

**Un management intégral pour quoi faire?
Prospective sur les réformes de gestion
et le métier de magistrat**

Benoît Bernard
Anne Drumaux
Jan Mattijs

Plan de la présentation

- Grandes tendances de la réforme
- Différentes conceptions de la stratégie et du contrôle
- Conséquences pour le « management intégral »
- Contribution de la prospective: application à la justice pénale

Utiliser une autre recherche comme levier

Pour réfléchir au rôle du chef de corps et des organes de « direction »

Laisser les explications sur la réforme à Roger Depré

Les grandes tendances de la réforme

- **Création d'organes et changements de structures**
 - Création d'organes de « direction » et de structures administratives
 - Regroupements territoriaux et par matières
 - Entités de gestion
 - Congruence entre entités de gestion et direction judiciaire?
 - Notion de management intégral
- **Responsabilisation**
 - Résultats
 - Ressources
 - Contractualisation et mandats
- **Reddition de comptes**

3



Rendre des comptes: pas au sens juridique de la sanction en cas de non-conformité au droit, mais au sens organisationnel, social.

Rendre des comptes c'est s'expliquer. Je n'aborderai pas ici la question de la responsabilité des magistrats, si ce n'est sous l'angle indirect de la gestion d'une entité juridique par le chef de corps, et non sous l'angle juridictionnel.

Le management intégral: une définition

- intégration entre pilotage des prestations et gestion des moyens (personnel, matériel et finances) ;
- orientation vers la réalisation de la politique et de la stratégie ;
- délégation des responsabilités et des compétences au niveau le plus bas possible de l'organisation ;
- suivi des résultats sur base de conventions de gestion ;
- respect des règles en vigueur ;
- dans les limites du cadre et du budget.

Buurma, H., & Jacobs, C. (1996). *Integraal Management (2007 ed.)*
Lemma, Den Haag. Traduction des auteurs.

La notion est surtout d'origine néerlandaise, plus que F ou Anglo-saxonne.

Cela dit elle résonne bien avec la tendance à l'autonomie et à la responsabilisation qui est présente dans toute la littérature managériale depuis plusieurs décennies (dans le prolongement du MBO / DPO de Peter Drucker, 1954). Il n'y a pas de biais de compréhension lié à cette formulation, cette synthèse particulière.

Mise en perspective des tendances observées

- ☑ Répond à une interpellation sur l'efficacité
- ☑ Répond à un besoin de maîtrise de l'organisation
- ☑ Propositions conformes aux grandes tendances du management public
- ? Limites de l'approche
 - très opérationnel, orienté vers ressources et prestations actuelles
 - la politique et la stratégie sont supposées définies par ailleurs
 - néglige les dimensions plus interactives du management

5

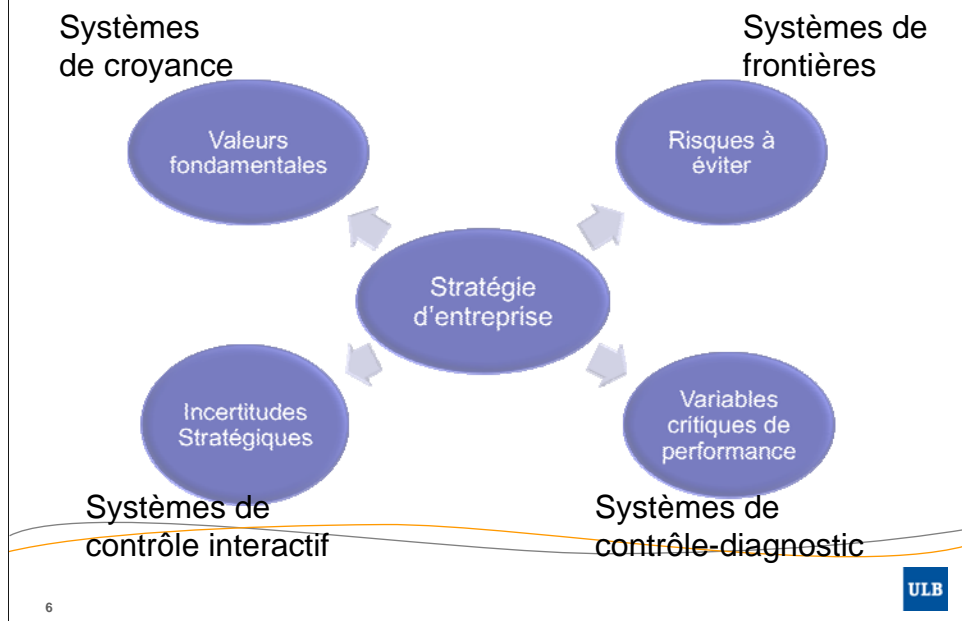


Evidemment la réforme ne prétend pas couvrir l'ensemble des pratiques nécessaires de management.

Mais la réforme projetée néanmoins une certaine image du management et influence la perception que les magistrats en acquièrent.

Ne pas projeter l'image d'un management triste

Les « quatre leviers du contrôle » (Simons 1995)



Les deux leviers de gauche ne sont pas intuitivement considérés comme du « contrôle », mais pourtant dans le contexte du management d'entreprise anglo-saxon il ne s'agit que d'élargissement de sens marginal ou d'une clarification.

« Grandeur et décadence de la planification stratégique »

- « Planners should make their contribution *around* the strategy-making process rather than *inside* it. They should supply the formal analyses or hard data that strategic thinking requires, as long as they do it to broaden the considerations of issues rather than to discover the one right answer. »

(H. Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, 1994)

7

ULB

Les analystes ne doivent pas devenir des planificateurs. Ils doivent contribuer à explorer les possibles, ce n'est qu'après qu'un choix s'impose que l'on pourra programmer.

(Mintzberg ne reconnaît qu'une exception où la planification peut prendre la prééminence: dans les industries stables où peu de changement est attendu. Dans son article de 1976, il prend l'exemple de l'industrie des télécom... la justice est-elle dans une situation de routine peu sujette au changement?)

Diriger: au-delà du management intégral...

- Planification et programmation des ressources
- Contrôle au sens restreint
- Leadership dans sa dimension collective, systémique
- Apprentissage organisationnel et création de sens

- => notamment: compétence de changement et (donc) d'exploration

8

ULB

Il faudra quand même évoquer un terme qui fâche, le leadership.

Le terme pose problème parce que nous restons avec l'image du leader héroïque. Et docn isolé.

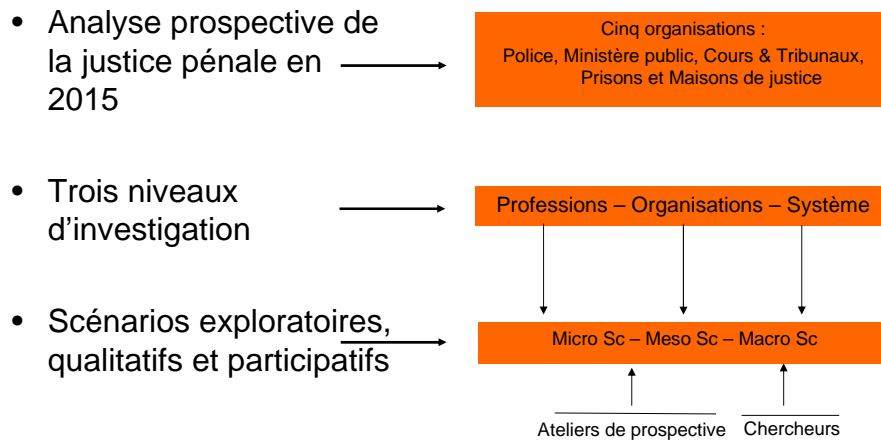
Pose particulièrement question dans une organisation professionnelle où le dirigeant est un *primus inter pares*.

Or il y a évidemment un rôle **d'animation, d'explication de la valeur** de ce qu'on fait, **d'innovation**.

Apport possible de la prospective.

Senge 1990 p. 8-9 « Our traditional view of leaders – as special people who set the direction, make the key decisions, and energize the troops – is deeply rooted in an individualistic and nonsystemic worldview. Especially in the west, leaders are *heroes* – great men (and occasionally women) who rise to the fore in times of crisis. So long as such myths prevail, they reinforce an focus on short-term events and charismatic heroes rather than on systemic forces and collective learning. »

La recherche « prospective » en un coup d'œil

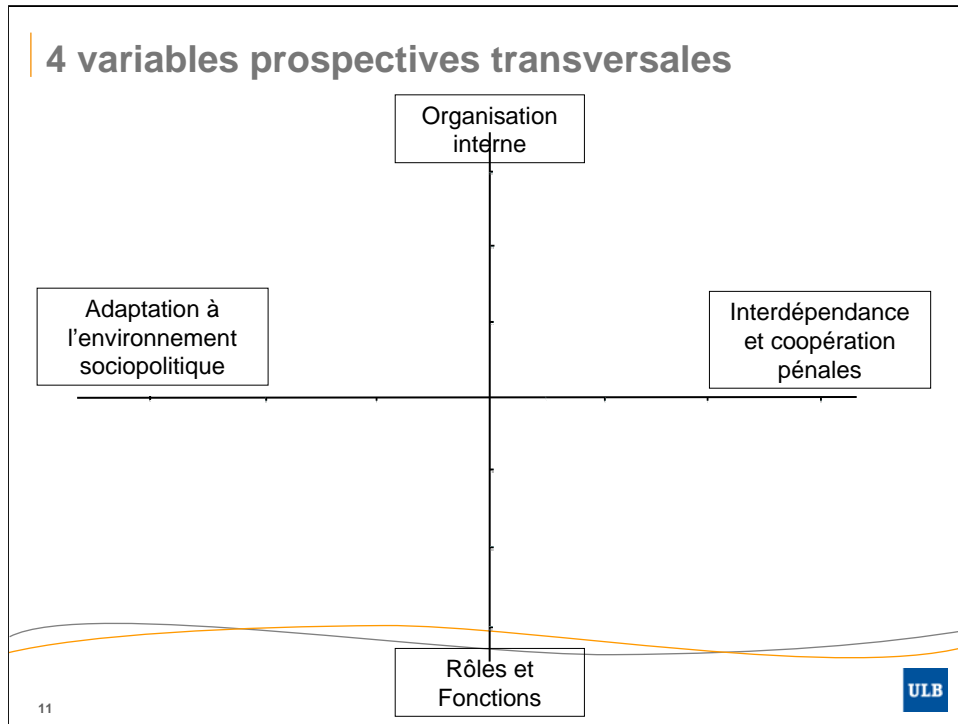


Bernard B, Drumaux A., Mattijs J (2010), *La justice pénale en prospective*, à paraître

9



Contribution possible de la prospective et de la **méthode des scénarios** en particulier.



Ces quatre dimensions mais aussi la connaissance de ce qu'elles recouvrent.
Nécessaire pour animer les ateliers.

Le niveau des métiers

- « De quoi mon métier pourrait-il être fait en 2015? »
- Dans les quatre axes

Rôles et fonctions	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Organisation interne	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Adaptation à l'environnement socio-politique	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Interdépendance et coopération pénales	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

- Mise en évidence de tendances saillantes

Travail en ateliers

Micro-scénarios pour le Ministère Public:

- **Ex. Rôles et fonctions:**

- **La gare de triage** : le Ministère public est considéré comme une instance d'orientation des dossiers. Par rapport à un schéma classique de poursuite, ce scénario met en avant un Ministère public développant des capacités de choix et d'accompagnement des voies les plus adaptées quant à l'issue d'un dossier. Ainsi, en aval, le Ministère public se voit impliqué dans l'exécution des peines dont il assure un suivi. En amont, le Ministère public reste l'acteur central dans l'élaboration de la Politique criminelle. En définitive, en termes de gestion des flux, le Ministère public détient un triple rôle d'orientation, de direction et de contrôle.
- **Exécution – Sanction** : ce scénario illustre un rôle grandissant du politique et, en corollaire, une réduction de l'indépendance du Ministère public. Exécutant, le Ministère public a peu d'influence dans l'élaboration de la Politique criminelle (au risque d'une multiplication des axes prioritaires) et montre une faible capacité à orienter les dossiers (à la faveur d'un « collège décisionnel »). Le Ministère public est essentiellement sanctionnant et la prise en considération des victimes se déroule dans d'autres instances. Le Ministère public se consacre au répressif, à un systématisme de la réaction légale sur base de l'équation « infraction + suspect = poursuite ».
- **Réparer le dommage** : surplombant les orientations définies dans la Politique criminelle, le Ministère public se veut vigilant en matière de réparation des dommages : le dommage causé à la victime est au centre de la décision de poursuite. Le Ministère public, en recherche de paix sociale et d'évitement de la récidive, développe différentes formes de justice alternatives (réparation,...). Ce scénario implique une redéfinition de l'action publique.

13



Ne pas détailler

(1. élargissement du portefeuille en f° de différents critères, diversification de l'action publique-

2. Concentration sur sanction, centralisation

3. Critère de réparation surtout vis-à-vis des victimes)

Issus de la dynamique de groupe, consensus.

Synthèse par le chercheur validée lors du 2^{ème} atelier.

Micro-scénarios pour le Siège:

- **Ex. Organisation interne:**

- **Le mouvement copernicien** : ce scénario est celui du développement d'une structure organisationnelle pour le siège et des moyens nécessaires à sa gestion. De manière symptomatique apparaissent des structures, des « grands tribunaux » autonomes et responsables budgétairement, au sein desquelles les spécialisations juridiques traditionnelles (correctionnel, commerce, travail) tendent à disparaître. Plus spécifiquement, on observe la rupture entre le juge et le gestionnaire, d'une part, et la révision des lignes hiérarchiques entre juges et greffes, d'autre part. En corollaire, ce sont les enjeux transversaux aux organisations publiques qui sont soulevés : division du travail, mobilité des juges, informatisation des dossiers... En passant de l'Institution à l'organisation, la fin de l'indépendance organisationnelle des juges pourrait toutefois avoir pour conséquence une fonctionnarisation des magistrats.
- **L'inorganisation interne** : ce scénario est celui d'un siège basé sur le *bon vouloir* de ses acteurs, internes mais également externes. Il ne faut pas tant parler de désordre mais de manque d'intérêt pour les questions organisationnelles. Il ne faut pas tant parler de désordre mais des ordres, des manières locales de régler les problèmes selon les situations et selon les talents et les aspirations du chef de corps.
- **La rationalisation du métier** : ce scénario se développe dans diverses directions. Premièrement, la rationalisation du métier suppose une spécialisation des magistrats : les juges s'orientent, dès leur formation, vers des contentieux spécifiques. Ensuite, la rationalisation est synonyme d'uniformisation des décisions concernant les peines. Enfin, sur un modèle entrepreneurial, la rationalisation implique d'envisager le coût des procédures et, éventuellement, d'en mesurer leur intérêt par un calcul coût-bénéfice.

14



Ne pas détailler

Certains aspects ressemblent aux propositions de la réforme dont nous parlons aujourd'hui, d'autres pas.

Effet de comparaison. Choix et non fatalité.

Tous les scénarios ne sont pas également probables ni faciles à atteindre, mais plutôt choisis pr être interpellants, significatifs.

Constats pour un management intégral

- Des futurs possibles qui font réfléchir
 - Compétences et formation
 - Division du travail
 - Communication avec les justiciables et autres parties prenantes
 - ...
- Une impulsion à poursuivre la réflexion
 - Ne pas figer les résultats
 - S'approprier la réflexion
- Distinguer
 - Exploration
 - Prévision
 - Recommandation

15



Apprendre les scénarios par cœur n'a aucun intérêt... ne pas figer les résultats.

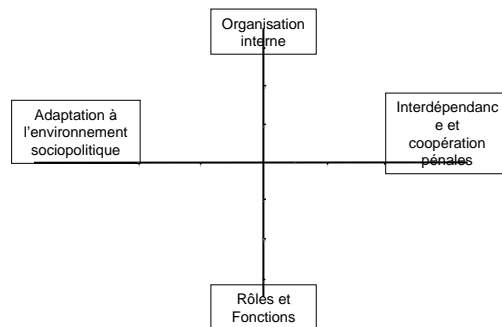
Vous pouvez vous-même vous projeter à la place des acteurs si vous avez un peu d'imagination.

On est dans une analyse classique de la responsabilité : pouvoir (\Rightarrow liberté), savoir, vouloir / devoir.

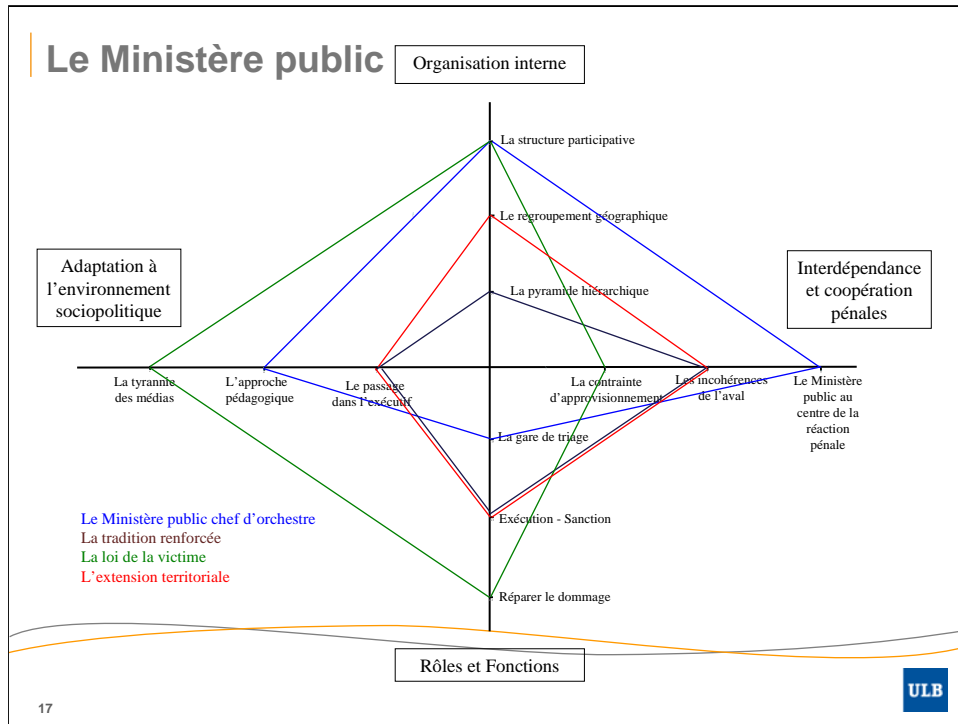
Ne pas se focaliser exclusivement sur le vouloir...

Le niveau des organisations

- Mise en évidence de tendances propres au ministère public ou au siège
- Par association de micro-scénarios compatibles
- Dans les quatre axes:



Associations faites en ateliers



En 2015, aura-t-on:

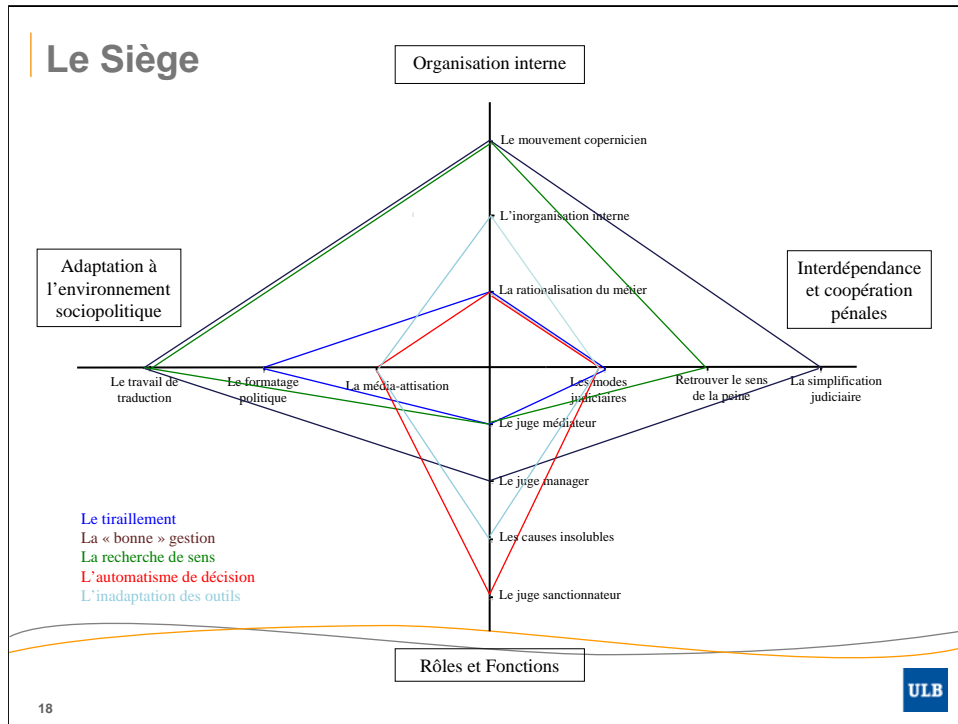
Le Ministère public chef d'orchestre

La tradition renforcée

La loi de la victime

L'extension territoriale

4 sur 81...



En 2015, aura-t-on

Le tiraillement

La « bonne » gestion

La recherche de sens

L'automatisme de décision

L'inadaptation des outils

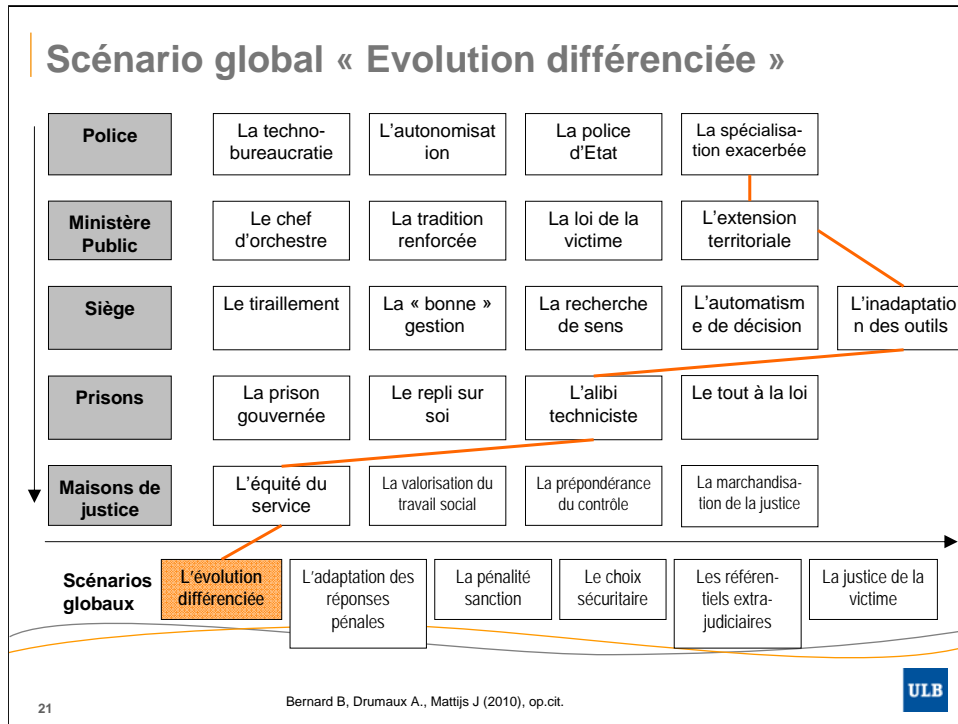
5 sur 108

Constats pour un management intégral

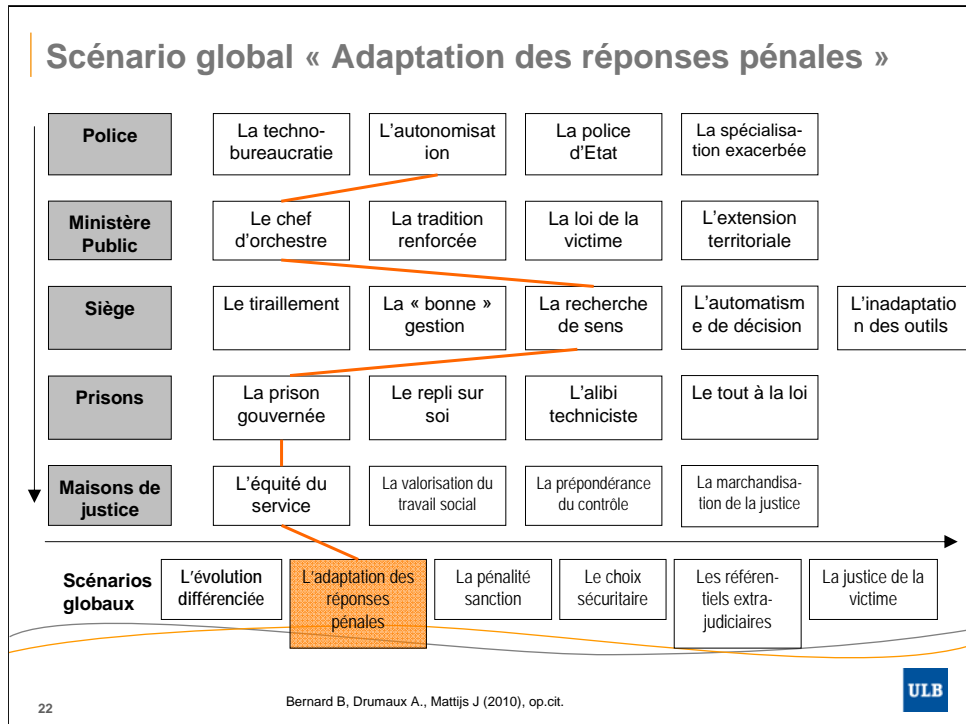
- Des futurs possibles qui font réfléchir
 - Coordinations et partenariats
 - Penser l'environnement et les réseaux
 - Quelle légitimité pour chaque organisation sur base de quelle stratégie
 - ...
- Une impulsion à poursuivre la réflexion
- Distinguer Exploration, Prévision, Recommandation

Le niveau de la justice pénale

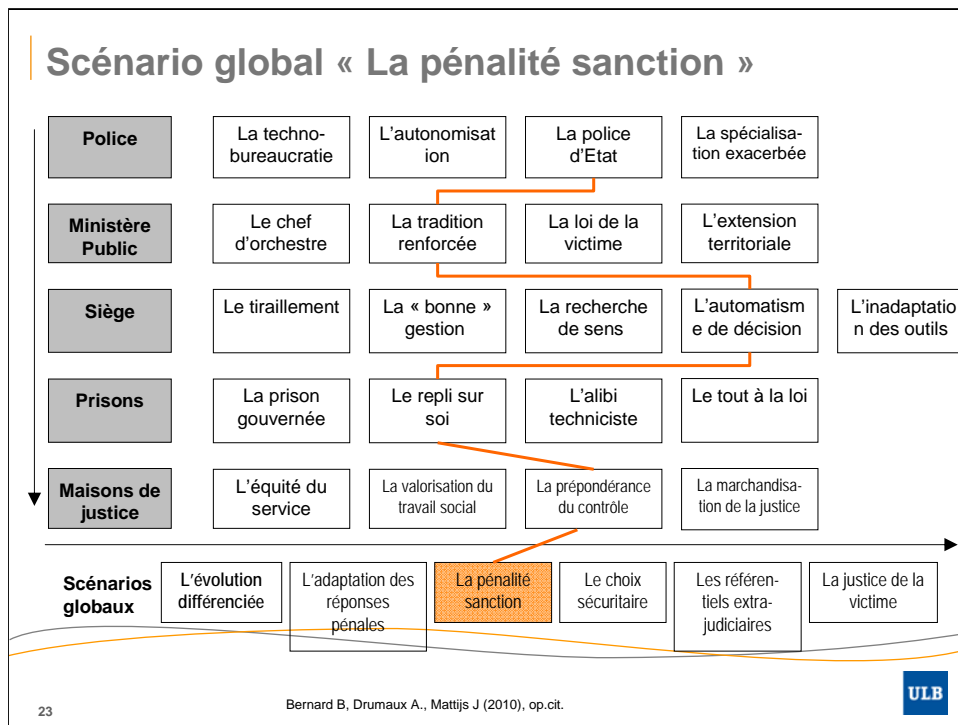
- Mise en évidence de tendances globales pour la justice pénale
- Association de scénarios compatibles pour mettre en évidence les plus significatifs
- Des futurs possibles qui font réfléchir
 - Interactions entre MP et siège, entre ces derniers et les autres acteurs de la chaîne pénale
 - Effets possibles des orientations d'un maillon sur l'ensemble de la chaîne
 - Quelle légitimité sur base de quelle politique pénale?



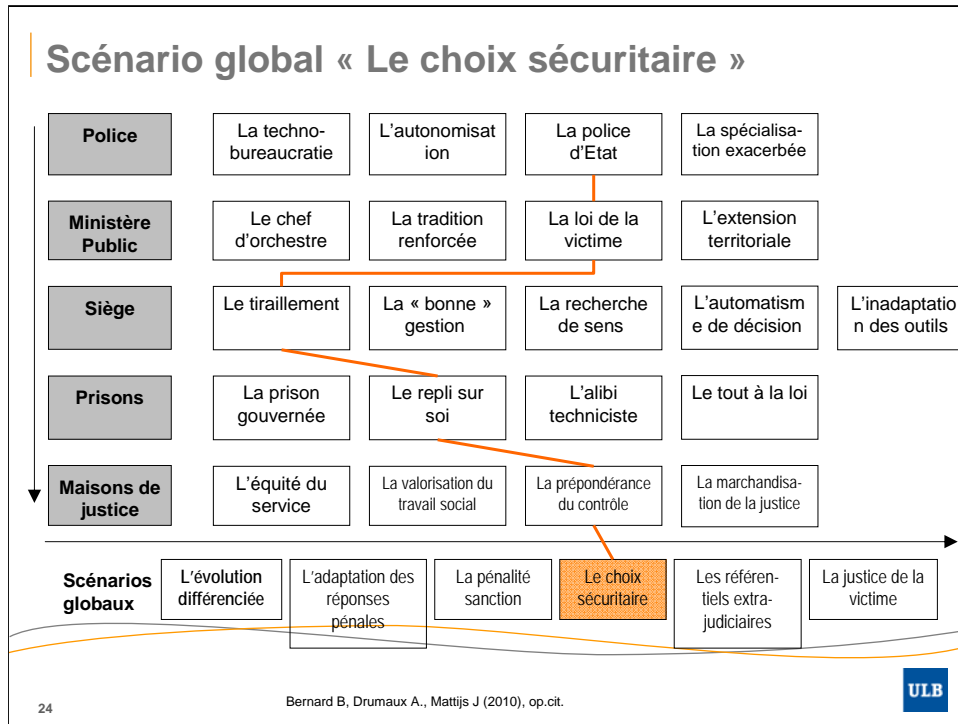
Chque pilier suit sa tendance « naturelle », historique



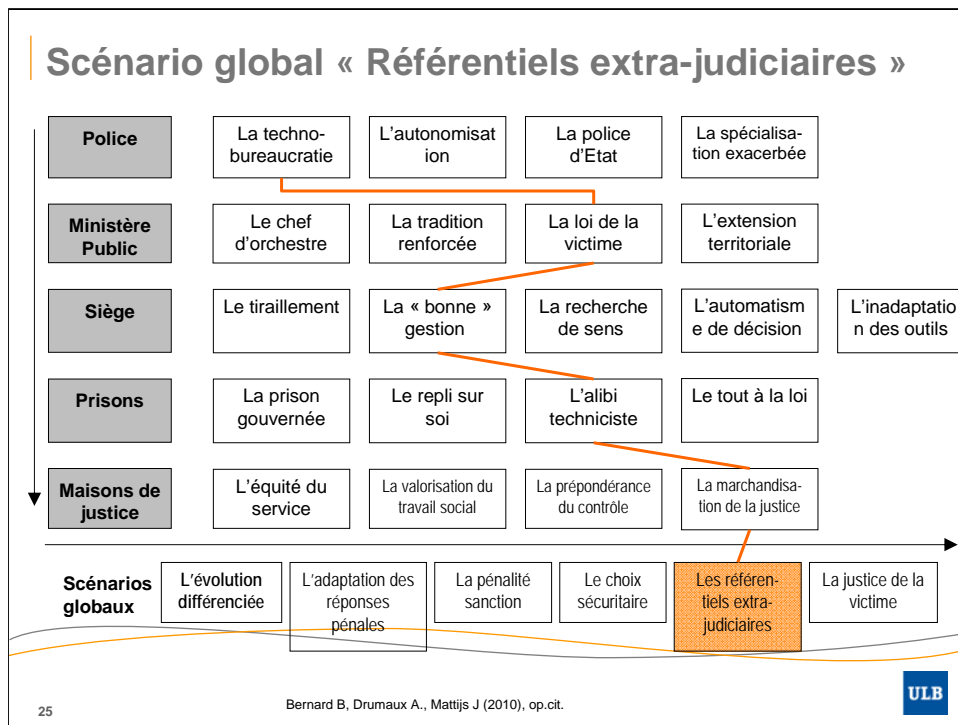
Ajustement du système pénal aux demandes de la société



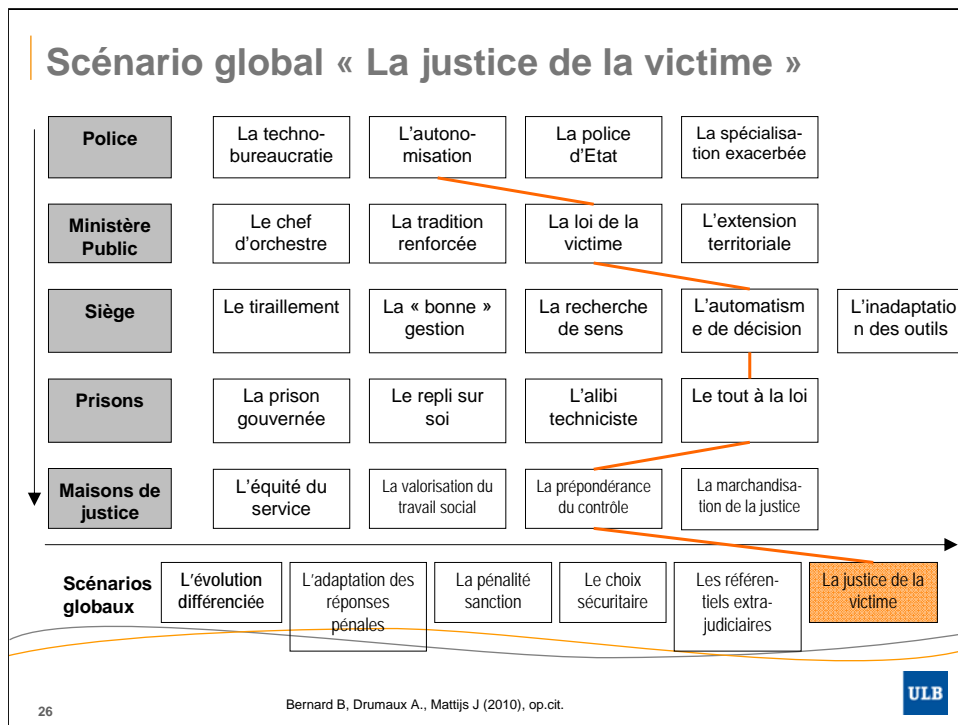
Refermement sur une logique formaliste et de pouvoir social propre à chaque organisation.



Priorités politiques répressives imposées en début et en fin de chaîne.



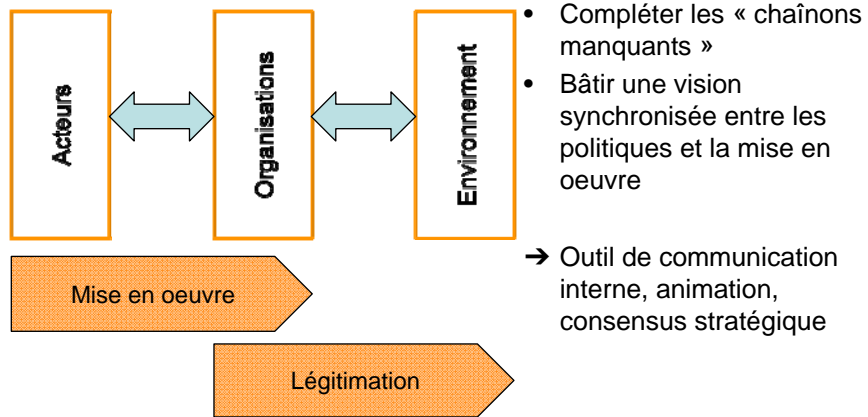
La justice saisie par des logiques externes au détriment de ses logiques professionnelles internes.



La victime prend une place croissante dans le processus pénale et est prise en compte en priorité par chaque agence.

6 scénarios parmi 1280...

Une prospective également à travers les niveaux



- Compléter les « chaînons manquants »
- Bâtir une vision synchronisée entre les politiques et la mise en oeuvre

→ Outil de communication interne, animation, consensus stratégique

Conclusions

- Le management intégral suppose une stratégie
 - Enjeux politiques
 - Stratégie émergente
 - ... quelle place pour les réflexions des professionnels?
- La stratégie ne se déduit pas d'un plan!
 - Travail d'exploration pour sortir des cadres mentaux
 - Méthodes d'apprentissage et de création de sens
 - Collectif
- La mise en place de nouveaux organes et de nouvelles procédures de gestion est une opportunité
 - Elle ne résout pas *ipso facto* les questions posées à la justice

ON préférerait tous croire que le lait vient d'une boîte en carton mais pour comprendre sa fabrication et y intervenir il faut accepter la vache.