs communs. Cette capacité, quand elle n'est pas innée, peut en tout cas se cultiver. Tel doit être l'une des ambitions de la formation à la gestion de ces personnels de la justice.

E. VALORISER L'EFFORT DE FORMATION DANS LE DÉROULEMENT DE CARRIÈRE

1. Une prise en compte très empirique et informelle

L'effort de formation, outre ses retombées positives pour l'agent dans son poste de travail au quotidien (meilleure maîtrise technique, gains de temps, capacité à résoudre les problèmes...), doit être pris en compte dans l'évaluation des personnels et leur déroulement de carrière. Il dénote, en effet, une volonté de s'adapter et d'améliorer ses méthodes de travail qui mérite d'être récompensée à la hauteur des résultats obtenus.

Il ressort des entretiens menés par votre rapporteur spécial avec la Chancellerie ainsi qu'avec les directions de l'ENM et de l'ENG qu'aucun dispositif particulier n'est mis en œuvre pour mesurer, et encore moins valoriser, l'effort de formation des magistrats et des greffiers en chef.

Cette valorisation, si elle existe, passe par les entretiens d'évaluation annuels menés avec la hiérarchie et, plus généralement, par une appréciation informelle dans le cadre des relations de travail au quotidien. En un mot, **elle relève de l'empirique, ne répond à aucune règle précise, à aucun formalisme, et ne présente aucun impact mesurable sur le déroulement de carrière sur le long terme.**

2. Valoriser les efforts de formation pour mieux mobiliser les personnels

Votre rapporteur spécial déplore cette absence de démarche véritable de valorisation, en ce qu'elle peut saper, en son fondement, l'ensemble de la politique de formation à la gestion mise en place. Un agent dont les efforts et les résultats obtenus ne sont pas reconnus court le risque d'une démotivation et d'un renoncement à poursuivre l'effort de formation tout au long de sa carrière.

Aussi, votre rapporteur spécial souhaite-t-il une prise en compte plus systématique des efforts de formation à la gestion et au management déployés par les magistrats et les greffiers en chef. Il considère que **cette prise en considération est d'autant plus légitime qu'elle représente le corollaire du principe général de l'absence d'obligation de se former**, pour ces personnels, au cours de leur carrière. D'autant plus significatif, l'effort doit donc pouvoir avoir un impact sur le déroulement de carrière de l'agent concerné.

CONCLUSION : FORMER À LA GESTION, PRÉPARER AU MANAGEMENT

La formation à la gestion tient, désormais, une place essentielle dans les enseignements dispensés aux auditeurs de justice, aux élèves de l'ENG ainsi qu'aux magistrats et aux greffiers en chef en fonction. Votre rapporteur spécial souhaite, à cet égard, souligner les efforts très significatifs engagés au cours des dernières années, au sein de l'ENM comme de l'ENG, pour prendre la mesure de ce nouvel impératif et l'inscrire dans des programmes déjà très chargés. **La gestion n'est plus le « parent pauvre » de ces cursus.**

A l'échelle de l'institution judiciaire, il s'agit là, à n'en pas douter, **d'une révolution culturelle d'importance**, qui marque autant le souci de s'adapter à la nouvelle donne budgétaire que la capacité à mener à bien ce défi. L'entrée en application de la LOLF explique, certes, en partie cette volonté, mais il faut également voir dans ce mouvement une véritable prise de conscience, **l'émergence d'une nouvelle conception de cette fonction, au cœur du pacte républicain, qu'est la mission de rendre la justice.**

Les acteurs de l'institution ne peuvent, désormais, plus se désintéresser des conséquences financières de leurs décisions. Et même si la justice n'est pas un service public comme les autres, elle doit, néanmoins, s'acquitter d'une préoccupation de gestion qui n'est, en définitive, qu'une garantie supplémentaire de sa bonne marche.

La diversification des profils recrutés, l'utilisation des nouvelles technologies (visioconférence et e-learning), le développement de la politique de partenariats, la diversification des stages constituent la prochaine étape à franchir, au service d'une formation à la gestion encore plus directement opérationnelle et pertinente. L'ENM et l'ENG y sont préparées, elles doivent maintenant s'y engager.

L'enjeu est de parvenir à faire évoluer cette formation. En effet, **les juridictions n'ont plus seulement besoin de bons gestionnaires, elles attendent aussi de bons managers.** La seule maîtrise des outils (tableaux de bord, connaissance des procédures...) n'est pas suffisante, et elle doit nécessairement s'accompagner d'une faculté à mener des équipes, à définir des projets de service, à gérer les conflits comme le changement, bref, en un mot, à gérer les hommes et les femmes. **Passer de la gestion au management, tel doit être la nouvelle ambition pour la collectivité humaine que représente toute juridiction.** La formation peut y aider.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 4 octobre 2006** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, sur la **formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion**.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'après s'être intéressé, l'année dernière, à la question essentielle des frais de justice, il avait souhaité aborder, dans le cadre de ses travaux de contrôle, le thème de la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion.

Il a, tout d'abord, rappelé que les impératifs d'une bonne gestion des crédits étaient, aujourd'hui encore plus qu'hier, au cœur des enjeux de la justice et que, dans ces conditions, la formation à la gestion devenait une dimension incontournable du cursus des acteurs de l'institution judiciaire.

Il a indiqué que les conclusions qu'il soumettait à l'approbation de la commission s'appuyaient sur des auditions menées à l'occasion de ses déplacements à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et à l'Ecole nationale des greffes (ENG), ainsi que sur des rencontres avec les équipes pédagogiques, les élèves en cours de formation et les acteurs de la vie des juridictions.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a insisté sur la nécessité de consolider le lien de confiance entre la Nation et ses magistrats, à l'heure où un divorce semble se dessiner entre l'opinion publique et le corps de la magistrature.

Il a indiqué que la formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef consistait, en formation initiale, à les sensibiliser aux problématiques et aux outils de gestion. Elle était ensuite complétée par une approche plus pratique et plus directement opérationnelle, en formation continue.

Décrivant le cursus des auditeurs de justice et des élèves de l'ENG, il a précisé que pour ces élèves, dont la culture et le profil étaient essentiellement juridiques, la gestion constituait souvent une découverte, pour laquelle leur appétence était relativement faible. Concernant la scolarité des auditeurs de justice à l'ENM, il a expliqué qu'une série de modules de formation consacrés aux techniques budgétaires et aux enjeux financiers était proposée aux élèves. Revenant, ensuite, sur la formation dispensée à l'ENG, il a indiqué que la gestion y revêtait une importance toute particulière, les élèves greffiers en chef ayant à mobiliser, dans leurs futures fonctions, des compétences en gestion administrative et budgétaire, en gestion du personnel, en organisation, en management et en communication. Il a ajouté que la réforme de l'ENG, menée en 2003, avait permis, avec l'allongement de la

durée de scolarité, un fructueux « reprofilage » des programmes et s'était accompagnée d'une revalorisation des cours de management et de gestion. Il a cité, parmi les thèmes traités par ces formations, les frais de justice, la collecte de l'information statistique, la conception de tableaux de suivi, la maîtrise de l'outil informatique et la prévision budgétaire.

S'agissant de la formation continue, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que les deux acteurs majeurs étaient l'ENM et l'ENG, certaines formations étant, d'ailleurs, mises en place en partenariat entre ces deux écoles. Il a précisé que, à côté de cette offre de formation à vocation nationale, coexistait une offre « déconcentrée », conçue et proposée à l'échelle des cours et des juridictions, via les Magistrats délégués à la formation (MDF) et les Responsables de la gestion de la formation (RGF). Il a, également, évoqué l'administration centrale, amenée à développer, ponctuellement, des programmes de formation spécifiques sur des problématiques de gestion identifiées comme prioritaires.

Concernant la formation continue des magistrats, il a souligné qu'il n'y avait pas, pour les magistrats en poste, d'obligation à se former au cours de leur carrière, mais qu'ils disposaient d'un droit à la formation de cinq jours par an. Il a insisté sur l'adéquation entre les modules proposés et les attentes de la part des magistrats. Il a précisé que cette formation avait pour objectif d'accompagner les magistrats dans leurs changements de fonction, de répondre à leurs besoins de formation à l'encadrement et de les aider à mieux appréhender les réformes législatives ayant un impact sur la gestion des juridictions. A cet égard, il a estimé que les parlementaires devraient, avant toute réforme législative, se fixer pour règle de procéder à des simulations sur l'impact des textes en discussion ayant des conséquences sur le travail des juges.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a cité, à titre d'exemple, une session sur les « Frais de justice », un cycle de formation portant sur « La LOLF, les contrats d'objectifs et les indicateurs d'activité », un atelier consacré au « Plan de formation des cadres » et un module dédié à l'« Actualité des cours d'appel ». Etant lui-même intervenu dans le cadre du cycle consacré à la LOLF, le 18 mai 2006, il a témoigné de la qualité d'écoute des magistrats, de la haute tenue des échanges et du souci de l'ENM d'aborder, à cette occasion, les vrais sujets de préoccupation de l'institution judiciaire.

Décrivant la formation continue des greffiers en chef, il a indiqué que ceux-ci bénéficiaient de dix jours de formation obligatoire par an, sur une période de cinq ans à compter de la titularisation. Il a précisé que, par la suite, ils continuaient de se voir proposer une offre de formation à la gestion, mais cette fois sur la base du volontariat.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, s'est félicité que certaines de ces formations, comme par exemple celle relative à la LOLF, soient ouvertes tant aux greffiers en chef qu'aux magistrats. Il a estimé que de tels

partenariats permettaient de bénéficier, à la fois, d'économies d'échelle dans l'organisation de ces modules et de synergies grâce aux échanges d'expériences qu'elles favorisaient.

Il a souligné que les méthodes pédagogiques mises en œuvre à l'ENM et à l'ENG se caractérisaient par une réelle professionnalisation et que, face au défi de la technicité et de la complexité de la gestion appliquée à la justice, cet enseignement remplissait son contrat. Il a estimé que cette formation avait su prendre le tournant de la modernité et de l'efficacité, notamment en tirant profit des compétences internes au ministère de la justice et en ayant judicieusement recours aux partenariats.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, s'est, en outre, félicité que les formations offertes reposent largement sur l'intervention et l'expérience des praticiens, en citant l'exemple de l'ENM, où l'équipe pédagogique était constituée de trente cinq magistrats expérimentés et était renforcée par des conférenciers occasionnels, issus des juridictions ou extérieurs au ministère de la justice, venant partager leur expertise.

Il a, par ailleurs, porté un jugement très positif sur les conditions de travail offertes par les deux écoles, à Bordeaux et à Paris, pour l'ENM, et à Dijon, pour l'ENG. Il a, également, salué le recours aux stages et à une politique de partenariats dynamique, gage de qualité de l'enseignement.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a, toutefois, jugé perfectible cette formation à la gestion et a fait part à la commission des améliorations qui, selon lui, étaient envisageables.

Il a, tout d'abord, évoqué l'évaluation de la formation, qui ne devait plus se limiter à une évaluation « à chaud », c'est-à-dire immédiatement à l'issue du cours reçu, mais, au contraire, permettre la prise de distance. Dans cette perspective, il a estimé souhaitable de la compléter par une évaluation a posteriori, dans une période de six mois à un an après la sortie des élèves de l'école ou la fin de la session de formation continue. Il a indiqué que l'ENG avait, d'ailleurs, déjà commencé à s'engager dans cette voie. Il a ajouté que cette évaluation devait, aussi, procéder à un tour d'horizon plus complet des acteurs concernés par la formation (chefs de cour, magistrats, chefs de greffe, coordonnateurs de SAR) et non plus être uniquement tournée vers le « formé ».

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'une autre amélioration résidait dans la diversification des profils à l'entrée des deux écoles. A cet égard, il a précisé que les candidats reçus aux concours n'avaient que rarement un profil gestionnaire, et que la majorité présentait un profil très juridique. Il a estimé qu'une telle homogénéité pénalisait la diffusion souhaitable d'une culture de gestion au sein de l'ensemble de l'institution judiciaire. Aussi, afin d'attirer un plus grand nombre de diplômés en gestion, a-t-il préconisé la présence de l'ENG et de l'ENM sur les campus de recrutement, organisés par la plupart des écoles et des universités de gestion,

ainsi qu'une évolution des épreuves du concours d'entrée de ces deux écoles, en y introduisant une composante liée à la gestion.

Il a, en outre, rappelé que les nouvelles technologies devaient être encore mieux mises au service de la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion. Il a précisé que les deux écoles avaient, d'ores et déjà, commencé à tirer profit de l'apport des nouvelles technologies dans la pédagogie qu'elles mettaient en œuvre. Dans cette perspective, il a cité l'exemple de l'ENM mettant à la disposition de chaque auditeur de justice un ordinateur portable. Il a, néanmoins, considéré que tout le potentiel de cette révolution technologique était loin d'être épuisé. Evoquant l'éloignement géographique entre les deux écoles et la journée de train nécessaire pour aller de l'une à l'autre, il a estimé que la « visioconférence » et le « e-learning » constituaient les prochaines étapes à franchir.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souligné que la formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef devait, également, pouvoir s'enrichir d'approches différentes et d'expériences encore plus diversifiées. De ce point de vue, il a souhaité que la politique de partenariats et de stages soit encore densifiée pour aller chercher l'expertise en matière de gestion là où elle se trouvait le plus développée : dans les écoles de commerce, les universités et les entreprises. Il a précisé que l'ENM travaillait d'ailleurs, d'ores et déjà, sur une telle collaboration, avec l'école des Hautes études commerciales (HEC) et l'Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC), l'objectif étant d'impliquer les enseignants de ces écoles dans la direction de certaines sessions de formation et de favoriser les transferts de savoir faire pédagogiques.

Il a, par ailleurs, regretté que la distinction fondamentale entre la gestion et le management ne soit pas clairement établie dans les formations proposées. Il a rappelé que l'enseignement de la gestion, au sens strict, renvoyait à l'acquisition de techniques, tandis que la formation au management correspondait à des savoir-être : savoir motiver une équipe, savoir encadrer, savoir imaginer des solutions nouvelles... Il a indiqué que la formation à la gestion des magistrats et des greffiers en chef tendait, jusqu'à présent, à privilégier la gestion, stricto sensu, au management. Aussi, a-t-il jugé utile un rééquilibrage de la formation, au profit de l'enseignement du management, l'une des clefs de succès des réformes engagées au sein de l'institution judiciaire résidant dans la capacité des magistrats et des greffiers en chef à s'impliquer et à mobiliser les équipes.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a, également, appelé de ses vœux une plus grande valorisation des efforts de formation dont faisaient preuve les magistrats et les greffiers en chef. Il a insisté sur la nécessité de mieux prendre en compte ces efforts dans l'évaluation des personnels et leurs déroulements de carrière.

Il s'est félicité que la formation à la gestion tienne, désormais, une place essentielle dans les enseignements dispensés aux auditeurs de justice,

aux élèves de l'ENG, ainsi qu'aux magistrats et aux greffiers en chef en fonction. Il a souligné, à cet égard, les efforts très significatifs, engagés au cours des dernières années, au sein de l'ENM comme de l'ENG, pour prendre la mesure de ce nouvel impératif et l'inscrire dans des programmes déjà très chargés. Il a affirmé que la gestion n'était plus le « parent pauvre » de ces cursus et a insisté sur cette révolution culturelle, qui marquait autant la volonté de s'adapter à la nouvelle donne budgétaire que la capacité à mener à bien ce défi. Il a considéré que l'entrée en application de la LOLF expliquait certes, en partie, cette volonté, mais qu'il fallait également voir dans ce mouvement une véritable prise de conscience et une adhésion aux nouvelles règles budgétaires.

Il a estimé que ce constat encourageant n'était pas neutre, à l'heure où la Nation semblait douter de la Justice, comme des hommes et des femmes qui la rendaient. Il a affirmé qu'il fallait y voir le signe de la capacité d'adaptation de l'institution judiciaire, de son souci de bien faire et de rester en phase avec les attentes que les Français nourrissaient à son égard.

Pour conclure, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souhaité que cette mission de contrôle puisse efficacement contribuer à renouer le lien si précieux qui unissait, au sein de la République, la justice et le justiciable, le service public de la justice et l'administré, le magistrat et le citoyen. S'appuyant sur l'expérience d'un stage réalisé, au cours du mois de mai 2006, à la Cour d'appel de Paris, il a estimé que le Sénat était perçu par les magistrats comme un interlocuteur de qualité, fiable et sérieux.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, approuvant les analyses de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, et soulignant la grande qualité de son travail, a rappelé l'importance du principe d'indépendance de l'autorité judiciaire. Il a souligné que les impératifs de bonne gestion des crédits n'entraient pas en contradiction avec cette règle constitutionnelle. Se souvenant d'avoir exercé les fonctions de rapporteur spécial des crédits de la justice pendant trois ans et rappelant tout l'intérêt qu'il y avait trouvé, il a souhaité que la commission continue de travailler au renforcement du lien de confiance unissant l'ordre judiciaire et le Parlement.

M. François Trucy a salué l'utilité de la mission de contrôle menée par M. Roland du Luart, rapporteur spécial, dans la perspective d'une future réforme de la justice. Evoquant l'expérience tirée de son stage au sein du tribunal de grande instance de Pontoise, il a confirmé le peu d'appétence pour la gestion chez les jeunes auditeurs de justice. Il a, toutefois, relativisé ce comportement, jugeant qu'il évoluait ensuite favorablement avec le temps. Il a, enfin, fait part de ses craintes de voir la Nation divorcer de ses magistrats, tout en soulignant qu'il était parfaitement possible de porter un jugement sur le fonctionnement de l'institution judiciaire sans remettre en cause le principe de son indépendance.

M. Philippe Dallier a insisté sur la volonté des élus locaux d'aider la justice, en s'insérant, par exemple, au sein de la chaîne pénale ou en jouant un

rôle dans le cadre des condamnations à un travail d'intérêt général. Il s'est, par ailleurs, félicité des bonnes relations entretenues par le procureur du tribunal de grande instance de Bobigny avec les élus de son ressort de juridiction. Il a, enfin, rappelé que la LOLF pouvait, parfois, être abusivement tenue pour responsable des difficultés matérielles auxquelles se trouvait confronté l'ensemble des personnels de l'institution judiciaire.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a salué l'initiative de M. Christian Poncelet, président du Sénat, permettant aux sénateurs d'effectuer des stages en juridiction, et a estimé que cette démarche contribuait fortement à l'image positive des élus de la Haute Assemblée auprès des magistrats.

Il a affirmé que, progressivement, les juridictions avaient intégré les principes de la LOLF. Evoquant l'actualité récente en Seine-Saint-Denis et rappelant le stage qu'il avait effectué, en 2005, au sein du tribunal de grande instance de Bobigny, il a souhaité que la commission suive avec une grande attention ces questions et soit ainsi à l'écoute du malaise gagnant actuellement l'ordre judiciaire. Evoquant les dysfonctionnements de la justice, et notamment l'affaire dite d'Outreau, il a considéré qu'il convenait, également, de porter au crédit de l'institution judiciaire la résolution rapide d'affaires complexes, comme celle survenue il y a quelques mois à Angers.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a estimé fondamental de réduire la fracture apparaissant entre certains responsables politiques et les juges, et a souhaité que les conclusions de sa mission de contrôle puissent y contribuer.

Il a, par ailleurs, salué l'ouverture d'esprit et la conscience vive des nouveaux enjeux budgétaires, dont faisaient preuve les directeurs de l'ENM et de l'ENG. Il a, en outre, estimé souhaitable de ne pas engager de réforme de la justice trop hâtive, afin d'éviter des conséquences contraires aux résultats espérés.

Revenant sur les propos de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, **M. Jean Arthuis, président**, a notamment rappelé le rôle considérable du greffier en chef au sein des juridictions, celles-ci ne se limitant pas à une dyarchie composée du président et du procureur.

A cet égard, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a rappelé que l'urgence, dans les juridictions, n'était pas tant un besoin de nouveaux magistrats qu'un manque de greffiers. Il a expliqué que le déficit actuel en greffiers résultait de l'effet d'une pyramide des âges défavorable et était renforcé par les conséquences de l'allongement de la scolarité de l'ENG, celle-ci étant passée de douze à dix-huit mois à l'occasion de la réforme de l'école en 2003.

M. Philippe Dallier a considéré, s'agissant du tribunal de grande instance de Bobigny, qu'il conviendrait de s'intéresser aux conditions matérielles dans lesquelles cette juridiction exerce ses fonctions.

La commission a alors **donné acte**, à l'unanimité, à **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, de sa **communication** et **décidé** que les **conclusions de sa mission** feraient l'objet d'une **publication** sous la forme d'un **rapport d'information**.

ANNEXES

ANNEXE 1 : UN EXEMPLE DE FICHE D'ÉVALUATION EN FORMATION CONTINUE À L'ENM



Ecole Nationale de la Magistrature

DIRECTION DE LA FORMATION CONTINUE

FICHE D'ÉVALUATION

SESSION :

DATE :

1 - VOS OBJECTIFS

- Cette session était-elle pour vous une session :

d'information générale

ou

de technique professionnelle

d'initiation

d'approfondissement

- Quelles étaient vos attentes spécifiques ?

- Globalement, estimez-vous que la session a répondu à ces attentes ?

Adresse postale : 8, rue Chanoinesse - 75004 - PARIS
Entrée : 3 ter, quai aux Fleurs - 75004 - PARIS
Tél. : 01 44 41 88 20 - Fax : 01 44 41 88 21

2 - CONTENU

- Votre avis sur le programme

Très satisfaisant Satisfaisant Moyen Insuffisant

- Les points forts de la session (par thème) :

- Les points faibles de la session (par thème) :

3 - METHODES ET MOYENS

- L'animation :

Très satisfaisant Satisfaisant Moyen Insuffisant

- La durée :

Très satisfaisant Satisfaisant Moyen Insuffisant

- La documentation remise :

Très satisfaisant Satisfaisant Moyen Insuffisant

- Les conditions matérielles :

Très satisfaisant Satisfaisant Moyen Insuffisant

En cas d'appréciation moyenne ou insuffisant, merci de préciser pourquoi

4 - OBSERVATIONS GENERALES ET SUGGESTIONS EN VUE D'UNE NOUVELLE SESSION

- A votre avis, cette session devrait-elle être reconduite ?

OUI

En l'état

Modifié comme suit

NON

NOM :

(facultatif)

FONCTION :

Vos réponses à ce questionnaire nous sont très utiles : merci de le remettre au directeur de session ou de le renvoyer à la Direction de la Formation Continue.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Chancellerie :

- Mme Martine Ceccaldi, conseillère auprès du Garde des sceaux ;
- M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller pour le budget et l'administration générale ;
- Mme Stéphanie Von Euw, conseillère chargée des relations avec le Parlement ;
- M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires ;
- Mme Chantal Berger, sous-directrice des greffes.

Ecole nationale de la magistrature (ENM) :

- M. Michel Dobkine, directeur ;
- M. Michel Allaix, directeur-adjoint, directeur de la formation initiale et des recrutements ;
- Mme Véronique Malbec, directrice de la formation continue et des relations internationales ;
- Mme Dominique Devigne, sous-directrice chargée de la formation continue ;
- M. Didier Marshall, président du tribunal de grande instance de Créteil.

Ecole nationale des greffes (ENG) :

- M. Claude Engelhard, directeur ;
- M. Robert Belletti, directeur-adjoint chargé de la formation initiale et de la recherche ;
- Mme Béatrice Gayet, directrice-adjointe chargée de la formation continue et informatique ;
- Mlle Frédérique Guédes, sous-directrice de la formation continue et informatique ;

- Mme Annick Gay, secrétaire générale ;
- Mme Laurence Boulenger, secrétaire générale-adjointe ;
- Mme Frédérique Pointe, responsable des services financiers ;
- Mme Marie-Christine Champion, greffier en chef, maître de conférence.

Elèves représentants des promotions présentes à l'ENG :

- Promotion de greffiers en chef stagiaires :

- Mlle Stéphanie Aubaterre ;
- Mlle Isabelle Canova ;
- Mme Stéphanie Negrel ;
- Mme Nadège Nicolas-Monier ;
- Mme Isabelle Desclerc ;
- Mlle Marie Fanet ;
- Mlle Bérengère Hasard ;
- Mlle Carine Jouanie ;

- Promotion de greffiers stagiaires :

- Mlle Virginie Bertrand ;
- M. Christophe Hubert.