

# Chapitre 7 :

## Une gestion des ressources humaines désastreuse

### 7.1 Les errements de la lutte contre la souffrance au travail

Qu'on l'aborde dans le souci altruiste d'améliorer le « *bien être au travail* » des agents pour eux-même ou sous l'angle, productiviste mais connexe, de l'amélioration des performances et du rendement, le concept de risques psycho-sociaux est complexe car à la confluence entre les comportements psychiques individuels et les comportements sociaux collectifs.

Pour de bonnes ou de mauvaises raisons, la prise de conscience de l'existence et de l'importance des risques psycho-sociaux dans le monde du travail est désormais forte.

Dans la fonction publique en général, mais plus encore pour les agents des catégories supérieures, cette problématique a été longtemps occultée, la « *garantie de l'emploi* » ou le « *niveau des traitements salariaux* » faisant office d'écran à l'ampleur des difficultés propres à l'organisation administrative.

Il est pourtant une évidence : depuis 20 ans, l'exercice du métier de magistrat s'est profondément transformé.

Première cause de cette évolution, la dégradation massive de l'image

de la Magistrature dans l'opinion publique. Sapée par un manque de moyen endémique, vilipendée à des fins démagogiques, rongée par une organisation pesante et rigide, la justice française et ceux qui la servent doivent subir les attaques incessantes des usagers et des responsables politiques et chaque magistrat travaille avec le sentiment plus ou moins diffus de gérer dans l'urgence des problèmes de plus en plus insurmontables.

Les évolutions des 5 dernières années, n'ont fait qu'amplifier ce problème structurel. Non seulement dans la situation difficile existant antérieurement, les magistrats n'ont pas reçus le soutien, même moral, de l'Etat qu'ils servent mais au contraire, accablés de pression statistique, ils ont vu se développer une mise en cause de leur responsabilité personnelle dans un champs au surplus mouvant et incertain.

La seule réponse concrète qui leur est proposée jusqu'ici est une standardisation des tâches pour améliorer leur « *productivité* » dans cet environnement de pénurie à la façon des chaînes de montage des usines TOYOTA berceau de la méthode LEAN...! et pour ceux qui ne pourrait s'y adapter... l'adminis-

tration (DSJ) a prévu ... un « *protocole de conduite à tenir en cas de suicide d'un agent* »...

L'ensemble de ces facteurs délétères a conduit individuellement, chez chaque magistrat, à la perte du sens de l'œuvre de justice sur laquelle il a de moins en moins de prise et dans laquelle il est de moins en moins respecté. La mission profonde et véritable, cette œuvre collective de justice, s'efface derrière les impératifs de performance individuelle et statistique qui conditionnent notation, carrière et même rémunération.

Bien consciente de cette évolution accélérée par le mépris affiché par les plus hautes autorités depuis bientôt 5 années à l'endroit de la magistrature, l'USM a pesé de tout son poids ... du moins dès que l'arrogance ou l'autisme ont cédé le pas, place Vendôme, à une forme d'écoute plus compatible avec le fonctionnement normal des institutions.

C'est ainsi que fin 2010, le Garde des Sceaux, Michel MERCIER, annonça, à RENNES, lors du congrès de l'USM, la mise en place d'un groupe de travail ayant pour finalité de dégager un véritable plan d'action ministériel contre la souffrance au travail.

L'USM s'est engagée résolument dans cette voie en produisant, notamment, dès le mois de janvier 2011 un document de réflexion comportant 15 propositions concrètes et en participant activement à l'ensemble des journées de travail concernant les magistrats.

Cette somme de travail et l'implication de tous a permis d'aboutir très vite, en avril 2011, à un bilan de la situation

Le Ministère acte lui même l'existence d'un mal-être profond, tant collectif qu'individuel, et prend acte des axes de réponses proposés par le groupe de travail. Nombre d'entre eux correspondent aux propositions que l'USM avait faites dès l'origine.

Pour répondre au mal-être individuel, dont les magistrats, par culture ou poids du système, hésitent à parler, le groupe préconise de développer la communication sociale (accueil sur les nouveaux postes, accès à l'information et à

l'action sociale, respect des préconisations du CHSCT, etc) et de renforcer la prévention médicale.

Pour répondre au mal-être professionnel lié aux nombreuses contraintes fonctionnelles (mobilité, responsabilité accrue,...), le groupe préconise de repenser le système d'évaluation professionnelle, de redonner de la lisibilité au long terme au parcours professionnel, de rompre l'isolement professionnel en favorisant le travail collectif et en revoyant le fonctionnement des assemblées générales pour en faire un véritable lieu d'échange.

Pour répondre au mal-être collectif, le groupe préconise d'améliorer « *l'outil de travail* » (ergonomie des lieux et instruments informatiques), de former les responsables à la prise en charge des risques psycho-sociaux ou encore, au niveau central, de redresser l'image du corps dans l'opinion publique.

Hélas, la charge de coordonner la mise en œuvre de ces préconisa-

tions par la création d'un plan ministériel d'action a été confiée... au Secrétariat Général du Ministère de la Justice.

La désastreuse préparation des élections professionnelles et le report de celles-ci ont conduit au gel des travaux du groupe... et finalement au limogeage du Secrétaire général.

L'USM a donc du officiellement saisir le Garde des Sceaux d'une demande pressente de ré-impulsion du processus !

Hélas, les travaux du groupe qui devaient reprendre en avril, conformément à notre demande, ont été de nouveau repoussés...

Ces errements auront fait perdre de nombreux mois à l'avancée de cette cause prioritaire.

## 7.2 La réforme de l'évaluation

Il est, bien sûr, prématuré de dresser le bilan de la récente réforme de l'évaluation des magistrats, ceci étant il convient de réfléchir sur les raisons profondes de cette réforme, plus imposée que demandée, et sur les dérives potentielles qu'elle peut entraîner.

### Une réforme imposée qui reste superficielle.

La conscience professionnelle et le sens du service public de la très grande majorité des magistrats font, ou plutôt faisaient que l'évaluation n'était heureusement pas une de leurs priorités. Certes le Conseil supérieur de la magistrature et la Commission d'avancement se plaignaient des évaluations, difficiles à exploiter. Cependant ces critiques portaient non sur les trames utilisées mais sur le retard, parfois important, dans l'établissement des évaluations et sur le manque de clarté de celles-ci, en raison d'une pratique répandue de « *la langue de bois* », au point qu'un membre du CSM avait indiqué, devant le groupe de travail mis en place pour cette réforme, que les évaluations devaient être lues « *en creux* ».

Pour autant, la chancellerie a souhaité conduire, rapidement, cette réforme de l'évaluation marquant ainsi la volonté d'assimiler les magistrats aux fonctionnaires et de leur appliquer les règles de la RGPP et, notamment, celles axant la carrière sur la performance. Cette volonté de faire vite explique que la réforme, par bien des côtés, reste superficielle.

Lors de la mise en place du groupe de travail, le Premier Président de la Cour de Cassation a posé, légitimement, la question de l'opportunité

d'une évaluation des magistrats. Cette réflexion de bon sens a manifestement troublé les membres de l'Inspection des services judiciaires qui ont montré un très vif attachement au maintien de l'évaluation, sans doute pour mieux contrôler les magistrats, ce qui paraît traduire un certain manque de confiance (illustré aussi par la volonté, heureusement non suivie d'effet, d'introduire dans l'évaluation une rubrique portant sur le respect des règles déontologiques ou éthiques). Pourtant, les conseils prodigués aux magistrats, qu'ils soient, novices ou plus expérimentés, et la surveillance des quelques collègues posant difficulté, peuvent revêtir une forme différente de l'évaluation actuelle qui reste « *scolaire* ».

Sans aller jusqu'à la suppression de l'évaluation, il était envisageable de moduler celle-ci en fonction du cursus des magistrats notés. En effet, si, en début de carrière, une évaluation régulière peut se concevoir, il apparaît que celle-ci ne présente plus le même intérêt pour un magistrat ayant 20 ans d'expérience et exerçant de manière satisfaisante, depuis plusieurs années, les mêmes fonctions. Pour ces derniers une évaluation tous les quatre ou cinq ans paraissait suffisante et aurait permis aux chefs de juridiction et de cour, qui se plaignent (à juste titre) de la lourdeur de cette tâche, de consacrer plus de temps aux autres évaluations, de les personnaliser davantage et donc de les rendre plus utiles. Rien n'interdisant, bien sûr, de réduire ce délai soit à l'initiative des chefs de juridiction ou de cour, soit à la demande du magistrat évalué, soit enfin en cas de demande de mutation.

Tel n'a pas été le cas et le principe de l'évaluation tous les deux ans a été maintenu, la seule concession étant la suppression de l'évaluation annuelle pour les magistrats présentés au tableau d'avancement.

De même rien n'a été prévu pour étendre l'évaluation aux chefs de Cour alors que le Conseil supérieur de la magistrature a, dans son rapport 2003-2004, souligné que l'absence d'évaluation de ceux-ci ne lui permet pas de juger de leurs aptitudes à occuper les nouveaux postes auxquels ils prétendent et prive ainsi l'autorité de nomination et le Conseil des éléments indispensables pour prendre une décision parfaitement éclairée.

Il apparaît donc que la réforme s'est limitée à un toilettage, sans doute nécessaire, des grilles d'évaluation, avec introduction de nouveaux critères qui peuvent se révéler dangereux.

### Une réforme potentiellement dangereuse pour les magistrats.

Deux aspects de la réforme conduisent à s'interroger sur des risques potentiels. Il s'agit de l'introduction officielle de la notion d'objectifs et de la mise en place de grilles différenciées par fonction.

La notion d'objectifs fait une entrée officielle au point que l'évaluation serait, notamment, un guide de la performance. Cette notion apparaît lors de la prise de fonction, par la fixation d'objectifs par le supérieur hiérarchique (alors même que le nouvel arrivant, par hypothèse, ne peut connaître les particularités du service auquel il est affecté), lors de l'entretien

préalable (avec la précision que les objectifs ne sont pas seulement qualitatifs mais aussi quantitatifs) et dans les appréciations littérales générales.

Il est bien évident que les objectifs quantitatifs, plus faciles à apprécier, prendront rapidement le pas sur les objectifs qualitatifs. Cette dérive, propre à la fonction publique, peut avoir une incidence sur la rémunération des magistrats à travers la prime modulable. Il faut en effet savoir que, lors de la présentation de la réforme, faite par François MOLINS, alors directeur de cabinet, il a été souligné que le projet de réforme de l'évaluation s'inscrivait dans une vaste réflexion sur les évolutions statutaires mais aussi indemnitaires du métier de magistrat. Le risque est grand que, demain ou après-demain, la rémunération des magistrats soit fonction de leur capacité à « *gérer les stocks* », alors même que nous savons tous que, assez souvent, cette approche statistique de notre travail se fait détrimment de la qualité que ce soit dans les activités pénales ou les activités civiles.

L'idée d'avoir deux parties dans l'évaluation : une commune à tous les magistrats, l'autre spécifique aux différentes fonctions, paraît a priori justifiée. Ceci étant, le risque d'une telle approche est d'introduire une distinction entre les magistrats essentiellement chargés de fonctions de gestion (de fait plus valorisées) et ceux chargés de fonctions juridictionnelles. Il faut garder présent à l'esprit que, malgré leur développement parfois excessif, les fonctions de gestion, d'administration, de communication... ne sont que le support de l'activité juridictionnelle qui doit rester la préoccupation première

des magistrats. La réforme de l'évaluation aurait pu être l'occasion de rétablir l'équilibre entre ces deux catégories de magistrats.

### **Une réforme dont la mise en place doit être suivie avec attention.**

Les premières remontées du terrain permettent de penser que la réforme n'a pas entraîné de modification sur les appréciations littérales et que seules les croix de la grille analytique ont été décalées sur la droite pour tenir compte de la nouvelle définition des critères, d'insuffisant à exceptionnel. Si cela se confirme, il est évident que la réforme n'aura été d'aucune utilité.

La vraie difficulté, soulignée par le CSM et la commission d'avancement, est le caractère lisse de la majorité des évaluations qui ne permet pas de connaître les insuffisances des magistrats concernés et qui relativise, dès lors, les qualités relevées chez d'autres magistrats.

Cette édulcoration s'explique par la distance entre le chef de cour et le magistrat évalué. Distance physique, puisque de nombreux chefs de cour ne connaissent et ne peuvent connaître la qualité de l'activité des magistrats de leur ressort qu'à travers les observations faites par d'autres magistrats, dans le cadre des annexes 3, pas toujours renseignées avec précision. Mais aussi éloignement professionnel souligné, lors d'une réunion du groupe de travail, par le Premier Président de la Cour de Cassation qui s'interrogeait sur la capacité de certains chefs de cour et de juridiction à apprécier un travail juridictionnel, qu'ils ne pratiquaient plus, pour certains depuis de nombreuses années.

A l'inverse la trop grande proximité, dans les petites juridictions, entre le magistrat et son président ou son procureur, rend parfois difficile une trop grande franchise, sauf à devoir gérer quotidiennement des rancunes.

Ces difficultés pour établir la bonne distance entre évaluateur et évalué expliquent que beaucoup de collègues ont souligné un manque d'objectivité des évaluateurs (17,39 % des magistrats ayant développé des remarques suite au questionnaire de la chancellerie). La question d'un regard extérieur, peut-être de celui de tous les magistrats de la juridiction, sur le magistrat évalué méritera un jour d'être posée.

En l'état la réforme ne règle pas ce véritable problème et il est peu probable que la formation des évaluateurs permettra d'y remédier totalement.

L'autre sujet d'inquiétude des collègues est l'inégalité de traitement en fonction des cours d'appel. Ce phénomène, qui n'est pas nouveau, semble être accentué par les différences d'interprétation des nouvelles définitions que la chancellerie a voulu donner des adjectifs servant de critères d'appréciation. Il est indispensable que le groupe de suivi de l'évaluation, auquel participe l'USM, soit effectivement réuni et soit en possession, d'une part d'éléments statistiques, d'autre part des rapports des chefs de cour sur la mise en place dans leur ressort de la réforme, pour essayer d'aboutir à une harmonisation au niveau national.

## 7.3 LEAN : un mirage ?

### Premier retour des questionnaires adressés dans les juridictions

Le 12 décembre 2007, Nicolas SARKOZY, Président de la République, déclarait à l'ouverture du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques : « la réforme de l'État, il faut cesser d'en parler, il faut la faire » et c'est sous l'égide d'Éric WOERTH, Ministre du Budget qu'on a été créée la Révision Générale des Politiques Publiques dite RGPP (<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>) et la mission de la Direction Générale de Modernisation de l'État (DGME).

Dans les buts d'augmenter la performance publique, la satisfaction des usagers et la confiance des agents, la DGME va passer 4 marchés publics avec des cabinets de conseil en stratégie pour un coût global, entre 2007 et 2011, de 111,64 millions d'euros... dont celui conclu avec le groupement solidaire CAPGEMINI/BOSTON CONSULTING GROUP visant l'appui à la révision générale des politiques publiques et à la mise en œuvre des actions de transformation pour un coût de 15,10 millions d'euros (1) et particulièrement impliqué dans l'expérimentation LEAN SERVICES JUDICIAIRES.

Le terme LEAN, dont la traduction littérale est « maigre », « sans gras », désigne un modèle de gestion sans gaspillages inventé en 1987 au Massachusetts Institute of Technology. Ce modèle de management est issu du Toyota

Production System (TPS) des années 50 et se caractérise par la recherche de la productivité (travail à la chaîne). Ce type de gestion de l'entreprise a été adopté en France par L'OREAL, DECATHLON et encore par FRANCE TELECOM.

En mai 2010, la DSJ (Sous-Direction de la performance et des méthodes en charge du programme LEAN DSJ) qui pilote le programme LEAN en partenariat avec le DGME publie sur le site intranet justice le programme « *excellence opérationnelle LEAN* » dans les tribunaux avec comme objectifs ciblés : qualité des conditions de travail des agents et du service rendu au justiciable en permettant la réduction des délais de traitement des dossiers par la suppression de « *7 sources de perte de temps* ».

Elle choisit 3 sites pilotes, les cours d'appel de Montpellier, Poitiers et Rouen sur la base du volontariat des chefs de cour, tout comme elle étendra peu à peu l'expérimentation LEAN à d'autres cours d'appel en privilégiant les contentieux familial et social.

De cette première phase expérimentale de mai à octobre 2010, la DSJ tire trois résultats intéressants qu'elle souhaite généraliser :

- une harmonisation des pratiques de mise en état visant notamment à préparer les réformes à venir de la procédure civile,

- une réduction des délais ou des stocks de 10 à 15 % notamment à Poitiers et à Rouen,

- une amélioration des conditions de travail du greffe avec un nouvel aménagement des espaces de travail et une modification des pratiques réduisant la manipulation des dossiers.

L'extension de l'expérimentation LEAN ayant suscité chez nombre de nos collègues des interrogations, le conseil national du 23 septembre 2011 a décidé de créer un groupe de travail sur le LEAN SERVICES JUDICIAIRES afin de faire le point par le biais d'un questionnaire adressé à l'ensemble de nos adhérents mais aussi à des collègues non-syndiqués.

L'analyse des questionnaires renseignés par les collègues d'une douzaine de cours d'appel à ce jour, met en exergue un avis mitigé entre la satisfaction d'avoir pu se réunir pour connaître les difficultés de l'autre, qu'il soit magistrat ou greffier, et le sentiment d'un gâchis d'énergie en raison du temps passé à des réunions périodiques, en plus des activités habituelles (jusqu'à 1 jour et demi par semaine durant 6 à 16 semaines).

Temps également passé pour expliquer aux consultants LEAN que les règles de procédure ne permettent pas de supprimer en vue de réduire les délais ... ce qu'ils nomment « irritants », par exemple le temps de délibéré ou la collégialité...

Apparaît aussi la nécessaire vigilance des collègues, référents dans le processus mis en place, pour éviter qu'une conclusion trop hâtive des intervenants ne pénalise pas le futur fonctionnement du service, même si les tenants de cette méthode expliquent qu'il faut savoir prendre du temps maintenant pour en gagner plus tard.

La plupart des collègues interrogés regrettent que le résultat affiché par la DSJ ne soit pas à la hauteur de la promesse (une réduction des délais de 10 à 15 %) et qu'en fait la méthode LEAN telle qu'appliquée persiste à méconnaître les difficultés matérielles liées à la pénurie budgétaire.

Ils soulignent que les magistrats tiennent régulièrement des réunions de service et sont en capacité d'en extraire les grandes lignes pour optimiser l'organisa-

tion de leur service. Les préconisations des consultants LEAN pour améliorer les conditions de travail du greffe proposant, par exemple, le choix d'armoires à classement plus visuel ou de chemises de couleur différente, faut-il en conclure que cette méthode relève du mirage ?

Selon B. Frydman, professeur de la faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, Directeur du Centre Perelman de Philosophie du Droit et auteur de l'article intitulé « *Le management judiciaire comme alternative à la procédure* », l'implantation du contrôle managérial dans l'institution judiciaire renforce les rapports et les logiques hiérarchiques, les primis inter pares, chefs de juridictions et de cours, étant chargés désormais d'une fonction d'optimisation des performances de leurs subordonnés et doté d'un pouvoir sans cesse plus important sur la carrière de ceux-ci.

Pour l'auteur, il s'agit d'installer la direction par les normes et les indicateurs au cœur de l'institution et il faut donc s'attacher à étudier dans le détail les outils, normes et processus proposés et les discuter pied à pied afin d'éviter que cette « *conduite des conduites* » n'oriente le service de la justice dans des directions ruineuses ou elle renierait ses principes tout en abandonnant sa fonction.

Si l'USM est bien évidemment favorable à ce qu'une justice de qualité soit rendue dans des délais raisonnables grâce à de nouvelles améliorations dans les juridictions, elle s'inquiète de la vision productiviste à court terme qui semble caractériser le Lean et appelle les magistrats à la vigilance pour que cette méthode n'empiète en rien sur leurs prérogatives juridictionnelles qui leur sont reconnues par la loi.

