

Administrations régaliennes et Nouvelle Gestion Publique : Le cas des Maisons de Justice

Mémoire réalisé par
Jonathan Péromet

Promoteur
Sébastien Pradella

Président
Pierre Vercauteren

Lecteur
Ignacio de la Serna

Année académique 2013-2014
Master en Administration Publique

Table des Matières

Résumé.....	I
Remerciements	II
Table des Illustrations	III
Liste des Abréviations	IV
Introduction Générale : Saisir l'enjeu de la mise en œuvre de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) dans le secteur régalién de la Justice	1
Partie I : Remodeler le SPF Justice par la NGP: un phénomène varié et une hypothèse de travail centrée sur les élites administratives	4
Chapitre I : Intégration des principes de la nouvelle gestion publique au sein du SPF Justice .	5
1. La théorie NGP et son application Belge	5
1.1 La NGP : six principes de base.....	5
1.2 Le modèle belge de la NGP : traits marquants	7
2. L'administration de la Justice et sa mise en œuvre de la NGP.....	8
2.1 SPF Justice et réformes managériales	8
2.2 La NGP au concret au sein du SPF Justice.....	10
2.3 Mesure qualitative de la mise en œuvre de la NGP au sein du SPF Justice	29
Chapitre II : Observer les élites administratives judiciaires dans la mise en œuvre de la NGP	33
1. Comprendre les réformes de la NGP : l'approche centrée sur la mise en œuvre	34
1.1 Le modèle Top-Down.....	34
1.2 La démarche de rationalisation de l'action publique.....	35
1.3 L'approche Bottom-Up	36
1.4 La contextualisation.....	38
2. Conduire la mise en œuvre de la NGP : le rôle des élites administratives	39
Conclusion de la partie I.....	43
Partie II : Mettre en œuvre différemment la NGP au sein du SPF Justice : l'action des élites administratives judiciaires et leurs ressources	44
Chapitre III : Partager un programme commun de changement nourri par la NGP	46

1. Un groupe d'élites programmatiques	46
2. Un programme de changement partagé par le groupe programmatique.....	53
2.1 La perception des problèmes à l'origine des Maisons de Justice	54
2.2 La perception des menaces et des opportunités perçues pour les Maisons de Justice qui ont conduit à la formulation de problèmes	56
2.3 La perception des diagnostics qui ont servi de support à l'action	57
2.4 La perception des mesures à préconiser qui ont permis l'opérationnalisation du changement.....	59
Chapitre IV : Mobiliser les ressources pour conduire le changement.....	65
1. Les ressources des élites programmatiques	65
1.1 Les ressources positionnelles ou juridiques.....	66
1.2 Les ressources de savoir ou cognitives.....	69
1.3 Les ressources de légitimité.....	71
1.4 Les ressources relationnelles	72
1.5 Les ressources temporelles	73
2. Le potentiel des ressources pour les élites programmatiques.....	74
Conclusion partie II.....	77
Conclusion Générale : Enseignements et limites de l'étude de la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice ?	78
Bibliographie	80

Résumé

Les Maisons de Justice ont été créées en 1999 suite au drame de l'affaire Dutroux. Elles ont alors regroupé les missions de services parajudiciaires qui jusque-là étaient éparpillées entre les Etablissements Pénitentiaires, l'Organisation Judiciaire et les Communautés. L'objectif du Ministre de la Justice de l'époque était de rendre la justice plus humaine et plus efficace. Alors qu'elles font partie d'un département réputé peu enclin à l'intégration de réformes managériales, les Maisons de Justice ont intégré en peu de temps plusieurs changements prônés par la NGP, tant au niveau des structures de leur organisation qu'au niveau des pratiques professionnelles de leurs agents. Cette faculté d'intégration des principes NGP les distingue des autres divisions administratives du SPF Justice et s'est avant tout concrétisée par la mise en œuvre de deux outils en particulier : l'externalisation publique des services parajudiciaires et la mise en œuvre de nouveaux outils de gestion apparentés aux outils NGP. Certaines élites administratives du SPF Justice ont joué un rôle déterminant dans cette mise en œuvre différenciée des principes NGP. Celles-ci, qualifiées « d'élites programmatiques », ont porté le changement depuis l'intérieur de l'organisation. Elles ont constitué un groupe programmatique partageant le même programme de changement pour les services parajudiciaires, et disposant de suffisamment de ressources que pour pouvoir réussir à le mettre en œuvre. D'autres élites administratives ont aussi été impliquées. Il s'agit de hauts fonctionnaires qui ont contribué à l'action du groupe programmatique en soutenant les décisions en faveur du changement prôné ou en participant à l'opérationnalisation des projets destinés à le matérialiser.

Remerciements

Ce mémoire est le fruit de cinq années d'études passionnantes qui m'ont permis d'acquérir un savoir scientifique précieux. Toutefois, l'acquisition de ce savoir-faire a nécessité un grand nombre d'heures de travail qui ont souvent été glanées sur les soirées, les week-ends et les congés au détriment de mes proches. C'est pour cette raison que mes premières pensées vont à mon épouse, à mes parents et à mes enfants. Merci à mon épouse pour sa patience et son soutien tout au long des soirées passées dans les locaux de l'université ou devant mon ordinateur portable ainsi que pour le travail de relecture effectué. Merci à mes parents pour l'aide qu'ils m'ont apportée en gardant régulièrement mes enfants afin de me permettre de me consacrer aux études. Merci à mes enfants pour leur patience vis-à-vis de leur papa qui a été fort accaparé par ses projets.

Ensuite, mes pensées vont à ma collègue et condisciple qui déposera également cette année son mémoire. Nos fréquents échanges sur les différentes matières étudiées, la réalisation de travaux en commun et son soutien lors de moments de doute, m'ont été d'une grande aide et m'ont permis de découvrir une personne qui est devenue aujourd'hui une amie.

Enfin, je remercie mon promoteur, Monsieur Sébastien Pradella, pour le savoir qu'il m'a prodigué et pour l'accompagnement qu'il m'a offert. Ses conseils et commentaires m'ont encouragé à dépasser mes limites et à travailler sur mon propre perfectionnement en m'incitant à remettre sans cesse l'ouvrage sur le métier.

Merci à vous tous.

Table des Illustrations

Tableau 1: Eléments constitutifs de la NGP.....	6
Encadré 1 : Objectifs et projets de la réforme Copernic	8
Encadré 2 : Evolution du projet de suppression des cabinets ministériels.....	12
Encadré 3 : Les cinq principes du modèle de gestion du SPF Justice.....	17
Tableau 2 : Structures et étapes d'un BPR.....	24
(Monard, 2005).....	24
Tableau 3 : Outils informatiques des trois divisions administratives étudiées	25
Encadré 4 : Cycle d'évaluation des cercles de développement.....	26
Encadré 5 : Présentation du modèle CAF	26
Tableau 4 : Etat de la mise en œuvre des cinq outils destinés à intégrer le principe 6 au sein des trois divisions administratives étudiées	28
Tableau 5 : Mesure qualitative de l'intégration des principes NGP au sein du SPF Justice arrêtée au mois de mars 2012.....	29
Tableau 6 : La présentation des trajectoires des acteurs	49
Tableau 7 : Mesure de la cohérence des trajectoires des acteurs	51
Encadré 6 : Développement historique des services parajudiciaires du Ministère de la Justice de 1920 à 1997	54
Encadré 7 : Mise en œuvre du BPR Maisons de Justice	61
Encadré 8 : Organigramme de la Direction Générale des Maisons de Justice.....	62

Liste des Abréviations

BPR	Business Processus Reengineering
CAF	Common Assessment Framework
CDD	Cercles de Développement
DG	Direction Générale
DGEPI	Direction Générale Etablissements Pénitentiaires
DGEPM	Direction Générale Exécution des Peines et Mesures
DGMJ	Direction Générale Maisons de Justice
DGOJ	Direction Générale de l'Organisation Judiciaire
ICT	Technologie de l'Information et de la Communication
NGP	Nouvelle Gestion Publique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
PMO	Project Management Office
SIDIS	Système informatique de Détention
SIPAR	Système Informatique Parajudiciaire
SPF	Service Public Fédéral
SPS	Service Psychosocial

Introduction Générale : Saisir l'enjeu de la mise en œuvre de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) dans le secteur régalien de la Justice

En tant qu'assistant de justice et étudiant en administration publique, j'ai été marqué par l'évolution des services parajudiciaires du SPF Justice tant en termes de transformations institutionnelles qu'en termes d'intégration de nouvelles pratiques professionnelles.

Au niveau institutionnel, les Maisons de Justice ont été créées en juin 1999 suite au drame de l'affaire Dutroux qui avait éclaté trois ans plus tôt. Vingt-huit Maisons de Justice furent créées, une par arrondissement judiciaire, à l'exception de Bruxelles où une section francophone et section néerlandophone ont vu le jour. Le Service des Maisons de Justice a hérité des services de médiation pénale et d'accueil des victimes qui dépendaient jusque-là de l'organisation judiciaire, des services pénitentiaires (libération conditionnelle, libération provisoire et libération à l'essai) et de probation qui étaient sous la direction de l'administration pénitentiaire, et des services des missions civiles et d'accueil social de première ligne qui étaient auparavant une compétence communautaire. Huit années plus tard, en 2007, ces services parajudiciaires qui avaient été regroupés au sein d'un seul et unique service ont bénéficié d'une Direction Générale propre, la Direction Générale des Maisons de Justice. Depuis lors, non seulement les Maisons de Justice exercent des compétences qui étaient auparavant exercées par les établissements pénitentiaires et l'Organisation Judiciaire mais en plus elles sont devenues vis-à-vis de ces deux organisations totalement autonomes au niveau de la gestion de leurs moyens et de leur méthodologie. Ces transformations sont le fruit d'un outil hybride qui sans avoir d'équivalent aux niveaux des outils de la NGP correspond en termes d'objectifs poursuivis au principe NGP « Introduction de mécanismes marchés dans la production de biens et services générale ».

Au niveau des changements professionnels, dans la foulée de la réforme Copernic, les Maisons de Justice ont été particulièrement enclines à la mise en œuvre¹ d'une série de nouveaux outils de gestion apparentés aux outils NGP orientés clients, tels que le BPR, les cercles de développement et les bases de données.

Ces transformations institutionnelles dont elles sont issues et ces changements professionnels

¹ Processus au cours duquel des acteurs politiques et sociaux sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une politique préalablement définie. (Kübler & De Maillard, 2009, p. 219)

qu'elles ont intégrés par le biais de nouveaux outils de gestion confèrent donc aux Maisons de Justice un caractère spécifique qui comporte un réel intérêt scientifique.

Par ailleurs, le fait que les Maisons de Justice font partie de l'administration de la Justice accentue encore l'intérêt qui peut être porté aux spécificités constatées. En effet, étant donné le caractère régalien de ses missions, les principes de la bureaucratie wébérienne sur lesquels est basé son mode de fonctionnement, et son appartenance à un Etat dominé par le droit administratif plutôt que par des principes managériaux, le département de la Justice ne constituait pas a priori le secteur le plus enclin à intégrer ce type de changements.

Les principes NGP et leurs outils apparaissant comme un élément central de ces différents constats, la problématique de la mise en œuvre de la NGP au sein de l'administration régalienne de la Justice et en particulier en Maisons de Justice sera donc l'objet de ce mémoire. Une étude approfondie de l'intégration de la NGP au sein du SPF Justice confortera ensuite l'idée du caractère spécifique des Maisons de Justice en matière de mise en œuvre de ces principes et la question de recherche sera alors définie : « Pourquoi y a-t-il eu au sein du SPF Justice une mise en œuvre différenciée d'outils apparentés NGP et en particulier en Maisons de Justice ? ».

En livrant les résultats d'entretiens réalisés avec des hauts fonctionnaires ainsi que l'analyse de données secondaires récoltées après lecture de différents documents officiels, le rôle déterminant de certaines élites² administratives sera mis en avant pour expliquer cette mise en œuvre différenciée des principes NGP et l'hypothèse de travail formulée : « Le rôle joué par les élites administratives explique la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice et en particulier l'externalisation publique des services parajudiciaires par le biais des Maisons de Justice ».

L'originalité de cette hypothèse de travail est qu'elle prend le contre-pied des explications fondées sur des variables exogènes du changement ou une vision continuiste des politiques publiques³. Celle-ci est basée sur des approches de l'analyse de la mise en œuvre en action publique qui mettent l'acteur et ses idées au centre de la réflexion. C'est pourquoi, compte tenu de cette vision endogène du changement ainsi que de l'hypothèse de travail formulée, les théories de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des élites ont été choisies pour élaborer le cadre théorique. Différentes études menées en combinant ces théories ont mis en avant le rôle joué par des groupes dit « programmatiques » dans la mise en œuvre d'actions

² Une élite est un groupe qui exerce « le pouvoir » dans une société, c'est-à-dire qui a une influence dominante sur la définition et la production des décisions publiques (Mathiot, 2010, p. 225)

³ Programme d'action, en principe cohérent, propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales (Kübler & De Maillard, 2009, p. 219)

publiques. Ces groupes sont composés d'élites administratives qui ont la faculté d'impulser le changement. Ce concept d'élite programmatique sera l'élément clé du cadre théorique et les dimensions qui le composent et qui pourront être explorées dans le cadre de ce mémoire permettront de vérifier le rôle joué par les élites administratives dans la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice et en particulier dans l'externalisation publique des services parajudiciaires. Pour ce faire, après avoir identifié des élites administratives susceptibles de faire partie d'un tel groupe, l'existence d'un acteur collectif partageant un même programme de changement et disposant de ressources suffisantes que pour impulser le changement sera vérifiée en étudiant pour chacune de ces élites la trajectoire professionnelle empruntée et le niveau de cohérence avec les autres trajectoires, leurs perceptions de l'action publique ciblée en termes de menaces, d'opportunités, de diagnostic et de mesures à préconiser, et les ressources dont ils ont disposé.

Cette analyse permettra, avec toutes les précautions d'usage liées aux limites méthodologiques de ce mémoire, de vérifier ou non l'hypothèse de travail et de répondre ou non à la question de recherche.

Partie I : Remodeler le SPF Justice par la NGP: un phénomène varié et une hypothèse de travail centrée sur les élites administratives

Dans le cadre du Chapitre I, la NGP, la réforme Copernic et les caractéristiques du SPF Justice vont être brièvement présentées afin de rappeler les cadres cognitifs dans lesquels s'inscrivent ce courant, cette réforme et cette organisation. La prise de connaissance de ces cadres cognitifs permettra tout d'abord de cerner les enjeux qui sous-tendaient l'intégration de nouveaux principes managériaux au sein de l'administration de la Justice en Belgique et de déterminer ensuite ceux qui ont été effectivement intégrés, ceux qui ne l'ont pas été et ceux qui l'ont été partiellement.

Dans le cadre du Chapitre II, il s'agira dans un premier temps de présenter les quelques considérations théoriques qui vont guider le choix des approches qui ont été retenues pour comprendre la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du Service Public Fédéral Justice. Dans un second temps, sur base des approches retenues, la question de recherche et le cadre théorique seront définis en partant d'une action publique aboutie, innovante, en adéquation avec un des principes NGP et en lien avec les Maisons de Justice.

Chapitre I : Intégration des principes de la nouvelle gestion publique au sein du SPF Justice

La réflexion sera construite en deux temps. La première section de ce chapitre sera consacrée à la théorie NGP et à son application aux administrations fédérales belges. Les différents modèles, principes et outils de cette théorie seront évoqués avant de présenter le modèle NGP appliqué en Belgique. Dans le cadre de la seconde section de ce chapitre, la mise en œuvre de la NGP au sein du SPF Justice sera spécifiquement étudiée. Tout d’abord, les caractéristiques de l’administration de la Justice en matière de réformes managériales seront évoquées. Ensuite, il sera procédé à l’analyse de l’intégration des six principes NGP au sein de ce département. Enfin, une mesure qualitative de leur mise en œuvre sera proposée.

A la fin de ce chapitre, le lecteur devrait être en mesure de cerner la spécificité des Maisons de Justice au sein du SPF Justice en matière d’intégration des principes NGP.

1. La théorie NGP et son application Belge

1.1 La NGP : six principes de base

Si l’on observe l’évolution de nos services publics, on constate que ceux-ci sont visés, de manière récurrente mais selon des préceptes renouvelés, par des vagues successives de modernisation visant à transformer la structure de leur appareil administratif, leurs processus internes et la culture de leurs agents. Le cycle de la rationalisation budgétaire, l’idéal de la transparence budgétaire, la gestion de la qualité, les centres de responsabilité et l’évaluation des politiques publiques sont autant de réformes qui se sont succédées. (Varone & Bonvin, 2004, p. 4)

Depuis le début des années 90’, la NGP, dont les principes se sont répandus dans la plupart des pays de l’OCDE, est devenue le paradigme⁴ dominant en matière de transformation de l’Etat. L’école de la NGP veut réinventer la conduite de l’action publique en appliquant les lignes directrices du marché privé. L’objectif est de transformer des administrations

⁴ Système de représentation largement accepté dans un domaine particulier.

traditionnelles en organisations orientées vers la performance, au travers de la qualité des prestations publiques et de l'usage efficient des ressources qui leur sont allouées. (Varone & Bonvin, 2004, p. 5)

Cependant, la NGP n'est pas le nouveau paradigme unificateur du management public (Varone & Bonvin, 2004, p. 8). En effet, elle n'est pas un modèle au sens propre mais plutôt un ensemble de propositions prises toutes ensemble (Drumaux, 2010) et dont les principaux outils constitutifs sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Éléments constitutifs de la NGP

Principes de la NGP	Outils de la NGP
Principe 1 : Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration ; Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics	Outil 1 : Négociation de contrats de prestations qui fixent des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs
Principe 2 : Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment)	Outil 2 : Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement
Principe 3 : Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité)	Outil 3 : Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite
Principe 4 : Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés)	Outil 4 : Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs
Principe 5 : Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives ; Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money)	Outil 5 : Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking)
Principe 6 : Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir	Outil 6 : Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients

(Varone & Bonvin, 2004, p. 6)

De leur côté, Christopher Pollit et Geert Bouckaert distinguent quatre stratégies différentes qui déploient des effets sensiblement différents quant au degré et au contenu substantiel du changement induit dans les systèmes politico-administratifs. Les auteurs nomment celles-ci

« les 4 M » (Varone & Bonvin, 2004, pp. 9 - 11) :

- « Maintenir », qui signifie que les instruments d'ores et déjà disponibles pour assumer la direction, le contrôle et l'évaluation de l'action publique sont ajustés et renforcés dans la tradition du droit administratif national.
- « Mettre sur le marché », qui consiste à introduire dans les services publics le plus grand nombre possible de mécanismes de type marché.
- « Minimiser », qui consiste à réduire le rôle du secteur public en déléguant des tâches à des opérateurs privés via la sous-traitance, la libéralisation des services publics et/ou la privatisation des entreprises publiques.
- « Moderniser », qui consiste à appliquer des nouvelles méthodes de gestion organisationnelle, financière, et du personnel. Ces transformations visent à donner aux managers publics plus de liberté, en dérégulant les pratiques bureaucratiques, ainsi qu'à favoriser la participation des usagers du service public à la définition et l'amélioration de la qualité des prestations administratives. Les contrats de prestations négociés entre le pouvoir politique et les entités administratives, de même que les chartes du service public ou baromètres de la qualité illustrent bien cette variante.

1.2 Le modèle belge de la NGP : traits marquants

« L'affaire Dutroux » (1996) et « La crise de la Dioxine » (1999) vont révéler des manquements dans le fonctionnement de nos institutions, susciter l'émoi dans l'opinion publique, et avoir de lourdes conséquences politiques et économiques. Ces événements vont donner le coup d'envoi d'une réforme qui se voulait ambitieuse, et qui va donner lieu à l'implémentation de principes de la Nouvelle Gestion Publique au sein de l'administration fédérale.

Le 7 juillet 1999, l'accord du gouvernement fédéral reconnaît que la confiance de la population dans les institutions a été minée par ces événements qui ont démontré une fois de plus que le fonctionnement de l'Etat présentait de sérieuses carences. (Gouvernement Fédéral,

1999)

Le 16 février 2000 (Devos, 2009, p. 20), la note de politique du gouvernement fédéral relative à la modernisation des administrations publiques jette les bases de la réforme Copernic pensée par le Ministre de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'administration, Monsieur Luc Van Den Bossche. Cette réforme visait l'ensemble des administrations fédérales, y compris les services régaliens de l'Etat et donc, entre autre, le Ministère de la Justice.

Les objectifs et les projets de la réforme Copernic visant la modernisation des administrations publiques, celle-ci a été apparentée à une réforme de type NGP et en particulier à une réforme inscrite dans la stratégie « Moderniser ».

Encadré 1 : Objectifs et projets de la réforme Copernic

Les deux objectifs centraux de la réforme Copernic sont « Meilleur Prestataire de service » et « Meilleur employeur ». (Auwers Tom, 2004)

Les objectifs principaux découlant de ces deux objectifs centraux (Thys (2005) in (Devos, 2009, p. 20)) :

- Efficacité et rapidité d'actions accrues par davantage de souplesse et d'autonomie dans la gestion ;
- Encadrement des services (contrôle et soutien) avec une meilleure allocation des ressources ;
- Responsabilisation des décideurs et du personnel d'exécution ;
- Publicité de la réforme.

Pour atteindre ces objectifs, cette réforme était fondée sur quatre piliers :

- Une nouvelle structure d'organisation, par une réorganisation profonde de l'Administration fédérale et la suppression des cabinets ;
- Une nouvelle politique du Personnel, par l'instauration des mandats pour les plus hautes fonctions et une nouvelle carrière pour les fonctionnaires ;
- Une nouvelle culture du Management, par un nouveau modèle de gestion financière et administrative ;
- Une autre manière de faire les choses (« Do things better, do better things »)

2. L'administration de la Justice et sa mise en œuvre de la NGP

2.1 SPF Justice et réformes managériales

Le Ministère de la Justice a été transformé en Service Public Fédéral en mai 2001 (Van Boven, 2009, p. 120). La présentation de quelques caractéristiques du SPF Justice permet de

cerner les freins historiques qui peuvent exister au sein de cette organisation vis-à-vis des réformes de type managériales.

La Justice fait partie des **fonctions régaliennes de l'Etat**. Ces fonctions sont perçues comme ses attributs essentiels : elles le font exister ou lui permettent de fonctionner. Elles sont liées à la souveraineté de l'Etat (Gugliemi & Koubi, 2000). La Justice fait partie des services régaliens « classiques » au même titre que la police, la défense, la diplomatie, la sécurité et le pouvoir normatif (Eurosig.eu, 2013). Ces services sont entièrement financés par l'impôt et assurés par l'administration publique, même s'ils peuvent connaître une sous-traitance privée. Ils n'ont pas un caractère économique et leur évolution/réorganisation ne se posent pas en termes de compétitivité (Eurosig.eu, 2013).

Sur base de ces considérations, on peut dire que le caractère régalien du SPF Justice lui confère le monopole de l'exécution de ses missions, situation qui n'est pas la plus propice à l'implémentation de réformes issues du privé.

Le SPF Justice a un **caractère wébérien**. Selon Weber, la bureaucratie est une administration dont l'action est encadrée par le droit. Pour lui, ce modèle d'organisation qui s'appuie sur des règles juridiques et un savoir précis est le plus susceptible de soutenir l'action politique et la domination rationnelle-légale⁵ car il permet une meilleure prévisibilité. Or, l'administration de la Justice a fortement été influencée par le modèle de la bureaucratie wébérienne. En effet, on peut encore aujourd'hui retrouver au moins quatre grands traits de la bureaucratie wébérienne dans l'organisation du travail de l'administration de la Justice :

- Les fonctionnaires sont recrutés par examens ou concours ;
- Ils accomplissent une carrière : la bureaucratie offre un statut à ses membres, c'est-à-dire un emploi, un salaire, un avancement, et une retraite, le tout dans un cadre très formel ;
- Ils sont soumis à un système hiérarchique ;
- Ils travaillent dans un secteur spécialisé mais occupent une fonction impersonnelle afin de permettre la continuité.

Le formalisme de la bureaucratie wébérienne est critiqué pour la lourdeur et la rigidité administrative qu'il peut entraîner, ce qui peut expliquer en partie pourquoi les réformes NGP

⁵ La domination rationnelle-légale est l'une des trois formes de domination distinguée par Max Weber, les deux autres formes de domination sont la domination traditionnelle et la domination charismatique. La domination rationnelle-légale repose sur la croyance en la légitimité des règles légales adoptées et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens.

s'attaquent à ces grandes caractéristiques.

Enfin, au-delà de son caractère régalien, le SPF Justice est ancré dans une histoire institutionnelle belge dominée par « un paradigme culturel » (Capano (2003) in (Drumaux, 2010), **l'hégémonie du droit administratif par rapport au management**. Ce paradigme peut freiner une réforme lorsque les principes d'actions mobilisés par l'un et par l'autre s'opposent. Pour d'autres (Ongaro (2008) et Kickert (1997, 2005) in (Drumaux, 2010), la prédominance des juristes en tant qu'experts sur le fonctionnement effectif de l'Etat est une caractéristique des états de tradition napoléonienne.

2.2 La NGP au concret au sein du SPF Justice

Cette section a pour objectif d'illustrer la coloration NGP du SPF Justice, et des Maisons de Justice en particulier, en déterminant pour chacun des principes NGP si des outils de type NGP ont été intégrés. Dans un premier temps, les outils NGP présentés par Varone et Bonvin vont permettre d'identifier les outils dont les intentions initiales se rapprochent de ces idéals-types⁶. Ensuite, la mise en œuvre de ces outils sera étudiée afin de définir s'ils correspondent effectivement à l'esprit des principes auxquels ils sont censés être apparentés. La mise en œuvre des principes 1, 2, 3 et 5 concerne l'ensemble du SPF Justice et celle des principes 4 et 6 est spécifique à chacune des divisions administratives, et en particulier aux Maisons de Justice.

2.2.1. Principe 1 : Distinction des tâches politiques et administratives

« Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration ; Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics ».

Ce principe constituait la base de la réforme Copernic et il devait être appliqué à tous les Ministères, y compris à celui de la Justice, à l'aide des plans de management et de la suppression des cabinets ministériels.

⁶ Construction abstraite qui constitue une « épure du réel » (WEBER). Cette stylisation est utilisée pour simplifier le réel et faciliter le travail de comparaison et conceptualisation. (Kübler & De Maillard , 2009, p. 218)

Ces deux outils se rapprochent de l'outil NGP « *Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs* » qui doit permettre l'implémentation du principe 1.

A) Les plans de management

Les présidents des Comités de Direction des différents SPF établissent dans les plans de management qu'ils doivent avoir rédigés en conformité avec les objectifs de la note de politique de leur Ministre, les objectifs à atteindre par leur administration durant le délai de leur mandat. Ensuite, les Ministres compétents doivent marquer leur accord pour que ces plans soient entérinés. (Draugniaux & Göransson, 2012)

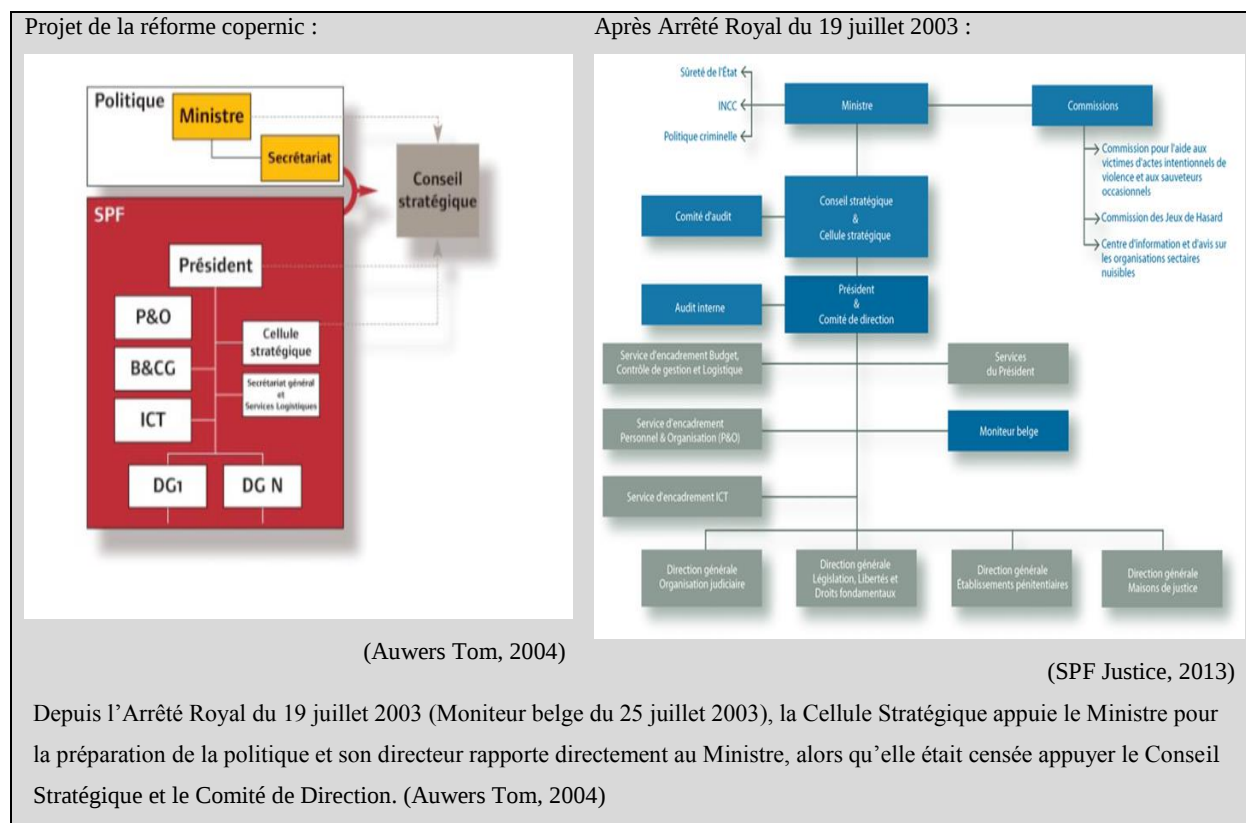
Ce système de plan de management constitue bien une forme de contrat de gestion entre les autorités politiques et les responsables des services administratifs et donc entre le Ministre de la Justice et le Président du Comité de direction du SPF Justice.

B) La suppression des cabinets ministériels

Si l'on sort du cadre strict de l'outil 1, le projet de remplacer les cabinets ministériels à la tête des SPF par trois nouveaux organes (le Comité de Direction, le Conseil Stratégique et la Cellule Stratégique) était un projet qui s'inscrivait totalement dans l'esprit du principe 1. Cette réorganisation devait en effet permettre de renforcer l'autonomie et la responsabilisation de la direction des services publics ainsi qu'inciter l'exécutif à collaborer davantage avec celle-ci. (Drumaux, 2010)

Dans les faits, le Comité de Direction du SPF assure bien des missions de management du SPF et de préparation de l'exécution des politiques (Jacob, 2011), et le Conseil Stratégique participe effectivement à l'élaboration des politiques du SPF en renforçant la coordination au plan vertical entre le Ministère et les fonctionnaires dirigeants (De Visscher, 2004, p. 42). Par contre, la Cellule Stratégique ne joue pas le rôle d'assistance du Conseil Stratégique et du Comité de Direction qu'elle aurait dû jouer (Auwers Tom, 2004), et le rôle de préparation de la politique que devait endosser initialement le SPF a été déplacé vers le Ministre et la cellule stratégique. Cette différence majeure avec le projet initial a permis aux cabinets ministériels de continuer à exister au travers des cellules stratégiques.

Encadré 2 : Evolution du projet de suppression des cabinets ministériels



De prime abord, la pérennisation des cabinets ministériels au travers des cellules stratégiques et surtout la préparation de la politique par ces mêmes cellules stratégiques semble être un mode de fonctionnement qui est en adéquation avec l'idée de séparer la conception de la politique de l'opérationnalisation mais en réalité elles ne se sont pas contentées de préparer la politique. Au contraire, elles sont régulièrement dans l'ingérence vis-à-vis de l'administration et de l'opérationnalisation des politiques, tout comme l'étaient les cabinets ministériels.

L'extrait d'un de nos entretiens avec des hauts fonctionnaires de la Direction Générale des Maisons de Justice est révélateur de cette ingérence du politique dans l'opérationnel :

« La cellule stratégique du cabinet est en permanence dans l'opérationnel. » (...) « La réforme Copernic prônait un modèle idéal mais à ce niveau-là il n'a pas été implémenté jusqu'au bout. Il faut se dire que les cabinets sont le reflet d'une certaine méfiance des politiques à l'égard des administrations qui sont présentées comme lourdes et réfractaires au changement ou composée politiquement et ne voulant pas se soumettre de manière loyale à la décision d'un ministre d'un autre parti politique. Il faut

aussi savoir que les ministres veulent se faire réélire et qu'ils préfèrent pour cela avoir des conseillers qui peuvent ne pas être vraiment stratégiques mais plutôt opérationnels.»

Si les plans de management correspondent bien à l'outil NGP que sont les contrats de gestion, le pouvoir d'ingérence qui est laissé aux cellules stratégiques, y compris à celle du SPF Justice, va à l'encontre des idées d'autonomisation et de responsabilisation de l'administration, et il peut donc être affirmé que le principe 1 n'a été que partiellement intégré.

2.2.2. Principe 2 : L'orientation résultat

« Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment) »

Le projet d'implémenter un nouveau modèle de gestion financière, dont l'objectif était d'accroître l'autonomie et la responsabilité des SPF dans la gestion de leur budget correspondait à l'outil NGP *« Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement »*.

Les Présidents des SPF et les Directeurs généraux devaient avoir le loisir de gérer leur budget, leur personnel, et leurs infrastructures en fonction des objectifs qu'ils s'étaient fixés dans leurs plans de management. Ce surcroît d'autonomie devait être garanti par l'instauration d'un financement par enveloppes et par une liberté décisionnelle dans la gestion de celles-ci, les contrôles ex ante devant être allégés au profit d'un système d'audit interne et de contrôle ex post des résultats, et de l'atteinte des objectifs décrits dans les plans de management. (Auwers Tom, 2004)

Cependant, dans les faits, les contrôles a priori ont subsisté via l'Inspection des finances et des contrôles budgétaires et administratifs (Auwers Tom, 2004). Deux extraits de nos entretiens, le premier réalisé avec un haut fonctionnaire du SPF Justice et le second avec un haut fonctionnaire de la Direction Générale des Maisons de Justice, illustrent cette situation :

« Ce projet était d'autant plus difficile à réaliser de par la période de crise budgétaire que nous traversons. On devait s'orienter vers un contrôle budgétaire a posteriori et cela n'a pas été fait. »

« On doit se justifier en permanence. J'ai l'impression de passer mon temps à justifier la manière dont on utilise les moyens, à expliquer pourquoi on demande telle ou telle chose, à expliciter le coût de telle ou telle mesure, les impacts, plutôt que faire mon job de DG. »

Au final la responsabilisation budgétaire des SPF, y compris du SPF Justice, n'a pas été mise en œuvre et le principe 2 n'a pas été intégré.

2.2.3. Principe 3 : La décentralisation et la délégation

« Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité) »

Cinq outils implémentés dans le cadre de la réforme Copernic semblent, au premier regard, correspondre aux outils NGP *« Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite »* qui doit permettre d'atteindre ce principe. Il s'agit de la transformation des Ministères en SPF, de la décentralisation des politiques opérationnelles des SPF horizontaux au niveau de chacun des SPF, du nouveau modèle de gestion administrative, de l'instauration des mandats pour les hauts fonctionnaires, et de la nouvelle carrière des fonctionnaires.

A) La transformation des Ministères en SPF et l'outil NGP «Création d'agences exécutives »

Dans le cadre de ce projet, le gouvernement fédéral belge n'a pas été jusqu'à créer formellement des agences mais il a été inspiré par le modèles des agences britanniques, suédoises et néerlandaises lors de la transformation des Ministères en SPF. (De Visscher, 2004, p. 40)

En effet, les préoccupations à l'origine du modèle des agences et de la nouvelle structure organisationnelle des ministères fédéraux sont pratiquement semblables :

- Tous deux séparent la conception des politiques par le Ministre, entouré de sa cellule stratégique dans le cas belge, et la mise en œuvre de celles-ci par l'agence ou le SPF.
- Tous deux responsabilisent le directeur d'agence ou le président du Comité de Direction en établissant un document de référence (contrat d'administration ou plan de management) qui est signé entre le Ministre et le directeur d'agence ou le président du Comité de Direction.
- Par contre, la question de l'autonomie et du contrôle différencie les deux modèles. Dans le cas des SPF, le Ministre entouré de sa cellule stratégique reste responsable du contrôle général sur les services, alors que les agences jouissent d'une plus grande autonomie de gestion, tout en étant contrôlées par l'intermédiaire d'un système de contrôle portant sur la mise en œuvre et le service et faisant appel à des indicateurs de performances.

En raison du manque d'autonomie octroyé à ces nouvelles structures organisationnelles, la transformation des Ministères en SPF n'a atteint que partiellement l'objectif de délégation de la gestion visé par l'outil NGP « *création d'agences exécutives* ».

B) La décentralisation des politiques opérationnelles des SPF horizontaux au niveau de chacun des SPF et l'outil NGP « Création de structures organisationnelles plus flexibles »

Lors de leur création, les Services Publics Fédéraux (SPF) ont été répartis en deux catégories principales, les verticaux et les horizontaux ⁷ :

- Les SPF verticaux sont chacun chargés d'une politique particulière ayant des types de tâches homogènes et correspondant aux compétences opérationnelles des anciens ministères.
- Les SPF horizontaux remplissent avant tout une fonction de direction et de support pour les matières concernées (personnel, contrôle budgétaire, ICT, chancellerie).

⁷ Seul le Ministère de La Défense n'a pas été transformé en SPF. Des Services Publics de Programmation (SPP) chargés de problématiques particulières (Recherche scientifique, intégration sociale) ont également été créés.

L'objectif qui sous-tendait l'idée de la création des SPF horizontaux était de décentraliser certaines politiques opérationnelles en créant des services d'encadrement (personnel, ICT, budget) dans chacun des départements dans le but de rendre plus flexible le fonctionnement des administrations, y compris celui de l'administration de la Justice. Cependant la mise en œuvre de cette décentralisation des politiques opérationnelles des SPF horizontaux s'est arrêtée à un niveau intermédiaire, celui du Comité de Direction du SPF, et n'a donc pas atteint le niveau opérationnel, c'est-à-dire celui des directions générales.

Deux extraits de nos entretiens avec des hauts fonctionnaires de la Direction Générale des Maisons de Justice illustrent cette inadéquation d'échelle de la décentralisation opérée :

« Franchement, demander à des directeurs généraux de gérer complètement leur organisation et d'en porter l'entière responsabilité alors qu'on est en permanence avec des injonctions parfois contradictoires qui viennent d' « horizontaux » , ICT, logistique, budget et personnel. Quand je vois comment on fonctionne, je me dis qu'on navigue entre les contraintes. »

« La situation est devenue tellement compliquée au niveau budgétaire et au niveau du modèle de gestion. Les difficultés du modèle de gestion sont d'articuler les visions horizontales et verticales pour que ça fonctionne bien. Quand il y a crise ou que le comité de direction ne joue pas tout à fait son rôle, la DG qui a des contacts avec la cellule stratégique et la ministre, interpelle directement ceux-ci pour qu'ils interviennent directement auprès de l'autre DG. »

En raison de cette inadéquation d'échelle dans la décentralisation des politiques opérationnelles des SPF horizontaux, l'objectif de décentralisation de certaines tâches administratives prôné par le principe 3 n'a été que partiellement intégré.

C) Le nouveau modèle de gestion administrative et l'outil NGP « Création de structures organisationnelles plus flexibles »

Le nouveau modèle de gestion du SPF Justice s'appuie sur cinq principes : le management stratégique, le management intégral, le cycle de management, la responsabilisation, et la décentralisation. (Devos , 2011)

Encadré 3 : Les cinq principes du modèle de gestion du SPF Justice

<u>Le management stratégique</u> : l'opérationnalisation de la politique stratégique au sein de l'organisation se développe par des objectifs en cascade, un leadership participatif et un management stratégique. <u>Le management intégral</u> : le chef hiérarchique est responsable, à la mesure de l'entité qu'il dirige, des résultats obtenus, de la gestion efficiente de tous les processus de support (ICT, P&O, B&BC) au sein de sa propre division/cellule, du passage de l'information et de la gestion du personnel. <u>Le cycle de management</u> : chaque fonction de l'organisation s'inscrit dans le cycle de management basé sur les quatre éléments plan (planification) - do (exécution) - check (évaluation) - act (adaptation). (Devos, 2009, p. 25) <u>La responsabilisation</u> : Elle implique que la gestion est transférée vers le niveau opérationnel le plus près du niveau d'exécution et une gestion, un suivi et une responsabilité davantage orientés vers la réalisation des résultats concrets, tout en intégrant un système de feed-back systématique. (Van Boven, 2009, p. 126) <u>La décentralisation</u> : Les tâches au niveau des processus de support (matières ICT, B&BC, logistique et P&O) sont réparties entre les services centralisés et décentralisés (DG et services extérieurs) sur base du mandat du DG, de l'expertise disponible, de l'utilisation des méthodes, données, ...

(Bourlet, 2012)

Ce modèle de gestion a été implémenté au sein de l'ensemble des divisions administratives du SPF Justice et il s'apparente à l'outil NGP « *créer des structures organisationnelles plus flexibles* » qui doit notamment permettre d'atteindre les objectifs du principe 3 « *délégation de la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité)* » et « *réduction de la hiérarchie* ». Cependant, il a été constaté lors de nos différents entretiens avec un haut fonctionnaire du SPF Justice et des hauts fonctionnaires de la Direction Générale des Maisons de Justice que la mise en œuvre de ce modèle n'était pas totalement effective :

« On a inventé la responsabilité intégrale alors qu'on ne disposait ni des moyens ni des leviers sur l'informatique, etc. »

« La gestion intégrale cela implique aussi une gestion des moyens, or les directeurs gèrent de moins en moins. (...) L'autonomie est donc très relative au niveau des directeurs des Maisons de Justice mais là aussi c'est très multifactoriel, c'est lié en partie au BPR, en partie à un problème de moyens budgétaire, en partie aussi en raison du fait que l'on est quand même attentif à garder une cohérence. »

« Les directeurs locaux sont responsables de tous les processus locaux, à l'exception du budget. »

Sur base de ces extraits d'entretiens, il apparaît effectivement qu'au moins deux des cinq principes du modèle de gestion, à savoir le management intégral et la décentralisation, n'ont pas été atteints. Cette mise en œuvre mitigée du modèle de gestion du SPF Justice est le reflet d'une intégration partielle des objectifs du principe 3 « *déléguer la gestion au niveau le plus bas* » et « *réduire des hiérarchies* ».

D) L'instauration des mandats pour les hauts fonctionnaires et l'outil NGP « Déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés »

A l'issue d'un processus de sélection, les Présidents des Comités de Direction et les Directeurs Généraux sont désignés pour une période de 6 ans. Ce mandat est renouvelable une fois et les hauts fonctionnaires doivent rédiger un plan de management qui servira de référence lors de l'évaluation. Si les prestations du fonctionnaire sont jugées insuffisantes par rapport aux objectifs du plan, il peut être mis fin au mandat avant son échéance ou celui-ci peut ne pas être renouvelé. (Drumaux, 2010)

L'objectif de ce projet était d'accroître la responsabilisation des fonctionnaires dirigeants en contrepartie d'un allègement des contrôles administratifs a priori sur la mise à disposition des ressources, de la suppression des cabinets et d'un renforcement de la coordination verticale par l'intermédiaire du Conseil stratégique auquel participe le président du Comité de Direction. (De Visscher, 2004, p. 42)

Si les mandats pour les hauts fonctionnaires ont bien été instaurés dans tous les SPF, y

compris le SPF Justice, l'étude des principes 1 et 2 a démontré que les cabinets ministériels n'ont pas été supprimés et que les contrôles administratifs a priori persistent. Concernant la coordination verticale, l'extrait d'un entretien avec un haut fonctionnaire du SPF Justice révèle que si les échanges du bas vers le haut existent, c'est en définitive toujours le politique qui tranche :

« Il y a une collaboration verticale, c'est à dire qu'on a un mot à dire sur la conception de la politique mais au final, c'est toujours la décision du ministre qui prime. »

L'objectif de délégation de la gestion prôné par le principe 3 aurait pu être atteint grâce à l'instauration des mandats pour les hauts fonctionnaires mais cela n'a pas été le cas en raison de la non-application ou de l'application partielle des trois contreparties que devaient constituer la suppression des cabinets ministériels, l'allègement des contrôles administratifs a priori, et le renforcement de la coordination verticale.

E) La nouvelle carrière des fonctionnaires et l'outil NGP « Déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant le salaire au mérite »

La nouvelle carrière des fonctionnaires devait permettre d'attirer du personnel compétent et motivé, de le conserver et d'entretenir sa satisfaction (Auwers Tom, 2004), en introduisant plus de flexibilité et en liant le niveau de prestations des agents à un complément de rémunération variable. (Jacob, 2011)

Cet outil s'apparentait à l'outil NGP « *déréglementer certains statuts de la fonction publique en introduisant le salaire au mérite* » qui doit permettre d'atteindre l'objectif du principe 3 « *amincir les bureaucraties* ».

Dans la réalité, un complément variable de rémunération a été introduit dans la rémunération des fonctionnaires par l'implémentation de tests de compétences qui permettaient, en cas de réussite, à ceux-ci d'avancer dans la carrière et ainsi de bénéficier d'une allocation de compétence (Auwers Tom, 2004). Ces tests ont ensuite été remplacés par un système de formations certifiées, qui a conservé la même logique d'un complément variable de rémunération en fonction du niveau de prestation des agents.

Toutefois, le choix de la mise en œuvre de ce projet de complément variable de rémunération par le biais de tests ponctuels, sans lien direct avec les prestations concrètement réalisées par les agents, était trop peu ambitieux que pour pouvoir être clairement apparenté à un projet de salaire au mérite. Si l'on élargit un peu l'analyse, les cercles de développement qui sont également issus de la réforme Copernic et leurs processus d'évaluation des prestations réalisées par les fonctionnaires auraient pu être apparentés à un tel projet, mais pour cela, il aurait fallu qu'un système de gratification et/ou un impact sur l'évolution des carrières soient liés aux résultats de leurs évaluations.

Cela sera peut-être le cas dans le cadre des cycles d'évaluation qui ont récemment remplacés les cercles de développement et qui prévoient un lien direct entre les résultats des processus d'évaluation et l'évolution de la carrière des fonctionnaires.

Les stratégies des différents acteurs impliqués dans l'évaluation des résultats ainsi que dans la définition des indicateurs de réussite auront bien entendu un rôle déterminant quant à l'appareillement qui pourrait être fait ou non avec un outil NGP de salaire au mérite.

En tout cas, à l'heure actuelle, la mise en œuvre d'un véritable outil NGP de salaire au mérite n'est pas encore effective et le constat de la non-intégration de l'objectif d'amincissement des bureaucraties prôné par le principe 3 s'impose.

En définitive, le bilan de la mise en œuvre de ces cinq outils ainsi que celui de l'intégration des objectifs du principe 3 par le SPF justice est fort mitigé. En effet, si certaines tâches administratives ont bien été déléguées, les objectifs de réduction de la hiérarchie, d'amincissement des bureaucraties et de délégation de la gestion au niveau le plus bas n'ont par contre pas été atteints ou alors partiellement.

2.2.4. Principe 4 : Les mécanismes de type marché

« Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés) »

L'outil NGP qui correspond à ce principe « Mise en concours pour la fourniture de certaines

prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs » n'a pas été intégré au sein du SPF Justice.

En effet, si certaines prestations liées au fonctionnement des différentes divisions administratives et de leurs services extérieurs ont pu faire l'objet d'une sous-traitance privée partielle ou totale, comme les repas servis dans les établissements pénitentiaires ou les fournitures de matériels, les prestations de services en lien avec le core business des différents départements du SPF n'ont pas fait l'objet de mise en concours par l'intermédiaire de marchés publics, elles sont restées le monopole de l'administration, et les usagers n'ont pas le choix du fournisseur qui va les délivrer.

Par contre, on a assisté à l'apparition d'un phénomène d'externalisation publique qui tend vers l'introduction de mécanismes de type marché, en confiant à une nouvelle administration la responsabilité de la production de prestations publiques qui sont présentées comme des alternatives aux prestations fournies dans le cadre du core business d'administrations établies de longue date (Etablissements Pénitentiaires et Organisation Judiciaire). Cette intégration du principe 4 par le biais de l'outil externalisation publique met en lumière la spécificité des Maisons de Justice qui ont constitué un des outils de la mise en œuvre des principes NGP au sein du SPF Justice.

Cette externalisation publique a débuté en 1999, avec la décision de créer le Service des Maisons de Justice, et s'est concrétisée en 2005 avec la décision de créer une Direction Générale propre à ce service. Les Maisons de Justice ont permis de regrouper des services parajudiciaires qui dépendaient à la fois de l'Organisation Judiciaire, des Etablissements Pénitentiaires, et des communautés, ainsi que de développer des mesures judiciaires alternatives et de nouvelles modalités d'exécution des peines.

Un extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire de la Direction Générale des Maisons de Justice est révélateur de la volonté qui animait la mise en œuvre de l'outil externalisation publique au sein du SPF Justice:

« Il y avait l'idée que si on voulait créer un concurrent pour la peine de prison, il fallait quelque chose en plus de la prison et du palais. On va donc créer un nouveau lieu de justice dans lequel va se développer toute une série de

mesures. »

Avant qu'il n'obtienne sa propre division administrative au sein du SPF Justice, le Service des Maisons de Justice a fait partie de différentes divisions administratives de ce SPF, la DG Organisation Judiciaire et la DG Exécution des Peines et Mesures. Depuis lors, tous les stades de l'opérationnalisation des politiques publiques qui concernent les missions des Maisons de Justice sont de la responsabilité de la Direction Générale des Maisons de Justice.

Au final, si la réforme Copernic a entrepris une réorganisation des services, par des divisions, des fusions ou des suppressions selon les cas, le SPF Justice est allé plus loin et a réussi à intégrer le principe 4 en mettant en œuvre par le biais des Maisons de Justice un outil particulièrement innovant, à savoir l'externalisation publique de services qu'il produisait déjà.

2.2.5. Principe 5 : La transparence des coûts (Value for money)

« Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives, utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money) »

Si des informations circulent sur les budgets du SPF Justice et de ses différentes divisions administratives, notamment grâce au contrôle de la Cour des Comptes et aux rapports annuels du SPF, ce n'est pas pour autant qu'il y a de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. En effet, la communication sur la comparaison des coûts par groupe de produits administratifs et la comparaison de différents prestataires (exemple, comparaison du nombre de mandats et des délais de gestion entre Maisons de Justice) est extrêmement rare et la plupart du temps réalisée en interne, sauf cas exceptionnel (exemple, comparaison coût d'un bracelet de surveillance électronique et d'un détenu en établissement pénitentiaire).

2.2.6. Principe 6 : L'orientation client

« Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir »

Le SPF Justice a tenté d'atteindre ce principe à l'aide d'outils de gestion (le Business Processus Reengineering (BPR) ou Projets d'Amélioration, les Cercles de Développement (CDD), les outils informatiques, le Common Assessment Framework (CAF) ou Moyens d'enquête de satisfaction, et la Charte de l'Utilisateur). L'analyse qui va suivre va chercher à déterminer si ces projets concrets, qui paraissent correspondre aux différentes composantes de l'outil « Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients », ont été mises en œuvre.

L'analyse qui va être présentée de ces outils, considérés comme étant apparentés NGP est centrée sur leur mise en œuvre au sein des divisions administratives *Etablissements Pénitentiaires et Maisons de Justice*, car elles possèdent des services extérieurs qui sont directement en contact avec les citoyens/clients, ainsi qu'au sein de la DGOJ qui est une DG de soutien de l'Organisation Judiciaire et qui à ce titre, partage avec le Pouvoir Judiciaire la responsabilité de leur mise en œuvre sur le terrain (Greffes et Parquets).

La mise en œuvre de ces outils au sein de la DG Législation, Libertés et Droits Fondamentaux, et des Services d'Encadrement (Budget, Contrôle de Gestion et Logistique, Personnel et Organisation, ICT) ne sera donc pas étudiée.

La présentation et l'évaluation des outils étudiés vont être effectuées en deux temps. Lorsque les outils de gestion auront été présentés, l'évaluation de leur mise en œuvre sera présentée dans un tableau de synthèse.

A) Présentation des outils mis en œuvre pour intégrer le principe 6

- Le BPR

Selon Michael Hammer (1948 – 2008), professeur au Massachusetts Institute of Technology (MIT), connu comme étant l'un des pères fondateurs de la théorie de Management du BPR, le BPR est la réorganisation fondamentale et la modernisation radicale des processus organisationnels en vue de réaliser une amélioration exceptionnelle des prestations (Monard, 2005).

Si l'on se place au niveau de nos administrations, il s'agit de repenser radicalement les processus et les structures dans le but de développer une organisation dotée de processus

administratifs efficaces, orientés « résultats et clients ». Cette réorganisation, appuyée par une nouvelle culture organisationnelle, doit permettre d'atteindre de manière cohérente les objectifs stratégiques et opérationnels des plans de management.

L'organisation qui entame un BPR va chercher à évoluer dans la direction indiquée par la vision stratégique de son Président.

Pour ce faire, elle va dessiner un trajet de changement qui devra lui permettre de combler les écarts, appelés Gap Analysis, entre un état actuel, appelé « AS-IS », et un état « idéal », appelé « TO-BE ».

Tableau 2 : Structures et étapes d'un BPR

La structure d'un BPR :	Les étapes d'un BPR:
- Le plan de management rédigé par le Président du Comité de Direction du SPF constitue la base du projet d'amélioration. Le Président est le sponsor. Il appuie entièrement le projet et il dirige le comité de pilotage qui valide toutes les actions. - Le Comité de direction élabore le programme d'amélioration selon les principes de modernisation. - Un chef de projet, un secrétariat de projet, et une équipe de projet sont désignés en interne pour diriger et coordonner les équipes d'amélioration et les groupes de travail.	Le cycle BPR se compose de deux grands volets : • Le premier volet est composé de 4 phases destinées à élaborer des plans d'actions qui peuvent concerner le personnel (un nouvel organigramme, un plan de formation ...), l'infrastructure (de nouveaux équipements, un autre bâtiment...), la technologie, la communication ou encore l'organisation des processus (un nouveau mode opératoire ...). • Le second volet est la 5ème et dernière phase. Il s'agit de la phase d'implémentation qui consiste à mettre en œuvre les plans d'actions, c'est-à-dire le nouveau modèle organisationnel.

(Monard, 2005)

Les premiers BPR ont été lancés fin 2000 à l'initiative du Ministre de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration.

Début 2003, la Direction Développement de l'Organisation du SPF P&O a pris le relais et a contribué au lancement de nouveaux BPR.

- Les outils informatiques

La modernisation de l'administration de la justice et l'installation d'une nouvelle culture de management qu'elle sous-entend s'appuie sur le développement dans chacune de ses divisions administratives d'une série d'outils informatiques. Ils ont vocation à participer à la mise en œuvre de dispositifs managériaux, notamment destinés à rendre compte de l'activité des

fonctionnaires et à l'évaluer, à mesurer leur charge de travail, à déterminer leurs performances, et à accroître l'efficacité de leurs actions. (Jonckheere, 2009, p. 137)

On trouvera ci-dessous l'outil informatique qui sera étudié pour chacune des DG.

Le choix de ces outils a été guidé, d'une part, par le fait que leur mise en œuvre a été évoquée dans les plans de management et opérationnel intégré du SPF Justice et, d'autre part, en raison de leur prétention à devenir le principal, voire l'unique outil informatique de leur organisation.

Tableau 3 : Outils informatiques des trois divisions administratives étudiées

DG :	DG Etablissements Pénitentiaires	DG Organisation Judiciaire	DG Maisons de Justice
Outil informatique :	SIDIS Suite (Projet initié à l'Automne 2012)	Phenix (Projet initié en 2001)	SIPAR (Projet initié en 1998) (Jonckheere, 2009)
Description de l'outil :	Application centrale qui doit permettre l'échange de données, en étant accessible localement et consultable par les partenaires internes et externes. (Meurisse, 2012) Il remplace: • Access, outil d'enregistrement de l'accès à la prison et outil de gestion du cellulaire au sein des Prisons; • Sidis/Greffe, outil de gestion du parcours des détenus. (Meurisse, 2007)	Outil informatique unique qui devait permettre de traiter les pièces de procédure à l'intérieur de chaque Tribunal et entre les différents niveaux de juridiction. (Bourlet, 2004)	Permettre l'encodage des mandats et des tâches qui y sont accomplies + autres fonctionnalités : • outil statistique ; • encodage des heures de prestations des collaborateurs et génération de leurs frais de service ; • Production de documents types ; • Ressource planning qui permet d'objectiver la charge de travail • La scorecard qui permet de savoir où les collaborateurs en sont dans l'exécution de leurs tâches. (Van Boven, 2009, pp. 126 - 127)

- Les Cercles de développement

Les cercles de développement sont des processus d'évaluation des prestations réalisées, en principe annuels, qui ont été introduits dans la plupart des services publics afin de pallier aux systèmes d'évaluations basés sur des évaluations sporadiques et sans entretiens. (Draugniaux & Göransson, 2012)

Encadré 4 : Cycle d'évaluation des cercles de développement

Les CDD sont composés de trois à quatre étapes :

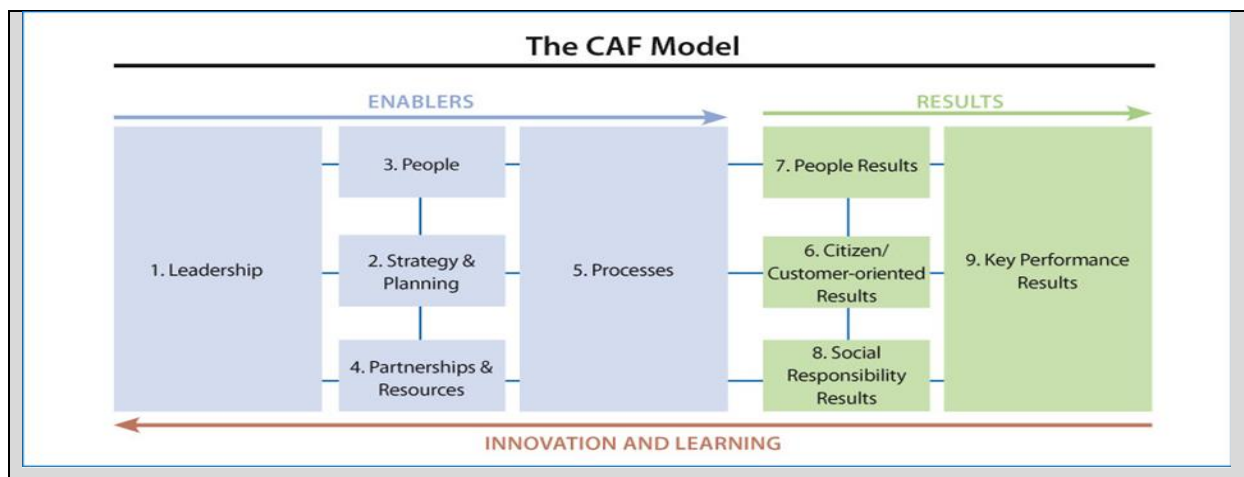
- 1^{ère} étape : l'entretien de fonction (description de la fonction)
- 2^{ème} étape : l'entretien de planning (description des objectifs à atteindre)
- 3^{ème} étape : l'entretien de fonctionnement (en cas de difficultés ou de demandes d'éclairages) (non obligatoire)
- 4^{ème} étape : l'entretien d'évaluation (bilan de fonctionnement)

(Auwers Tom, 2004)

- Le Common Assessment Framework (CAF)

Le CAF est le fruit de la coopération des ministres européens en charge de la Fonction Publique et il est développé par l'Institut Européen d'Administration publique depuis le mois de mai 2000. Il s'agit d'un outil qui doit aider les administrations publiques des différents Etats membres de l'Union Européenne à utiliser des techniques de management par la qualité qui leur permettront d'améliorer leurs performances. (L'institut européen d'administration publique, 2013) Plus précisément, il s'agit d'une approche holistique qui permet d'étudier l'organisation sous plusieurs angles en même temps.

Encadré 5 : Présentation du modèle CAF



(L'institut européen d'administration publique, 2013)

Concrètement, cette méthode de travail doit permettre à l'organisation de s'autoévaluer sur base de l'examen de critères déterminants évoqués dans le tableau ci-dessus. Ces critères sont appréciés à l'aide d'une grille de score spécifique dont l'interprétation permet d'identifier les points forts et les points faibles de l'organisation.

Cette objectivation et cette évaluation des résultats a pour objectif de permettre à l'organisation de continuer à évoluer (Devos, 2009, p. 24), et chacune des Divisions Administratives étudiées a projeté à un moment donné la possibilité de réaliser un CAF.

- La Charte de l'Utilisateur

La Charte de l'Utilisateur du SPF Justice a formalisé les objectifs de ce SPF envers ses clients en détaillant ses engagements en termes d'accueil, de délai et de qualité du traitement des demandes d'informations et des dossiers.

Cette Charte a été approuvée et signée en juillet 2007 par le président du comité de direction, la Ministre de la Justice, le Ministre de la Fonction publique et le Secrétaire d'État à la simplification administrative. (SPF Justice, 2011)

B) Mesure de la mise en œuvre de ces cinq outils destinés à intégrer le principe 6 :

Cette évaluation a été réalisée à partir des plans de management opérationnel et intégré du SPF Justice 2002-2008 version du 20/04/2004, 2002-2008 version de juillet 2007, 2008-2014 version du 10/04/2012, des évaluations disponibles de ces plans⁸, et d'entretiens avec une directrice de Maison de Justice, un directeur régional des Maisons de Justice, la directrice générale des Maisons de Justice et de l'Ordre Judiciaire, et le président du comité de direction du SPF Justice de 2002 à 2008 et de 2008 à 2013.

⁸ Le SPF Justice procède depuis 2007 (Bourlet, 2012) à l'évaluation de ses plans de management et opérationnel intégré. Pour ce faire, il dispose d'instruments d'évaluation qui lui permettent de calculer le degré d'avancement de chaque projet et de chaque objectif organisationnel, et de donner une note de réalisation aux objectifs opérationnels et stratégiques, ainsi qu'aux thèmes stratégiques.

Tableau 4 : Etat de la mise en œuvre des cinq outils destinés à intégrer le principe 6 au sein des trois divisions administratives étudiées

	Maisons de Justice	Etablissements Pénitentiaires	Organisation Judiciaire
BPR	+	±	—
		Mise en œuvre d'un BPR dans certains services	Mise en œuvre au niveau de la DG mais pas de l'Organisation Judiciaire)
Outils informatiques	+	+	±
	SIPAR	SIDIS et bientôt SIDIS +	Phenix a été stoppé mais mise en œuvre d'outils identiques par type d'instance
CDD	+	±	—
		Implémenté mais pas encore réalisé	Seulement en cours au sein de la DGOJ et rien au niveau du personnel de l'Organisation Judiciaire
CAF	—	—	—
	Seulement enquête de satisfaction (Echoo 2008) orientée vers ses collaborateurs mais pas vers ses clients	Le modèle CAF a été mis en œuvre mais il n'y a pas eu d'enquête de satisfaction auprès des personnes incarcérées	Seulement enquête de satisfaction sur le fonctionnement des services de la DGOJ
Charte de l'Utilisateur	+	—	—
		ne concerne que les membres de l'Administration Centrale et des services extérieurs des Maisons de justice	ne concerne que les membres de l'Administration Centrale et des services extérieurs des Maisons de justice
Evaluation globale par Division Administrative	+	±	—
<u>Code :</u> + = réalisé de manière uniforme dans l'ensemble de la Division Administrative, c'est-à-dire pour l'Administration Centrale et les services extérieurs — = non réalisé ou uniquement réalisé au niveau de l'Administration Centrale, ce qui n'est pas suffisant pour satisfaire à l'exigence « Orientation Client » de la NGP ± = en cours de réalisation ou réalisé pour une partie des services extérieurs ou réalisé à l'aide de multiple outils différents Le symbole majoritaire par DG l'emporte au niveau de l'évaluation globale par DG.			

L'évaluation de la mise en œuvre de ces outils au sein du SPF Justice débouche sur le constat d'une mise en œuvre différenciée pour chacune des divisions administratives étudiées qui ne permet pas, à l'exception de l'absence générale d'enquêtes de satisfaction vis-à-vis des usagers, de poser un constat global sur l'orientation des prestations administratives de ce SPF vers les besoins de ses usagers. Par contre, si l'on descend d'un cran au niveau de l'analyse, il apparaît que les Maisons de Justice sont allées plus loin que les Etablissements Pénitentiaires et l'Organisation Judiciaire dans la mise en œuvre des outils étudiés et ont donc intégrés plus que les autres le principe 6.

Les raisons de cette mise en œuvre plus avancée ainsi que la ressource qu'ont pu représenter ces outils, le BPR Maisons de Justice en particulier, pour les élites administratives qui ont contribué à la mise en œuvre de l'Externalisation Publique des services parajudiciaires du SPF Justice au travers des Maisons de Justice (Voir principe 4) seront abordées dans la seconde partie de ce mémoire.

2.3 Mesure qualitative de la mise en œuvre de la NGP au sein du SPF Justice

Le niveau de la mise en œuvre des principes NGP au sein du SPF Justice est étudiée en répondant pour chacun des outils à la question « Est-ce que l'outil mis en œuvre permet d'atteindre les objectifs de l'outil NGP auquel il est censé correspondre et par la même de réaliser le principe NGP visé ? »

Tableau 5 : Mesure qualitative de l'intégration des principes NGP au sein du SPF Justice arrêtée au mois de mars 2012

Principes et outils NGP		Outils Mis en Œuvre	Niveau de mise en œuvre
Principe 1 : Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle,	Outil 1 : Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti,	A) Les plans de management	+

qui est sous la responsabilité de l'administration ; Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics	entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs	B) La suppression des cabinets ministériels	–
Evaluation de la mise en œuvre des outils apparentés aux outils du principe 1 :			±
Principe 2 : Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment)	Outil 2 : Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement	Nouveau modèle de gestion financière afin d'accroître l'autonomie et la responsabilité des SPF dans la gestion de leur budget	–
Principe 3 : Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité)	Création d'agences exécutives	Transformation des Ministères en SPF	±
	Création de structures organisationnelles plus flexibles	Décentralisation des politiques opérationnelles des SPF horizontaux au niveau de chacun des SPF	±
		Le nouveau modèle de gestion administrative	±
	Déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés	L'instauration des mandats pour les hauts fonctionnaires	±
	Déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant le salaire au mérite	La nouvelle carrière des fonctionnaires	±
Evaluation de la mise en œuvre des outils apparentés aux outils du principe 3 :			±
Principe 4 : Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services général (y compris en créant des quasi-marchés)	Outil 4 : Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs	L'externalisation publique des services parajudiciaires	+
Principe 5 : Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives ; Utiliser de manière efficiente les	Outil 5 : Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents	Rapports annuels et Cour des Comptes	–

ressources publiques (value for money)	prestataires (benchmarking)		
Principe 6 : Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir	Outil 6 : Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients	Mise en œuvre d'outils apparentés NGP	±
Evaluation globale de la coloration NGP du SPF Justice :			±
<u>Code :</u> + = réalisé de manière uniforme dans l'ensemble du SPF Justice – = non réalisé ou réalisé mais n'atteint pas l'objectif visé par le principe NGP ± = réalisé pour une partie des divisions administratives étudiées ou réalisé mais le résultat final ne correspond que partiellement à l'objectif visé par le principe NGP Le symbole majoritaire par principe l'emporte au niveau de l'évaluation globale du principe.			

Sur base de l'évaluation de la mise en œuvre d'outils NGP par le SPF Justice, il apparaît que la coloration NGP de ce SPF est mitigée. Certains projets ont abouti et d'autres pas, et au final parmi ceux qui ont abouti peu remplissent les exigences du principe NGP auquel il semblait correspondre.

Toutefois, la réussite de la mise en œuvre d'un outil hétéroclite « l'externalisation publique », va être l'objet de la suite de ce mémoire. En effet, même si elle est une forme hybride de l'outil NGP « *Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs* », l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice incarne à la fois la réussite dans la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein de ce SPF au travers de l'intégration du principe 4 « *Introduction de mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général* » et l'objet autour duquel va venir se greffer les questions sur le rôle des élites administratives dans la mise en œuvre d'une nouvelle action publique. Par ailleurs, la mesure de la mise en œuvre dans les établissements pénitentiaires, l'Ordre Judiciaire, et les Maisons de Justice de 5 outils de gestion apparentés à l'outil NGP 5 « *Gestion orientée vers la qualité, charte de service public et enquêtes de satisfaction réalisée*

auprès des clients » a révélé que les Maisons de Justice avaient été globalement plus loin dans l'application de ces outils, et en particulier du BPR. C'est pourquoi, les éventuels liens de cause à effet qui peuvent exister entre la réussite du BPR Maisons de Justice et la réussite de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice seront abordés dans le cadre de la deuxième partie de ce mémoire.

Chapitre II : Observer les élites administratives judiciaires dans la mise en œuvre de la NGP

Après avoir rappelé les caractéristiques des réformes NGP et du SPF Justice vis-à-vis des réformes managériales, le premier chapitre s'est intéressé à la mise en œuvre des principes NGP au sein du SPF Justice. Ce dernier point a permis de mettre en évidence la spécificité des Maisons de Justice en matière d'intégration de ces principes au sein de ce département. La principale composante de cette spécificité des Maisons de Justice est liée à leur évolution. Depuis leur création jusqu'à l'instauration de leur propre direction générale, les Maisons de Justice sont le fruit de la mise en œuvre d'un outil apparenté NGP innovant, « *l'externalisation publique* » d'une partie du core business⁹ d'une administration, en l'occurrence des services parajudiciaires du SPF Justice. L'autre composante de cette spécificité des Maisons de Justice est liée au fait qu'elles se sont distinguées des autres divisions administratives du SPF Justice en allant plus loin dans la mise en œuvre d'outils de gestion apparentés NGP, en particulier au niveau de l'outil BPR.

Ces constats réalisés, le chapitre II sera consacré à la construction du cadre théorique qui permettra d'expliquer dans la seconde partie de ce mémoire les raisons de cette spécificité des Maisons de Justice en matière d'intégration des principes NGP au sein du SPF Justice.

Cette interrogation rejoint la question de recherche qui a motivé ce mémoire « *Pourquoi y a-t-il eu au sein du SPF Justice une mise en œuvre différenciée d'outils apparentés NGP et en particulier en Maisons de Justice ?* ». Suite aux entretiens qui ont été menés et à la lecture de la littérature scientifique, une hypothèse de travail a été dégagée « *Le rôle joué par les élites administratives explique la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice et en particulier l'externalisation publique des services parajudiciaires par le biais des Maisons de Justice* ».

La première section de ce chapitre cherchera donc à définir les approches de la mise en œuvre en analyse de l'action publique qui guideront dans la seconde section de ce chapitre le choix des théories et des méthodologies qui permettront après confrontation aux données récoltées de vérifier l'hypothèse de travail choisie.

⁹ Terme anglo-saxon qui désigne le cœur du métier d'une entreprise.

1. Comprendre les réformes de la NGP : l'approche centrée sur la mise en œuvre

Il n'y a pas une approche de la mise en œuvre en analyse de l'action publique. En réalité, il y en a au moins quatre, le modèle Top-down, la démarche de rationalisation de l'action publique, l'approche Bottom-Up, et la contextualisation. Historiquement, ces quatre approches se sont succédées et ont cherché les unes après les autres à aller plus loin dans la compréhension de la mise en œuvre des politiques publiques en changeant ou en élargissant l'angle de vue sur la question. L'objectif de cette première section du chapitre II sera de déterminer la ou les approche(s) qui guideront le choix des théories et des méthodologies qui permettront de construire un cadre théorique qui sera en concordance avec l'hypothèse de travail retenue.

1.1 Le modèle Top-Down

La mise œuvre différenciée des outils NGP au sein du SPF Justice, tout comme les objectifs de la réforme Copernic qui n'ont pas été atteints, débouchent sur le constat que le modèle Top-Down des programmes publics est une approche qui ne permettra pas de répondre à la question de recherche.

En effet, cette approche, qui est basée sur la croyance en une application quasi instantanée des décisions hiérarchiques, est régulièrement confrontée à des constats d'écarts entre les programmes d'actions publiques et les pratiques qu'ils suscitent. Ces écarts démontrent qu'une politique publique ne peut pas être conçue comme une directive qui aurait une telle autorité et une telle légitimité qu'elle aurait une vocation naturelle à être exécutée sans la moindre interférence et une faculté d'entraîner mécaniquement une mobilisation de tous les acteurs concernés. (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 29)

Par ailleurs, sur base de cette seule approche, les écarts sont généralement interprétés selon trois perspectives (Lascoumes & Le Galès, 2012, pp. 29 - 31) :

- La mise en œuvre peut être ineffective alors qu'une décision a été prise, que des mesures aient été adoptées et des moyens alloués ;

- La mise en œuvre peut être inefficace, c'est-à-dire que les résultats attendus ne sont pas atteints ;
- La mise en œuvre peut être inefficace, c'est-à-dire qu'il y a disproportion entre l'investissement financier et l'impact du programme.

Malheureusement, si ces différentes interprétations permettent de constater l'échec d'un programme d'action publique, elles ne permettent pas d'expliquer les raisons de cet échec.

La volonté de combler cette lacune dans la compréhension de ces situations guide ce mémoire tout comme il a guidé les approches de politique publique.

Historiquement, la première tentative de compréhension a consisté à rationaliser l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 31). Cette démarche est d'autant plus intéressante qu'elle est à l'origine de réformes telles que la réforme Copernic.

1.2 La démarche de rationalisation de l'action publique

Du point de vue politique, le but de cette démarche est de résoudre les problèmes posés au gouvernement dans la mise en œuvre des décisions publiques. Il s'agit de coupler les raisonnements politiques et économiques afin de définir précisément les objectifs des politiques publiques, d'identifier les moyens requis et de contrôler les résultats. Le management public, la planification et les méthodes d'aide à la décision doivent permettre d'expliquer les lacunes de l'action publique, de choisir les solutions adéquates sur base des bons critères de décision, et de légitimer l'action du gouvernement. (Lascoumes & Le Galès, 2012, pp. 31 - 32)

Les intentions de la réforme Copernic s'inscrivaient dans la lignée des réformes issue de cette logique de rationalisation qui est dominante aux Etats-Unis et qui est portée par l'OCDE et la banque mondiale.

Du point de vue de la recherche et de l'école française, notamment Crozier et Thoenig, le questionnement sur la rationalité et l'efficacité de l'action publique a brisé l'image d'une administration fondée sur une organisation hiérarchique et des principes rationnels.

Les études démontrent que les acteurs jouissent d'espaces d'autonomie, qu'ils ont une

capacité à développer des systèmes d'actions hors des cadres formels, et qu'ils ont une propension à jouer de leur pouvoir pour affirmer leur autorité et préserver leur espace de liberté.

La prise en compte de cette logique de rationalisation de l'action publique permet donc de comprendre l'importance d'un triple déplacement (Lascoumes & Le Galès, 2012, pp. 33 - 34):

- Vers les activités concrètes d'appropriation des politiques publiques par les acteurs aux différents niveaux ;
- En inversant le rapport centre-périphérie, c'est-à-dire en privilégiant la réflexion sur les metteurs en œuvre ;
- En rompant avec le mythe de l'action publique rationnelle et désintéressée.

Toutefois, le triple déplacement opéré par cette approche ne permet pas pour autant de répondre à la question de recherche sur base de l'hypothèse de travail que le rôle des élites administratives a été déterminant dans la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice et en particulier dans l'externalisation publique des services parajudiciaires au travers des Maisons de Justice. C'est pourquoi, malgré le fait qu'elle permette d'expliquer l'apparition des réformes de type NGP et qu'elle a mis en avant par l'intermédiaire de l'école française les metteurs en œuvre des politiques publiques, cette approche ne sera pas retenue pour guider le choix des théories et des méthodologies qui constitueront le cadre théorique.

1.3 L'approche Bottom-Up

Cette approche permet de faire deux autres constats qui confortent l'idée qu'un gouvernement ou qu'une autorité hiérarchique n'a qu'une faible capacité de contrôle de leurs subordonnés ou des organisations auxquelles a été déléguée la mise en œuvre (Lascoumes & Le Galès, 2012, pp. 34 - 35):

- Il existe des systèmes d'ordres locaux¹⁰ d'action publique qui ont un impact

¹⁰ Dans le cadre de ce mémoire, le niveau local correspond aux entités du SPF Justice, et donc aux trois DG étudiées et à leurs services extérieurs.

déterminant sur la mise en œuvre.

« La mise en œuvre d'une politique s'efforce donc d'établir des ordres plus ou moins heureux entre les éléments programmés et discrétionnaires. Et ces ordres naissent du fait que des acteurs respectent et partagent des contraintes, perçoivent des conditions de succès ou d'échec, repèrent des alternatives, formulent des compromis » (Padioleau)

Toutefois, s'ils sont pris en compte, ces ordres locaux peuvent constituer des leviers sur lesquels peut s'appuyer l'action publique pour produire du changement.

- Etant donné le caractère ambigu des programmes d'action publique (objectifs flous, intérêts contradictoires, moyens imprévisibles, et mauvaise répartition des compétences), les interactions avec d'autres organisations et le public-cible, et les pressions du contexte social et politique local, les acteurs construisent leur interprétation et leur mobilisation de l'action publique qui doit être mise en œuvre.

Le « centre » est donc confronté aux stratégies autonomes de ses « agents » qui disposent, malgré les procédures et le cadre légal qui enserment toujours l'action publique, d'un espace d'appréciation au sein duquel ils développent des pouvoirs discrétionnaires (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 35).

Cependant, ce pouvoir discrétionnaire a des régularités. Il s'agit de règles secondaires d'application qu'ont développé les agents publics pour ordonner localement la mise en œuvre des programmes, tout en assurant la mobilisation, l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qui leur appartient de gérer, et la cohérence interne des services concernés.

Ces règles d'application sont de trois types (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 36):

- Les normes d'interprétation qui donnent un sens opératoire à des énoncés abstraits ;
- Les normes de négociation qui cadrent les interactions avec les partenaires et les destinataires ;
- Les normes de résolution de conflit qui cadrent les indisciplines et régularisent les situations problématiques.

De par l'autorité et la légitimité qu'elles confèrent à l'administration, ces normes jouent un rôle primordial dans la matérialisation de l'action publique.

Toutes ces considérations théoriques sur les ordres locaux, la confrontation du « centre » aux stratégies autonomes de ses « agents », et les pouvoirs discrétionnaires développés par les agents publics, font de l'approche Bottom-Up une démarche orientée sur la compréhension du rôle des acteurs dans la mise en œuvre des programmes d'actions publiques, tout comme notre hypothèse de travail qui cherche à expliquer le rôle des élites administratives dans la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice et en particulier dans l'externalisation publique des services parajudiciaires par le biais des Maisons de Justice. C'est pourquoi, cette approche peut être retenue pour guider le choix des théories et des méthodologies qui constitueront le cadre théorique.

1.4 La contextualisation

Pour comprendre la mobilisation des acteurs, une contextualisation des multiples enjeux locaux est indispensable. Cette contextualisation doit se faire à la fois sur le passé, l'histoire et l'état des cadres et des identités d'action au niveau local, et le présent, les liens avec d'autres programmes publics et les interactions sur d'autres enjeux entre acteurs concernés.

En opérant de la sorte, elle permet de dépasser les explications causales directes et la connaissance qu'elle permet d'acquérir notamment au niveau des systèmes d'action concrets locaux, des rapports de pouvoirs, de l'état des ressources et des contraintes, et des cadres cognitifs, fait souvent apparaître des variables intermédiaires qui jouent un rôle décisif dans la mise œuvre. (Lascoumes & Le Galès, 2012, pp. 37 - 39)

Grâce à la contextualisation, la réflexion n'est pas enfermée dans une approche, Top-down ou Bottom-Up, et il est possible de considérer l'ensemble des acteurs de l'action publique ainsi que leurs interactions tant verticales que transversales. L'un des outils de la contextualisation est la réalisation d'une cartographie précise des différents niveaux, du rôle et des intérêts des différents acteurs. Celle-ci permet de saisir les interactions sociales qui structurent l'espace public étudié. (Mégie, 2010, p. 348)

Sur base des connaissances qu'elle doit permettre d'acquérir, la contextualisation devrait élargir la compréhension du rôle des élites administratives, et c'est pour cette raison qu'elle

est également retenue comme approche devant permettre de guider le choix des théories et des méthodologies qui composeront le cadre théorique.

En définitive, sur les quatre approches de la mise en œuvre en analyse de l'action publique, seules l'approche Bottom-UP et la contextualisation sont retenues pour guider le choix des théories et des méthodologies qui permettront de comprendre le rôle joué par les élites administratives dans la mise en œuvre de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice.

2. Conduire la mise en œuvre de la NGP : le rôle des élites administratives

La question de recherche qui a motivé ce mémoire est : « *Pourquoi y a-t-il eu au sein du SPF Justice, une mise en œuvre différenciée d'outils apparentés NGP et en particulier en Maisons de Justice ?* ».

L'étude et la mesure de l'intégration des principes NGP au sein du SPF Justice, ont révélé la spécificité du cas des Maisons de Justice. Ensuite, nos entretiens et la lecture de littérature scientifique ont permis de dégager une hypothèse de travail : « *Le rôle joué par les élites administratives explique la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice et en particulier l'externalisation publique des services parajudiciaires par le biais des Maisons de Justice* ».

Cette section du chapitre II sera donc consacrée à l'élaboration d'un cadre théorique qui aura pour objectif de fournir une grille d'analyse qui servira à la compréhension du rôle joué par les élites administratives. Cette grille d'analyse sera mise à contribution dans le cadre de la deuxième partie de ce mémoire lorsqu'elle sera confrontée aux données récoltées sur le sujet.

Une élite du pouvoir peut être caractérisée par sa capacité à maintenir un ordre politique qui lui est favorable ou par sa capacité à impulser des changements (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 91). Ce sont ces élites capables d'impulser des changements, des élites transformatrices, qui vont faire l'objet de la deuxième partie de ce mémoire.

C'est pourquoi, les théories qui ont été choisies sur base des approches Bottom-Up et

contextualisation pour construire un cadre théorique qui permettra de comprendre le rôle joué par des élites capables d'impulser le changement, sont la sociologie des élites et de la sociologie de l'action publique. Ces deux théories vont être articulées et la combinaison de ces deux domaines de la science politique va permettre de combler leurs limites respectives.

La sociologie des élites permettra d'analyser l'élaboration du contenu des décisions et les interactions dans lesquelles elles s'insèrent, et la sociologie de l'action publique permettra de s'intéresser aux variables endogènes du changement, en dépassant les explications à dominante exogène¹¹ et la vision continuiste¹² des politiques publiques. La combinaison de ces deux approches permettra ainsi d'apporter une explication endogène du changement basée sur deux dimensions : les idées et les acteurs. (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 91)

Parce qu'il combine ces deux dimensions, le concept d'acteurs programmatiques développé par William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL va structurer l'explication endogène de la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice, et en particulier de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice. Ce concept met l'accent sur le rôle transformateur que peuvent jouer des acteurs collectifs structurés par des conceptions partagées.

Voici la définition de ces acteurs programmatiques selon HASSENTEUFEL : « *Il s'agit d'acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent une position de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision* ».

¹¹ Les explications à dominante exogène les plus fréquentes sont un changement du contexte qui crée une fenêtre d'opportunité ou un choc exogène qui entraîne une rupture, phénomène expliqué par la notion d'équilibre ponctué. La fenêtre d'opportunité (policy windows) est une notion proposée par Kingdon par analogie avec les décollages spatiaux. Dans les politiques publiques, les fenêtres sont des opportunités furtives, pendant lesquelles différents courants (problèmes, solutions et politique) peuvent être couplés, générant alors des changements politiques. (Kübler & De Maillard, 2009, p. 218)

L'équilibre ponctué (punctuated equilibrium) est une notion mobilisée par Baumgartner et Jones pour caractériser les logiques de changement des politiques américaines. Les politiques alternent de longues périodes de stabilité, associées à des relations réglées entre un nombre limité d'acteurs, et de courtes périodes de changement, qui redéfinissent les cartes et les sujets qui retiennent l'attention des gouvernements. (Kübler & De Maillard, 2009, p. 217)

¹² La vision continuiste des politiques publiques est le plus souvent justifiée par les notions de dépendance au sentier et d'incrémentalisme. La dépendance au sentier (path dependency) est une notion utilisée par l'institutionnalisme historique, et entre autre Pierson, selon laquelle les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnelles et même les façons de voir le monde vont générer des dynamiques d'auto-renforcement. Plus on avance dans le processus, plus il est difficile de sortir du sentier tracé. (Kübler & De Maillard, 2009, p. 217)

L'incrémentalisme est une notion utilisée par Lindblom pour qualifier une pratique décisionnelle qui consiste à modifier à la marge l'existant. (Kübler & De Maillard, 2009, p. 218)

Sur base de ce concept, l'hypothèse formulée est la suivante : « *Les élites administratives qui ont contribué à cette mise en œuvre différenciée ne sont pas des élites administratives comme les autres, il s'agit d'élites programmatiques* ».

La deuxième partie de ce mémoire sera donc consacrée à la vérification de la présence au sein du SPF Justice d'une élite programmatique qui aurait contribué à l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice. Cette vérification se fera en deux temps.

Après avoir identifié des élites administratives susceptibles de former un groupe programmatique, le chapitre III sera consacré à la vérification de la présence d'un des trois éléments qui caractérisent les élites programmatiques, le partage d'un programme de changement contenant 4 dimensions principales :

- 1) Des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ;
- 2) Une analyse des enjeux et de la situation conduisant à la formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ;
- 3) Des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ;
- 4) Des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme.

Le chapitre IV débutera par la présentation des mesures concrètes et des instruments qui ont permis l'opérationnalisation de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice. Ensuite, il sera procédé à la vérification de la présence d'un deuxième élément qui caractérise les élites programmatiques, le fait qu'ils doivent disposer de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique. Il s'agit de ressources :

- positionnelles (position permettant de participer à la décision) ;
- de savoir (capacité d'expertise permettant d'élaborer un programme) ;
- de légitimité ;
- relationnelles (reconnaissance sociale et réseaux d'interconnaissance) ;
- temporelles (présence continue dans un domaine d'action publique).

L'accroissement de leurs ressources est à la fois un enjeu du changement et une condition du changement.

Le troisième et dernier élément qui caractérise les élites programmatiques, l'inscription dans des processus d'apprentissage (instrumentaux, sociaux et politiques) liés à leur présence durable dans un domaine d'action publique (Genieys & Hassenteufel, 2012, pp. 95 - 96), ne sera pas traité ici car les recherches et les développements nécessaires à la vérification de l'existence de cette caractéristique peuvent justifier à eux seuls la rédaction d'un mémoire.

Conclusion de la partie I

La présentation du modèle NGP appliqué en Belgique et l'analyse de sa mise en œuvre au sein du SPF Justice ont permis de confirmer le caractère spécifique des Maisons de Justice en matière d'intégration des principes NGP. La réussite de la mise en œuvre de deux outils apparentés aux outils NGP a particulièrement contribué à cette spécificité des Maisons de Justice. Il s'agit de l'externalisation publique des services parajudiciaires et l'outil de gestion BPR. Ces deux outils incarnent en majeure partie la mise en œuvre différenciée des principes NGP qui s'est opérée au sein du SPF Justice.

Cette mise en œuvre différenciée constitue notre question de recherche, et pour tenter de comprendre les raisons de son existence, il a été choisi de partir de l'hypothèse de travail que le rôle des élites administratives avait été prédominant. En partant de cette hypothèse et guidé par deux approches de la mise en œuvre en analyse de l'action publique, l'approche Bottom-Up et la contextualisation, un cadre théorique a été construit sur base des théories de la sociologie des élites et de la sociologie de l'action publique. Confronté aux données récoltées par le biais d'entretiens et de documents officiels, ce cadre théorique sera mis à contribution dans la seconde partie de ce mémoire par le biais de méthodes scientifiques issues des théories choisies et destinées à analyser les positions, les trajectoires, la cohérence des perceptions (menaces, opportunités, diagnostics, mesures à préconiser), et les ressources des élites qui feront partie de l'échantillon étudié.

Au final, cette analyse devrait permettre de vérifier si la réussite de cette mise en œuvre différenciée peut être imputée à un groupe programmatique qui aurait été constitué d'élites administratives partageant le même programme de changement et disposant de suffisamment de ressources que pour pouvoir impulser le changement.

Partie II : Mettre en œuvre différemment la NGP au sein du SPF Justice : l'action des élites administratives judiciaires et leurs ressources

La combinaison des méthodes de la sociologie des élites et de la sociologie de l'action publique va permettre de vérifier l'existence d'un groupe programmatique qui serait à l'origine de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice. Concrètement, il s'agira :

- de repérer les acteurs susceptibles de former un groupe programmatique dans la durée à l'aide de l'approche positionnelle. Cette identification sera réalisée en fonction d'indicateurs de position fondés sur des critères institutionnels (avoir occupé un poste de direction à l'administration centrale et avoir éventuellement participé à la conception de la politique en ayant occupé un poste au sein du cabinet ministériel) et un critère temporel (avoir occupé ces fonctions sur la période de mise en œuvre du changement étudié).
- de caractériser la population étudiée grâce à une analyse typologique des trajectoires basée sur de critères (études et lieux, période d'arrivée dans la politique publique concernée, et fonctions occupées avant et après l'arrivée dans la politique publique) qui permettront de mesurer la cohérence des trajectoires des acteurs et éventuellement d'identifier un groupe programmatique.
- d'appréhender l'homogénéité du groupe programmatique en recherchant à l'aide de l'approche cognitive des politiques publiques l'existence éventuelle d'un programme de changement qui serait partagé (même perception des menaces, des opportunités, des diagnostics et des mesures à préconiser) par les acteurs qui composent le groupe identifié. Cette approche est basée sur la réalisation d'entretiens et la lecture des textes écrits par les acteurs.
- De cerner le pouvoir du groupe programmatique à l'aide de l'analyse des ressources détenues par les acteurs ainsi que par l'analyse décisionnelle dans la durée, c'est-à-dire l'analyse des interventions menées par les acteurs dans les processus décisionnels afin d'orienter le contenu des politiques publiques conformément au programme de changement partagé.

Au final, les résultats qui seront produits par ces différentes méthodes issues de la sociologie des élites et de la sociologie de l'action publique devraient permettre de comprendre le rôle joué par les élites administratives, et en particulier si elles ont été capables d'impulser le changement étudié, à savoir l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice.

Chapitre III : Partager un programme commun de changement nourri par la NGP

Dans un premier temps, des acteurs occupant ou ayant occupé des positions clés, sur la durée, au sein du SPF Justice et des Maisons de Justice vont être identifiés. Pour ce faire, une analyse des positions occupées et des trajectoires professionnelles de ces élites va être réalisée.

Dans un second temps, il sera procédé à la vérification de l'existence d'un programme de changement qui aurait été partagé par ces élites et dont l'opérationnalisation aurait abouti à l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice. Pour ce faire, l'homogénéité du groupe programmatique présumé sera vérifiée au travers des quatre dimensions principales d'un programme de changement.

Les entretiens qui ont été menés avec les acteurs sélectionnés ont permis de récolter de précieuses informations sur les positions qu'ils ont occupées, leurs trajectoires, leurs liens interpersonnels, les ressources accumulées tout au long de leur carrière, le degré de leurs interventions dans les processus décisionnels et leurs représentations du changement.

Si les élites administratives qui auront été identifiées comme constituant potentiellement un groupe programmatique partagent bien un même programme de changement, l'existence d'un groupe programmatique pourra être confirmée.

1. Un groupe d'élites programmatiques

Tout d'abord, les positions occupées et le nombre d'acteurs étudiés vont être expliqués. Ensuite, les trajectoires des acteurs choisis vont être présentées et analysées de manière factuelle. Les liens qui pourront être faits concernant le partage d'un programme de changement seront évoqués par la suite.

A) Les positions occupées

L'identification d'un groupe programmatique débute par la sélection d'un groupe d'acteurs sur base d'indicateurs de position fondés sur :

- des critères institutionnels : avoir occupé un poste de direction à l'administration centrale et avoir éventuellement participé à la conception de la politique en ayant occupé un poste au sein du cabinet ministériel ;
- et un critère temporel : ces positions doivent avoir été occupées sur la période de mise en œuvre du changement étudié, à savoir l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice (1999 – 2007).

Ensuite, le périmètre de l'échantillon doit être défini. Dans le cadre de ce mémoire, le périmètre de l'échantillon a été défini en choisissant des acteurs qui non seulement répondent positivement aux indicateurs de position mais en plus sont régulièrement cités dans le milieu étudié comme étant des personnes de référence. Ces acteurs sont :

- le Président du Comité de Direction du SPF Justice ;
- la Directrice Générale des Maisons de Justice ;
- le Directeur Régional Sud des Maisons de Justice ;
- une Directrice locale qui a occupé la fonction de Directeur Régional des Maisons de Justice.

Quelques mots sur les fonctions occupées par ces quatre acteurs :

- Le Président du Comité de Direction du SPF est nommé pour un mandat de 6 ans par le Ministre qui l'a choisi parmi les lauréats d'une présélection organisée par le Selor¹³ (Jacob, 2011). Il est à la tête du Comité de Direction au sein duquel siègent également tous les Directeurs Généraux de toutes les directions générales, tous les directeurs des services d'encadrement. Concrètement les tâches du Comité de Direction consistent à :

- formuler des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du SPF ;

¹³ Bureau de sélection de l'administration fédérale belge dépendant du SPF Personnel et Organisation.

- confectionner le budget et en contrôler l'exécution ;
 - rédiger le plan de personnel et veiller à sa mise en œuvre ;
 - coordonner les activités des différents services du SPF ;
 - exécuter le plan de management du SPF Justice. (SPF Justice, 2013)
- Le Directeur Général est également désigné par le Ministre de la Justice pour un mandat de 6 ans. Il conçoit et coordonne les plans stratégiques et opérationnels de sa Direction en cherchant à contribuer aux objectifs du SPF Justice. Dans ce cadre, il assure la direction générale des services de son administration centrale et des services extérieurs, il rapporte au Ministre de la Justice et au Président du comité de Direction du SPF, il collabore avec les services d'encadrement du SPF, il coopère avec les autorités judiciaires et administratives en lien le domaine d'activité de sa direction générale, et il représente la direction générale auprès d'acteurs belges et étrangers ou d'organisations internationales. (SPF Justice, 2013)
 - Les Directeur Régionaux sont nommés par arrêté royal après avoir réussi une sélection comparative organisée par la Selor. Ils assurent la direction générale des Maisons de Justice à l'intérieur de leur ressort de compétences. Leurs tâches principales sont l'exécution de la politique pénale, la coordination des Maisons de Justice, l'évaluation des Directeurs des Maisons de Justice et des conseillers adjoints, et la concertation avec les Parquets Généraux. (Van Parys, 1999)
 - Les Directeurs des Maisons de Justice sont également nommés par arrêté royal après avoir réussi une sélection comparative organisée par la Selor. Ils assurent la direction générale de leur Maison de Justice, en particulier l'exécution des décisions judiciaires et de la politique criminelle dans leur domaine de compétence, la direction du personnel ainsi que son évaluation, et la gestion des structures de concertations locales. (Van Parys, 1999)

Si la présence du Président du comité de Direction du SPF et de la Directrice Générale est évidente, le Directeur Régional et la Directrice locale sélectionnés, l'ont été sur base de leur trajectoire et de leur longévité dans le domaine d'action publique concerné, critère par ailleurs également partagé par le Président et la Directrice Générale.

B) Les trajectoires :

Après avoir sélectionné des élites administratives sur base des positions occupées, il s'agit d'identifier dans leurs trajectoires les éléments propices à la cohésion. Par ailleurs, l'étude des trajectoires permet de récolter une série d'informations qui seront utiles lors de l'étude des ressources de ces élites.

Les trajectoires des acteurs choisis vont être détaillées une par une sur base de quatre caractéristiques : études et lieux où elles ont été réalisées, fonctions occupées avant l'arrivée en Maisons de Justice ou au SPF Justice, période d'arrivée en Maisons de Justice ou au SPF Justice, et fonctions occupées après l'arrivée en Maisons de Justice ou au SPF Justice.

Tableau 6 : La présentation des trajectoires des acteurs

Le Président du Comité de Direction du SPF Justice	
Etudes et lieux :	Licence en Droit à l'Université X
Fonctions occupées avant l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- avocat - Directeur Général de l'administration des affaires économiques internationales au Ministère de l'Economie - Chef de cabinet adjoint du Ministre des Télécoms, des Entreprises publiques et des PME
Période d'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	En 2002, dans le cadre de la Réforme Copernic
Fonctions occupées après l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Président du Comité de Direction du SPF Justice de 2002 à 2008 et de 2008 à 2013 - Sponsor du BPR Just in Time (2004) - Sponsor du BPR Maisons de Justice (2005 – 2007) - Chef du groupe de travail qui a élaboré le masterplan de l'administration centrale des Maisons de justice (2005 – 2006) - Depuis sa retraite, manager d'une société de consultance pour des sociétés privées qui souhaitent travailler avec des organisations publiques
La Directrice Générale des Maisons de Justice	
Etudes et lieux :	- Graduat d'assistante sociale à la Haute Ecole Y - Licence en criminologie à l'Université Z
Fonctions occupées avant l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Directrice de prison - Conseillère au cabinet du Ministre de la Justice Melchior Wathelet Sr. en charge de la préparation des décisions ministérielles en matière de libération conditionnelle - Directrice du Service des Cas Individuels pour l'administration pénitentiaire
Période d'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	En 1999, lors de la création du Service des Maisons de Justice
Fonctions occupées après	- Directrice Régionale des Maisons de Justice du Ressort de la Cour d'Appel W

l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Participation à l'élaboration du plan de management du Directeur Général de la DGEPM¹⁴ (2004) - Participation à l'élaboration BPR Just in Time¹⁵ pour la DGEPM (2004) - Chef de projet du BPR Maisons de Justice (2004 – 2007) - Conseillère Générale du Service des Maisons de Justice au sein de la DGEPM (2004) - Directrice Générale de la nouvelle DG Maisons de Justice de 2006 à 2012 et de 2012 à 2014 (Communautarisation au 1er janvier 2015) - Participation à l'élaboration du masterplan de l'administration centrale des Maisons de Justice (2005-2006)
Le Directeur Régional Sud des Maisons de Justice	
Etudes et lieux :	- Graduat d'assistant social à la Haute Ecole Y - Licence en criminologie à l'Université Z
Fonctions occupées avant l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Agent à la Sûreté de l'Etat - Directeur de prison - Assistant de médiation - Conseiller en médiation auprès d'un Parquet Général
Période d'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	En 1999, lors de la création du Service des Maisons de Justice
Fonctions occupées après l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Directeur de Maisons de Justice - Participation à l'élaboration du plan de management du Directeur Général de la DGEPM (2004) - Chef d'un groupe de travail du BPR Maisons de Justice (2004) - Directeur Régional des Maisons de Justice du Ressort de la Cour d'Appel W (2004) - Conseiller Maisons de Justice au sein de la Cellule Stratégique du Ministre de la Justice Laurette Onkelinkx (2005) - Conseiller Justice au sein de la cellule stratégique de la Vice-Première Ministre Laurette Onkelinkx(2008) - Directeur Régional Sud des Maisons de Justice¹⁶ (2008) - Membre du Conseil Supérieur de la Justice (2012)
La Directrice locale	
Etudes et lieux :	- Graduat d'assistante sociale à la Haute Ecole Y - Licence en criminologie à l'Université Z
Fonctions occupées avant l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Assistante Sociale au sein du SPS d'une prison - Conseillère en Médiation auprès d'un Parquet Général
Période d'arrivée en MJ	En 1999, lors de la création du Service des Maisons de Justice

¹⁴ Direction Générale de l'Exécution des Peines et Mesures.

¹⁵ Le BPR Just in Time est un BPR qui concernait l'ensemble de l'Administration Centrale du SPF Justice et qui était composé de 12 programmes d'amélioration. Le BPR Just in Time a été initié en 2003 et a été interrompu en 2006 après avoir tout de même permis de créer les services d'encadrement et de définir leurs cahiers de services vis-à-vis des DG verticales.

¹⁶ Fonction créée suite au Masterplan «Administration Centrale Maisons de Justice ».

ou au SPF Justice :	
Fonctions occupées après l'arrivée en MJ ou au SPF Justice :	- Directrice de différentes Maisons de Justice depuis 1999 - Participation au BPR Maisons de Justice en tant que membre du PMO¹⁷ de 2004 à 2007 - Directrice Régionale des Maisons de Justice pour le ressort de la Cour d'Appel W de 2005 à 2008 - Participation à l'élaboration du plan de management de la Direction Générale Maisons de Justice 2006-2012

C) Mesure de la cohérence des trajectoires des acteurs

L'analyse des trajectoires des acteurs met en évidence six caractéristiques qui vont permettre de mesurer la cohérence de leurs trajectoires :

- Avoir à la fois une formation de juriste et une formation en sciences sociales ;
- Avoir travaillé pour les établissements pénitentiaires ;
- Avoir été présent au sein du département de la Justice au moment de la création des Maisons de Justice ;
- Avoir occupé un poste de directeur local et ensuite un poste de direction au sein de l'administration centrale;
- Avoir été dans un cabinet ministériel ;
- Avoir participé à un projet BPR et à un plan de management.

Tableau 7 : Mesure de la cohérence des trajectoires des acteurs

Acteurs :	Mesure de la cohérence des trajectoires :					
	Avoir une formation de juriste et une formation en sciences sociales	Avoir travaillé pour les prisons	Avoir été présent au sein du département de la justice au moment de la création des Maisons de Justice	Direction locale → Administration centrale	Avoir été dans un cabinet ministériel	Participation à un projet BPR et à un plan de management
Président du	●	○	○	●	●	●

¹⁷ Le Projet Management Office est chargé de la documentation, du tutorat, de l'évaluation de la gestion des projets et du suivi de la mise en œuvre. Le PMO du BPR Maisons de Justice était composé du chef de projet, de deux directrices locales et de consultants externes.

Comité de Direction du SPF Justice	L'acteur n'a pas de formation en sciences sociales			L'acteur a fait partie de l'administration centrale dès son arrivée au SPF Justice		
Directrice Générale des Maisons de Justice	●	●	●	◐ L'acteur a fait partie de l'administration centrale dès son arrivée en Maisons de Justice	●	●
Directeur Régional des Maisons de Justice	●	●	●	●	●	●
Directrice locale	●	●	●	●	○	●
Code : ● = la caractéristique est présente chez l'acteur ◐ = La caractéristique est partiellement présente chez l'acteur ○ = la caractéristique n'est pas présente chez l'acteur						

La mesure de la cohérence des trajectoires des acteurs étudiés montre que les élites administratives des Maisons de Justice ont réalisé les mêmes études dans les mêmes écoles, ont travaillé en prison, sont arrivées en Maisons de Justice au moment de la création, ont occupé au moins un poste de Direction à l'administration centrale et en particulier le poste de Directeur Régional des Maisons de Justice du Ressort de la Cour d'Appel W, et ont participé à l'élaboration d'au moins un BPR ainsi qu'à au moins un plan de management. Par contre, la Directrice Générale et le Directeur Régional sont tous les deux passés par un cabinet ministériel, ce qui n'est pas le cas de la Directrice locale.

A l'exception de cette dernière caractéristique, les trajectoires des trois élites administratives des Maisons de Justice sont très similaires voir pratiquement identiques, ce qui est annonciateur de l'existence d'une forte cohésion entre ceux-ci. De son côté, le Président du Comité de Direction du SPF Justice n'a pas réalisé les mêmes études même s'il partage une formation de juriste, n'a pas occupé de fonction au sein des établissements pénitentiaires, n'est pas arrivé en Maisons de Justice, mais par contre il est également passé par un cabinet

ministériel et il a aussi participé à des projets BPR ainsi qu'à des plans de management. C'est pourquoi, malgré une trajectoire différente et sans doute annonciatrice d'une cohésion plus mitigée avec les autres acteurs, sa perception de l'externalisation publique des services parajudiciaires et son éventuel lien avec un programme de changement seront également étudiés.

2. Un programme de changement partagé par le groupe programmatique

L'externalisation publique des Maisons de Justice est un processus qui s'est étalé sur huit années. Il a débuté avec l'Arrêté Royal du 13 juin 1999 qui a officiellement fondé le Service des Maisons de Justice et s'est achevé avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 de la décision prise le 15 octobre 2005 par le Ministre de la Justice de créer une Direction Générale propre aux Maisons de Justice. C'est pourquoi, l'existence d'un programme de changement va être vérifiée en recherchant chez chacun des acteurs identifiés la présence d'éléments de cohérence et de cohésion en faveur de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice depuis la création du Service des Maisons de Justice jusqu'à la création d'une Direction Générale propre aux Maisons de Justice.

Pour ce faire, il va être procédé à l'identification des éléments de cohérence et de cohésion sur quatre dimensions :

- La perception des problèmes à l'origine des Maisons de Justice ;
- La perception des menaces et des opportunités perçues pour les Maisons de Justice qui ont conduit à la formulation de problèmes ;
- La perception des diagnostics qui ont servi de support à l'action ;
- La perception des mesures à préconiser qui ont permis l'opérationnalisation du changement, c'est-à-dire l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice au travers des Maisons de Justice.

2.1 La perception des problèmes à l'origine des Maisons de Justice

Les acteurs partagent ici la même vision des problèmes et du diagnostic en lien avec la création du Service des Maisons de Justice. Cette cohérence s'explique sans doute en grande partie par le consensus qui a émergé après l'affaire Dutroux au sujet des carences de la Justice.

Concernant les problèmes à l'origine de la création du Service des Maisons de Justice, les quatre acteurs évoquent six problèmes qui ont été identifiés à la suite de l'affaire Dutroux :

- le manque de personnel du service social d'exécution des décisions judiciaires qui gèrent les services pénitentiaires (libération conditionnelle, provisoire et à l'essai) et de probation, et les carences, en termes de qualité et d'intensité, dans l'accompagnement proposé par ce même service ;
- la trop grande dispersion des initiatives parajudiciaires, en particulier du travail social extra-pénitentiaire, liée au fort développement de ce secteur tout au long du 20^{ème} siècle ;

Encadré 6 : Développement historique des services parajudiciaires du Ministère de la Justice de 1920 à 1997

Le service d'anthropologie en 1920, le travail social intra-pénitentiaire (1930), le travail social extra-pénitentiaire avant la libération conditionnelle (1937), la probation prétorienne (1947), le travail social extra-pénitentiaire avant la libération à l'essai (1961), la suspension et le sursis probatoire (1964), le service social de protection de la jeunesse (1964), les unités d'observation et de traitement (1971), la liberté sous conditions (1990), les travaux d'intérêt général (1994), la médiation pénale (1994), l'application d'alternatives par le biais du plan global (1994) et des projets nationaux (1994), le conseil et le traitement obligatoire des délinquants sexuels (1995), l'accueil des victimes dans les tribunaux et les parquets (au stade expérimental depuis 1993 et réglé légalement en 1997), les enquêtes sociales concernant les affaires en matière de jeunesse et de famille (1997).

(De Clerck, 1997, pp. 5 - 7)

- l'absence de statut commun des assistants de justice, ceux-ci dépendant d'organisations différentes en fonction du service dans lequel ils travaillaient ;
- le manque de prise en compte et d'accueil des victimes ;
- le manque d'accessibilité et d'intelligibilité de la Justice.

Au sujet du diagnostic à l'origine de la création du Service des Maisons de Justice, les quatre acteurs partagent le diagnostic qui a été posé par le Ministre de la Justice Stefaan De Clerck suite de l'affaire Dutroux. Celui-ci est parti des différents problèmes évoqués ci-dessus pour définir un diagnostic qui lui a ensuite permis d'institutionnaliser par le haut en créant les Maisons de Justice.

Un extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire de la Direction Générale des Maisons de Justice illustre particulièrement bien le rôle joué par le Ministre de la Justice :

« L'affaire Dutroux a permis la mise à l'agenda politique de la question de la création des Maisons de Justice et le déblocage de moyens financiers. »

Dans sa note de politique générale du mois de juin 1996 le Ministre de la Justice avait déjà annoncé son projet de création des Maisons de Justice. Le 30 août 1996, 17 jours après l'arrestation de Marc Dutroux et près de deux mois avant la marche blanche, le Gouvernement Dehaene Ier décide à l'issue d'un Conseil des Ministres de créer les Maisons de Justice. (De Clerck, 2009, p. 45)

Lors de ce même Conseil des Ministres, le Ministre de la Justice présente le diagnostic qui justifie la création des Maisons de Justice : *« Le véritable objectif des Maisons de Justice est d'augmenter la cohérence interne, l'appui et la supervision sur le plan de la logistique et du contenu, le contrôle du travail parajudiciaire ainsi que la reconnaissance et, par conséquent l'accessibilité à la justice »*. (Devos, 2009, p. 14)

Par ailleurs, les instructions de base¹⁸ des Maisons de Justice rappellent que : *« L'institution des Maisons de Justice constitue l'une des initiatives prises pour mieux adapter les institutions judiciaires aux attentes et aux besoins sociaux et individuels. Le but de la Maison de Justice consiste à organiser une justice plus accessible, efficace et humaine »*.

¹⁸ Les instructions de base destinées aux Maisons de Justice sont fixées dans l'Arrêté Ministériel du 23 juin 1999 (M.B, 29 juin 1999)

2.2 La perception des menaces et des opportunités perçues pour les Maisons de Justice qui ont conduit à la formulation de problèmes

A) Les menaces

Pour le président du comité de Direction du SPF Justice, la menace pour les Maisons de Justice résidait dans le risque de les voir devenir des accessoires du Ministère Public comme l'avaient été précédemment les services parajudiciaires qui les composent.

Pour les élites des Maisons de Justice, la menace était triple :

- En raison du manque d'informations sur la charge de travail et sur les tâches des assistants de justice, il y avait un risque de voir bloquer par l'Inspecteur des Finances l'engagement de nouveaux membres du personnel alors que la charge de travail des assistants de justice était sans cesse croissante. Le nombre d'équivalent temps plein était passé de 782,8 à 843,18 entre 2000 et 2004, soit une augmentation de 7,72 %, alors que dans le même temps le nombre de mandats traités par les Maisons de Justice était passé de 44219 à 57694, soit une augmentation de 30,47 %
- Suite à la réforme Copernic, une réorganisation de l'organigramme du SPF Justice a eu lieu en novembre 2002. Cette réorganisation a placé le Service des Maisons de Justice sous une direction bicéphale. La logistique et les bâtiments étaient placés sous la direction de l'Organisation Judiciaire et les missions sous la nouvelle Direction Générale Exécution des Peines et Mesures qui était également composée des Etablissements Pénitentiaires. Cette nouvelle situation suscitait des craintes d'ordre organisationnel, notamment au niveau du fonctionnement du service et de la gestion des moyens.
- Enfin, il y avait des craintes liées à la peur de voir les Maisons de Justice se faire phagocyter par les établissements pénitentiaires qui étaient l'autre composante du SPF Justice. En 2007, la DGEPI comptabilisait un peu plus de 8000 membres de personnel alors que la DG Maisons de Justice en comptabilisait 1000. Cette différence de taille,

le poids des syndicats pénitentiaires, et l'orientation majoritairement pénitentiaire de la DG Exécution des Peines et Mesures suscitait la crainte de ne pas disposer des moyens nécessaires au développement de l'organisation ainsi que la peur de voir disparaître la méthodologie développée au profit des moyens et de la méthodologie des établissements pénitentiaires.

B) Les opportunités

Le Président du Comité de Direction du SPF Justice et les élites des Maisons de Justice partageant la même analyse des opportunités qui existaient :

- Dans le cadre de la réforme Copernic, le SPF Personnel et Organisation est mandaté pour soutenir les administrations fédérales dans leur développement et il soutient la réalisation de BPR qui permet, au travers de projets d'amélioration, de refondre les processus des organisations.
- Il y avait depuis la création du SPF Justice la possibilité de créer une quatrième Direction Générale.

2.3 La perception des diagnostics qui ont servi de support à l'action

Pour le Président du Comité de Direction du SPF Justice, les diagnostics soutenant les opportunités perçues étaient les suivants :

- La nécessité d'unifier les procédures, de standardiser le travail des assistants de justice et de positionner les Maisons de Justice justifiait la réalisation d'un BPR spécifique aux Maisons de Justice.
- Les conclusions issues du BPR Maisons de Justice ont mis en avant une série d'arguments en faveur de la création d'une Direction Générale des Maisons de Justice :
 - Les Maisons de Justice ont une culture d'entreprise différente ;
 - Elles ont un core business différent de celui de la DGEPI, elles

effectuent un travail spécifique dans le parajudiciaire ;

- Nécessité d'accroître la visibilité de l'organisation vis-à-vis des autorités mandantes et de la population ;
- Nécessité d'uniformiser le travail des Maisons de Justice, car si la création des Maisons de Justice avait été marquée par la volonté d'harmoniser la justice, on a oublié à l'époque de concevoir une coupole faitière

Pour les élites des Maisons de Justice, les diagnostics soutenant les opportunités perçues étaient les suivants :

- Plusieurs arguments justifiaient la réalisation d'un BPR Maisons de Justice :
 - La nécessité de définir les processus de travail des assistants de justice et la charge de travail qu'ils représentent ;
 - La nécessité de pouvoir justifier le recrutement de personnel auprès de l'Inspecteur des Finances ;
 - L'Organisation doit fournir un plus grand support à son personnel afin de lutter contre les effets négatifs de la forte dispersion du service, notamment l'autorégulation, et faire en sorte que chacun connaisse son rôle et dans quel cadre il intervient ;
 - La nécessité de professionnaliser le travail social et de rendre l'organisation crédible. « La première fois que le président du Comité de direction est venu à la Maison de Justice de Bruxelles, il m'a dit que cela ressemblait à une ONG et après il a bien vu que l'ONG était assez solide. » (Devos, 2013, p. 9)
- Concernant l'opportunité de créer une Direction Générale, les élites des Maisons de Justice reprennent les mêmes arguments issus du BPR Maisons de Justice que le Président de Direction et ils y ajoutent :
 - L'organisation requise par le nombre croissant du personnel nécessitait une autre structure ;
 - La réalisation d'un projet commun avec à la fois un volet pénal et un volet civil nécessitait également une autre structure ;

- La nécessité de renforcer la visibilité opérationnelle de l'organisation au sein de l'exécution des peines ;
- La nécessité de faciliter le fonctionnement de l'organisation en trouvant une autre solution que la Direction bicéphale qui est en place depuis novembre 2002 ;
- La nécessité de développer les moyens et l'autonomie de gestion des Maisons de Justice ;
- Pour pouvoir créer un concurrent à la peine de prison, comme par exemple d'autres modalités d'exécutions des peines, il faut créer un nouveau lieu de Justice à côté des prisons et des palais de justice dans lequel pourra se développer toute une série de mesures.

2.4 La perception des mesures à préconiser qui ont permis l'opérationnalisation du changement

A) Les mesures préconisées

- Le BPR Maisons de Justice

Le Président du Comité de Direction du SPF Justice a validé le plan de management du Directeur Général de la Direction Générale Exécution des Peines et Mesures dans lequel figurait la décision de réaliser un BPR pour les services extérieurs des Maisons de Justice.

Les élites administratives des Maisons de Justice étaient convaincues de la nécessité de réaliser, avec le soutien financier et humain du SPF Personnel et Organisation, un BPR Maisons de Justice. La possibilité de travailler sur un projet spécifique aux Maisons de Justice était considérée par chacun d'entre eux comme une opportunité de développer l'organisation.

- La Direction Générale Maisons de Justice

A son arrivée à la tête du SPF Justice, le président du Comité de Direction qui avait été Directeur Général de l'administration des affaires économiques internationales au Ministère de l'Economie souhaitait créer une quatrième Direction Générale pour les Affaires

Internationales. Son premier plan de Management et opérationnel intégré, celui de 2002 - 2008 version du 20/04/2004, présente d'ailleurs un organigramme et des objectifs opérationnels dans lesquels figure une Direction Générale Coordination des Affaires Internationales. Cependant, ce projet disparaît dès le rapport annuel 2004 du SPF Justice édité en 2005 et il ne réapparaîtra pas par la suite. Selon les élites administratives des Maisons de Justice, la Ministre de la Justice ne voyait pas l'utilité d'une telle Direction Générale.

Malgré cette décision, lorsque la Ministre de la Justice décide de créer une Direction Générale pour les Maisons de Justice, le Président du Comité de Direction approuve le projet et il s'investit dans le développement de cette nouvelle Direction Générale.

Les élites des Maisons de Justice n'ont jamais su si ce dernier trouvait important que leur organisation se sépare des établissements pénitentiaires mais par contre ils le décrivent comme quelqu'un qui s'est toujours intéressé au développement de nouveaux projets.

Les élites administratives des Maisons de Justice préconisaient la création d'une Direction Générale Maisons de Justice afin qu'ils puissent se séparer des établissements pénitentiaires, gagner en autonomie de gestion et en moyens, et continuer à développer leur organisation et les mesures extra-muros.

B) Les mesures mis en œuvre

- Le BPR Maisons de Justice

Le projet BPR Maisons de Justice est issu d'une décision prise en 2004 dans le cadre du plan de management de Monsieur John Vanacker, Directeur général de la DG Exécution des Peines et Mesures (DGEPM) de 2004 à 2005. (Vanboven, 2014)

Les objectifs du BPR Maisons de Justice : (Van Boven, 2009, p. 123)

- Evaluer la mesure de la charge de travail de chacune des missions des Maisons de Justice.
- Améliorer le service public en collaborant à la construction d'une organisation efficiente et efficace.
- Assurer un niveau de prestation équivalent dans les Maisons de Justice de tout le pays.

- Améliorer l'exécution des missions en définissant un cadre de travail clair pour le personnel et en fournissant des outils de gestion pour les dirigeants (élaboration d'instructions de travail, de documents types et de textes de vision spécifiques à chacune des missions).
- Soutenir le professionnalisme des collaborateurs qui sont responsables des moyens qu'ils mettent en place et dont ils apprécient la pertinence en fonction de l'objectif de la mission qui leur est confiée.

Encadré 7 : Mise en œuvre du BPR Maisons de Justice

Cinq phases furent déterminées et le BPR dura trois ans de 2004 à 2007 :

- 1ère phase (fin 2004) : Evaluation des problèmes et des dysfonctionnements, et identification des opportunités d'amélioration de l'organisation.
- 2ème phase (première moitié de l'année 2005): Elaboration des programmes d'amélioration de l'organisation.
- 3ème phase (première moitié de l'année 2005): Consultation des partenaires (services extérieurs et autorités mandantes) et de leur attentes, élaboration par les groupes de travail d'instructions de travail, de documents types et de textes vision, et mesure de la charge de travail à l'aide d'une enquête réalisée auprès d'assistants de justice et de directeurs de 6 Maisons de Justice pilotes.
- 4ème phase (seconde moitié de l'année 2005) : Planification de l'implémentation progressive du BPR au sein des différentes Maisons de Justice.
- 5ème et dernière phase (2006 jusque fin de l'année 2007) : Mise en œuvre concrète au sein des Maisons de Justice en trois vagues d'implémentation. Au cours de celles-ci, des séances d'informations du personnel et des processus d'évaluation (listing des difficultés rencontrées et analyse de la pertinence des modifications proposées) réalisés en collaboration avec les Maisons de Justice furent organisés.

En avril 2008, une séance de clôture a été organisée et les modifications actées au cours des vagues d'implémentation furent présentées aux fonctions dirigeantes.

(Van Boven, 2009, pp. 123 - 125)

• La Direction Générale des Maisons de Justice

En octobre 2005, le Ministre de la Justice a décidé de créer une Direction générale propre aux Maisons de Justice qui se devait d'être opérationnelle au 1er janvier 2007.

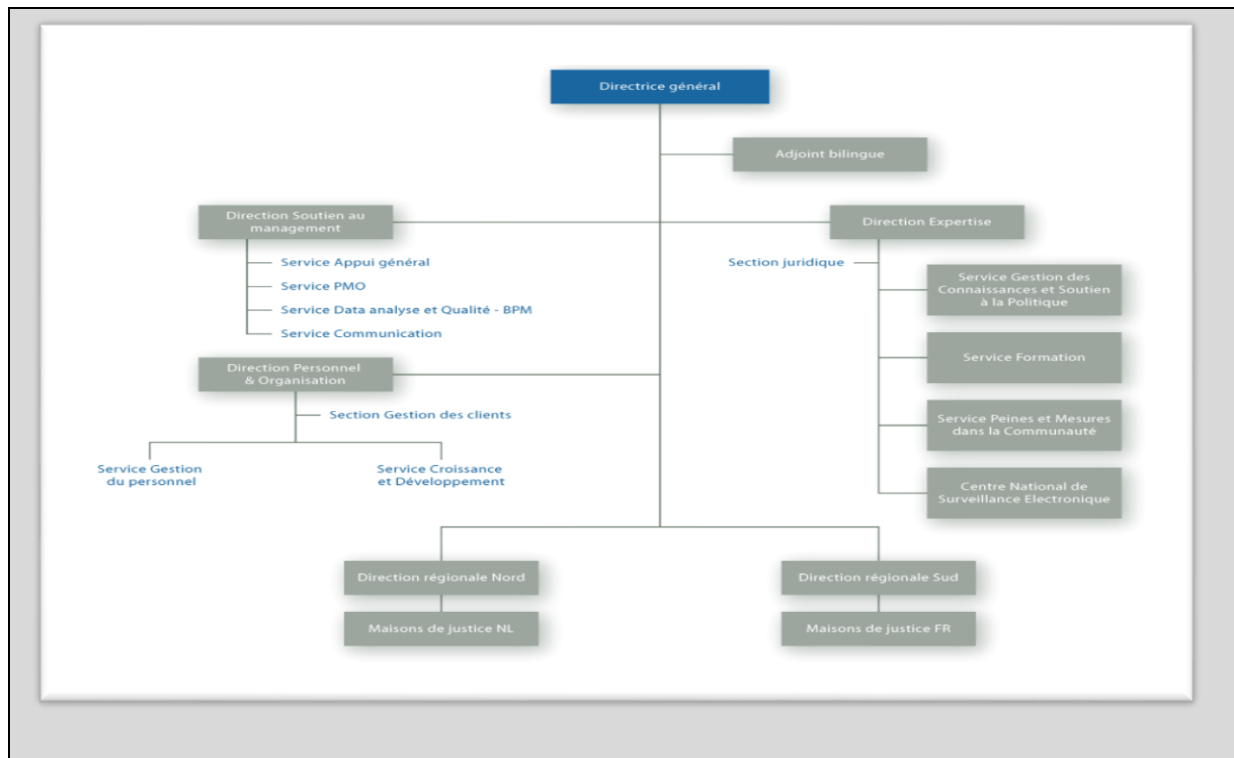
Le masterplan finalisé en avril 2006 a défini les grands principes de base de l'administration centrale de la Direction Générale Maisons de Justice, dont entre autres :

- La mise en place du modèle de gestion défini dans le BPR Just in Time ;
- Les résultats et les recommandations du BPR Maisons de Justice ;
- Un juste équilibre entre la centralisation et la décentralisation en fonction de la

taille des Maisons de Justice, des tâches à accomplir et des masses critiques qui peuvent en découler. (Devos, 2009, p. 21)

Ce masterplan a également défini l'organigramme de la Direction Générale Maisons de Justice.

Encadré 8 : Organigramme de la Direction Générale des Maisons de Justice



(SPF Justice, 2013)

Jusque-là, les 28 Maisons de Justice et leurs Directions Régionales, une par Ressort de Cour d'Appel, étaient situées, au même titre que les établissements pénitentiaires, au niveau des Directions locales et des Directions Régionales de l'organigramme de la DG Exécution des Peines et Mesures.

Par ailleurs, entre 2006 et 2014, à l'exception de l'évolution de la composition des services qui constituent la Direction Expertise et la Direction soutien au management, anciennement « Services du Directeur-Général », l'organigramme de la DG Maisons de Justice est resté semblable à celui 2006.

C) La nature du changement engendré par les mesures mises en œuvre

La nature du changement engendré par l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice est multidimensionnelle :

- Il est cognitif car les services parajudiciaires du SPF Justice sont devenus par le biais des Maisons de Justice un acteur à part entière du secteur de la justice. En effet, avec la multiplication des modalités d'exécution des peines et l'accroissement des mandats pris en charge, le développement de structures de concertation, et la cohérence acquise par l'institution en termes de positionnement professionnel et de processus de travail, les autorités judiciaires et les établissements pénitentiaires ne perçoivent plus les Maisons de Justice et les services parajudiciaires qui les composent comme des accessoires mais comme des partenaires professionnels.
- Il est institutionnel car la création d'un service regroupant dans la même institution les services parajudiciaires s'occupant des victimes et ceux s'occupant des auteurs en les faisant travailler selon les mêmes principes de base est un changement institutionnel unique, tout comme la création d'une Direction Générale dédiée aux services sociaux extérieurs au judiciaire et au pénitentiaire.
- Il est instrumental car la création d'un Service des Maisons de Justice visait l'accroissement de la qualité, de l'efficacité, et de l'efficience des services parajudiciaires du SPF Justice. La création de la Direction Générale des Maisons de Justice avait pour objectif de développer l'autonomie de gestion et les moyens des services parajudiciaires regroupés. Par contre, si elles se sont effectivement émancipées des établissements pénitentiaires et de l'organisation judiciaire, l'autonomie de gestion des Maisons de Justice, tout comme celle des autres divisions administratives du SPF Justice, est toute relative étant donné la non disparition des contrôles budgétaires a priori.

En conclusion de ce chapitre, l'analyse des objectifs et des orientations générales des acteurs étudiés confirme la forte cohésion des trois élites administratives des Maisons de Justice.

Ceux-ci partagent un programme de changement qui peut se résumer de la manière suivante : « Afin d'accroître la qualité, l'efficacité, et l'efficience des services parajudiciaires regroupés au sein des Maisons de Justice, il faut développer leur moyens et leur autonomie de gestion, et leur donner une place à part entière dans la chaîne pénale en procédant à leur externalisation publique grâce à l'outil BPR et à la création d'une Direction Générale propre aux Maisons de Justice ». Ce programme de changement porté et développé par des élites administratives formées aux sciences sociales et à la criminologie est une forme hybride du principe NGP « Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services général ».

En ce qui concerne le Président du Comité de Direction du SPF Justice, si les menaces et les opportunités qu'il a perçu ainsi que les diagnostics qu'il a posé rejoignaient en grande partie les perceptions et les analyses des élites administratives des Maisons de Justice, son degré d'implication était différent du leur. En effet, s'il a approuvé la décision de réaliser un BPR Maisons de Justice et s'il s'est investi dans le développement de la Direction Générale Maisons de Justice, il n'a jamais pour autant été à l'initiative de ces projets. Dès lors, son rôle d'acteur extérieur mais allié du groupe programmatique semble se confirmer.

L'analyse des ressources des acteurs identifiés et de l'usage qu'ils en ont fait devrait nous permettre de confirmer ou d'infirmer l'existence d'un groupe programmatique, de préciser sa composition, et de définir le rôle joué par les acteurs étudiés qui n'en n'ont pas fait partie.

Chapitre IV : Mobiliser les ressources pour conduire le changement

Le précédent chapitre a permis de démontrer empiriquement que les élites administratives étudiées ont partagé un programme de changement visant l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice. Ils s'appuyaient ainsi sur les principes et la rhétorique de la Nouvelle Gestion Publique, particulièrement valorisée dans le contexte général de l'Etat fédéral.

Le présent chapitre cherchera dans un premier temps à vérifier si ces élites administratives ont possédé des ressources suffisantes que pour pouvoir orienter et définir le contenu des deux décisions qui ont permis cette externalisation publique, à savoir la réalisation d'un BPR Maisons de Justice et la création d'une Direction Générale Maisons de Justice. Cette vérification permettra de tester notre hypothèse de travail selon laquelle le rôle des élites administratives peut expliquer la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice, et en particulier la mise en œuvre de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais des Maisons de Justice.

Dans un second temps, il sera procédé à l'analyse de l'articulation des ressources détenues par les élites administratives étudiées, afin de cerner la capacité d'action qu'elles ont pu conférer au groupe programmatique.

1. Les ressources des élites programmatiques

Cinq types de ressources déterminent la capacité d'action des élites programmatiques à influencer sur la mise en œuvre d'un changement. Il s'agit de ressources liées aux positions qu'ils ont occupées, aux savoirs qu'ils ont détenus, à la légitimité dont ils ont joui, aux relations qu'ils ont nouées, et au temps, tant en termes de durée, qu'en termes de séquence « être au bon moment, au bon endroit ». Il s'agit donc de vérifier la présence de ces ressources dans le chef des élites étudiées.

1.1 Les ressources positionnelles ou juridiques

- Le Président du Comité de Direction du SPF Justice :

Les projets de l'administration sont de la seule responsabilité du Président du Comité de Direction et leur validation ne nécessite pas d'autorisation de la cellule stratégique et/ou du Ministre. S'il n'a pas été à l'initiative du projet BPR Maisons de Justice, il a en revanche décidé seul de valider le plan de management du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures dans lequel figurait ce projet. Dans un second temps, suite à la démission du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures, il est devenu le soutien du BPR Maisons de Justice. En tant que sponsor, il dirigeait le Comité de pilotage qui était composé du Chef de projet, du Conseiller Maisons de Justice du Cabinet de la Ministre, de représentants du SPF P&O, de consultants externes et de lui-même, et qui devait valider les propositions des différents groupe de travail (Vanboven, 2014).

Concernant la création de la Direction Générale Maisons de Justice, la décision de créer une nouvelle Direction Générale est une décision qui est de la responsabilité du Ministre. Toutefois, s'il n'a pas participé à la prise de décision, on sait par contre qu'il était d'accord avec l'idée de ce projet et qu'il a soutenu sa mise en œuvre en présidant le groupe de travail qui était chargé d'élaborer le masterplan de cette quatrième Direction Générale.

Ses ressources positionnelles lui ont permis de participer aux prises de décisions qui concernaient le BPR Maisons de Justice et de soutenir la création de la Direction Générale Maisons de Justice.

- La Directrice Générale :

En 2004, alors qu'elle est Directrice Régionale, elle participe avec d'autres directeurs du Service des Maisons de Justice et des Etablissements Pénitentiaires à l'élaboration du plan de management du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures. Ce document a notamment officialisé la décision de procéder à un BPR Maisons de Justice et selon le Président du Comité de Direction, la Directrice Générale a joué un rôle déterminant dans cette décision. Forte de son expérience du BPR Just In Time et mue par la volonté de faire croître

son organisation, c'est elle qui aurait mis à l'agenda l'idée d'un BPR Maisons de Justice en suggérant la réalisation de ce projet lors de l'élaboration du plan de management du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures.

A la suite de son plan de management, le Directeur Général de l'Exécution des Peines l'a nommé Chef de projet et Conseillère Générale, le second poste devant notamment lui permettre de se consacrer à l'élaboration et à la mise en œuvre du BPR Maisons de Justice en dirigeant le groupe de projet ou Project Management Office (PMO). Par ailleurs, le Président du Comité de Direction souligne qu'à l'époque de la démission du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures, c'est également la Directrice Générale qui a pris l'initiative de lui demander de reprendre la fonction de sponsor du projet. Cette prise d'initiative a été confirmée lors d'un entretien avec un haut fonctionnaire de la Direction Générale des Maisons de Justice. Ce dernier expliquant que cette démarche avait été salvatrice pour le projet qui, sans sponsor à sa tête, risquait d'être interrompu.

Dans le cadre de la création de la Direction Générale, elle est nommée Directrice Générale en septembre 2006. Cette fonction lui a conféré la responsabilité de la direction générale de cette nouvelle organisation. A ce titre, elle a alors participé au groupe de travail chargé d'élaborer le masterplan de l'administration centrale qui devait être effective à partir du 1er janvier 2007, et elle a élaboré avec l'aide d'un groupe de travail son plan de management qui a été finalisé en avril 2007. Sa position de Directrice Générale lui a donc permis de peser de manière significative dans la définition du fonctionnement et des objectifs de la Direction Générale des Maisons de Justice.

Ses ressources positionnelles, à savoir ses fonctions successives de Directrice Régionale, de Conseillère Générale et de Directrice Générale, lui ont donc permis, de par les projets auxquels elle a pu participer et les responsabilités dont elle a hérité, de mettre à l'agenda l'idée de la réalisation d'un BPR spécifique aux Maisons de Justice, de diriger et de pérenniser son développement et sa mise en œuvre, et de soutenir le développement de la nouvelle Direction Générale au travers de sa participation au masterplan et de l'élaboration de son plan de management.

- Le Directeur régional :

A l'époque où il était encore Directeur de Maisons de Justice, il a aussi fait partie des

directeurs qui ont participé à l'élaboration du plan de management du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures et il a également soutenu dans ce cadre la décision de réaliser un BPR Maisons de Justice.

Dans le cadre du développement du BPR et suite aux décisions en cascade qui en ont découlé, il a été désigné Directeur Régional à la place de la Directrice Régionale, et chef d'un groupe de travail du BPR¹⁹.

Un an plus tard, il accepte la proposition qui lui est faite par la Ministre de la Justice de devenir le Conseiller Maisons de Justice de sa cellule stratégique. Suite à ce détachement, il quitte ses fonctions de Directeur Régional et de chef de groupe de travail. Toutefois, en tant que Conseiller Maisons de Justice, il resta impliqué dans le BPR Maisons de Justice puisqu'il intégra le Comité de pilotage qui était l'organe de décision du BPR.

En ce qui concerne la création de la Direction Générale Maisons de Justice, il a été à l'initiative de la mise à l'agenda politique. En effet, grâce à sa position au sein la cellule stratégique il a pu user de ses ressources de savoir et convaincre la Ministre de la nécessité de créer une Direction Générale pour les Maisons de Justice.

Ses ressources positionnelles, à savoir ses fonctions de Directeur de Maisons de Justice, de Directeur Régional et de Conseiller Maisons de Justice au sein de la cellule stratégique de la Ministre de la Justice, lui ont donc permis de participer à la décision de réaliser un BPR Maisons de Justice, de soutenir le développement de ce projet dans un premier temps et de faire partie de son organe de décision dans un second temps, de mettre à l'agenda politique le projet de créer un Direction Générale Maisons de Justice, et de participer à la décision de créer cette nouvelle division administrative.

- La Directrice locale :

La directrice de Maison de Justice a intégré, dès le début du développement du BPR Maisons de Justice, le Project Management Office du BPR en tant que Project Manager Office, et lors du départ du Directeur Régional pour la cellule stratégique de la Ministre, elle a occupé la fonction de Directrice Régionale.

¹⁹ Ces groupes de travail étaient composés de fonctionnaires dirigeants et d'assistants de justice. Ils avaient pour objectifs d'élaborer des instructions de travail, des documents types et des textes de vision spécifiques à chaque mission. (Van Boven, 2009, pp. 123-124)

Dans le cadre de la création de la Direction Générale, elle a participé au groupe de travail chargé de l'élaboration du plan de management de cette nouvelle organisation.

Les ressources positionnelles de la Directrice locale ne lui ont pas permis de participer à la décision mais elle a, à son niveau stratégique et grâce à ses différentes ressources, soutenu les deux projets et contribué à l'opérationnalisation du changement. Toutefois, le niveau opérationnel de la mise en œuvre du changement sortant du cadre de ce mémoire, les autres types de ressources ne seront pas étudiés pour la Directrice locale.

1.2 Les ressources de savoir ou cognitives

Le savoir désigne l'ensemble des connaissances d'une personne ou d'une collectivité, acquises par l'étude, l'observation, l'apprentissage, et/ou l'expérience. (CNRTL, 2012)

Il suppose donc un processus continu d'assimilation et d'organisation ainsi que l'intégration d'une valeur ajoutée en rapport avec l'expérience vécue, et de multiples informations contextuelles. Par ailleurs, il est organisé et élaboré par les personnes en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins. Cette dimension du savoir lui confère un caractère utilitaire, c'est-à-dire une utilité à l'action, à la performance et à la réussite, qui justifie la recherche de la présence de cette ressource chez les acteurs étudiés.

- Le Président du Comité de Direction du SPF Justice :

Le Président du Comité de Direction a accumulé les expériences en matière de BPR et de Direction Générale. Au moment du lancement du BPR Maisons de Justice, il était déjà le sponsor du BPR Just in Time depuis 2003 et il avait donc déjà développé un certain savoir-faire dans ce domaine lorsqu'il devient sponsor du BPR Maisons de Justice en 2004.

En ce qui concerne la création de la Direction Générale, il avait déjà dû effectuer un travail de management et d'organisation lorsqu'il était Directeur Général au Ministère de l'Economie. Il avait notamment participé à la fusion des Directions Générales de l'Industrie, des Accords Economiques et de l'Office Centrale des Contingents et Licences. Ces expériences lui ont servi de ressources en termes de savoir-faire et de savoir-être lorsqu'il a dirigé le groupe de travail chargé d'élaborer le masterplan de la Direction Générale Maisons de Justice.

- La Directrice Générale :

Au niveau du BPR Maisons de Justice, elle avait déjà collaboré au BPR Just in Time lorsqu'elle est nommée Chef de Projet et elle avait donc déjà acquis une certaine expérience, un savoir-faire, en matière de développement de ce genre de projet. Par ailleurs, elle a pu compter sur l'aide de consultants externes dont le savoir a été, selon ses dires, d'une aide précieuse.

En ce qui concerne la Direction Générale des Maisons de Justice, elle n'avait jamais participé à la création d'une Direction Générale et elle n'avait non plus jamais dirigé une organisation de cette taille, même si elle avait été Conseillère Générale. Par contre, après avoir dirigé le BPR Maisons de Justice, elle possédait des connaissances cruciales pour le développement de l'organisation.

- Le Directeur régional :

Le BPR Maisons de Justice était la première expérience du genre pour le Directeur Régional et il ne disposait donc pas de connaissances en la matière avant de participer à ce projet.

Lorsque la Ministre et sa Cellule Stratégique le sollicite pour devenir Conseiller Maisons de Justice, il explique que c'est sur base de l'expertise qu'il a acquise dans son domaine d'activité. Il avait notamment eu l'occasion, dans un contexte judiciaire toujours fort marqué par l'affaire Dutroux et à une époque où la Ministre de la Justice souhaitait travailler sur les Maisons de Justice, de démontrer son savoir-faire via une note adressée à la Cellule Stratégique de la Ministre concernant les difficultés rencontrées en région bruxelloise dans le cadre de la prise en charge thérapeutique des délinquants sexuels. Par ailleurs, lorsqu'il a mis à l'agenda politique la possibilité de créer une Direction Générale Maisons de Justice, les connaissances issues de sa participation au BPR, tout comme celles acquises lorsqu'il était directeur de prison, lui ont permis d'argumenter la création de la nouvelle Direction Générale. En effet, peu de temps après son arrivée au sein de la cellule stratégique, il est convié à présenter une note du Comité de Pilotage du BPR Maisons de Justice qui faisait état d'une série de propositions dont la validation relevait de la responsabilité de la Ministre. Sachant qu'il existait une opportunité de créer une quatrième Direction Générale et convaincu de la nécessité d'en créer une pour les Maisons de Justice, il construit sur base de ces propositions un argumentaire et lors de la préparation de la réunion avec la Ministre, il arrive à convaincre le Directeur-Adjoint de la Cellule Stratégique du bienfondé de ce projet. Du côté de la

Ministre, la première idée était de créer une Direction Générale pour le Service de Politique Criminelle afin de stratégiquement satisfaire les attentes de parlementaires CD&V qui étaient très actifs au sein de la Commission Justice. Malgré tout, lors de la réunion avec la Ministre, il arrive avec l'aide du Directeur-Adjoint de la Cellule Stratégique à convaincre celle-ci de la nécessité de créer une Direction Générale pour les Maisons de Justice.

1.3 Les ressources de légitimité

- Le Président du Comité de Direction du SPF Justice :

Sa fonction de Président du Comité de Direction du SPF Justice et ses expériences professionnelles de Directeur Général et de Chef de Cabinet adjoint lui conféraient une légitimité liée à la fois à sa position hiérarchique et à sa trajectoire professionnelle au cours de laquelle il avait travaillé aussi bien à l'échelon opérationnel qu'à l'échelon de la conception de la politique.

- La Directrice générale :

Elle a acquis une légitimité basée à la fois sur les expériences et le savoir accumulés tout au long de son parcours professionnel au cours duquel elle a assumé plusieurs postes de direction lors de son passage par les établissements pénitentiaires, le cabinet d'un Ministre de la Justice, le service des cas Individuels, et les Maisons de Justice. Toutefois, au-delà de son parcours, il semble que sa légitimité et la légitimité de son organisation ont surtout été accrues grâce aux outputs dont elle avait la responsabilité, et en particulier, la réussite du BPR Maisons de Justice. Cette réussite a notamment été relevée par le Président du Comité de Direction. En effet, lors de la séance de clôture du BPR, celui-ci a souligné le fait que le BPR avait totalement été réalisé selon le planning prévu alors que seuls 15 à 30 % des BPR lancés sont finalisés. Enfin, selon la Directrice Générale, la loyauté est un argument qui a également joué un rôle. Elle explique qu'elle s'est toujours montrée loyale vis-à-vis de sa hiérarchie, ne prenant jamais d'initiatives sortant de son domaine de compétences sans en avoir au préalable discuté avec son supérieur. Cette ligne de conduite a selon elle contribué à la construction de sa légitimité.

- Le Directeur Régional :

Sa légitimité était également basée sur son niveau d'expertise et sur les expériences accumulées tout au long de son parcours professionnel ainsi que sur la réussite du développement du BPR Maisons de Justice.

1.4 Les ressources relationnelles

- Le Président du Comité de Direction du SPF Justice :

Durant toutes ses années passées dans la haute fonction publique, il a eu l'occasion de travailler avec de nombreuses élites administratives, membres de cabinets et Ministres émergeant de trois familles politiques différentes, ce qui lui a permis de développer un réseau d'interconnaissance important. Cependant, ses ressources relationnelles ne semblent pas avoir joué de rôle dans le soutien qu'il a pu apporter aux projets qui ont permis de concrétiser l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice.

- La Directrice Générale :

Au cours de son parcours professionnel, elle a multiplié les contacts avec des cadres du SPF Justice et elle a collaboré avec différents Ministres, ce qui lui a permis de développer des réseaux d'interconnaissance dans la haute fonction publique et dans le monde public. Toutefois, si elle reconnaît disposer de cette ressource, elle souligne surtout la reconnaissance sociale dont elle jouit du fait de son expertise, de sa loyauté et de la réussite de projets tel que le BPR.

- Le Directeur Régional :

Il reconnaît avoir développé un réseau d'interconnaissance important à partir de son arrivée au sein de la Cellule Stratégique de la Ministre de la Justice en tant que conseiller Maisons de Justice. Il a alors noué des contacts et entretenu des échanges positifs avec la Ministre et son entourage, ce qui lui a permis de peser de manière décisive dans le choix de créer une Direction Générale pour les Maisons de Justice et ensuite de favoriser le développement des

moyens et des compétences de cette nouvelle Direction Générale. Il a notamment convaincu la Ministre de transférer la surveillance électronique de la Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires vers la Direction Générale des Maisons de Justice.

1.5 Les ressources temporelles

Le Président du Comité de Direction, la Directrice Générale et le Directeur Régional ont tous les trois pu contribuer de manière déterminante à la réalisation du BPR Maisons de Justice et à la création de la Direction Générale des Maisons de Justice grâce à des ressources temporelles basées sur leur expérience et leur présence « au bon moment, au bon endroit », c'est-à-dire dans les différentes opportunités décisionnelles qui se sont présentées pour ces deux projets.

- Le Président du Comité de Direction :

De par sa fonction de Président du Comité de Direction, il était en position d'approuver ou non le plan de management du Directeur Général de l'Exécution des Peines et Mesures dans lequel figurait le projet BPR Maisons de Justice. En tant que sponsor du BPR, il a participé au Comité de pilotage qui devait se positionner sur les propositions faites par le groupe de projet. Enfin, en tant que Président du Comité de Direction, il a dirigé le Masterplan qui élaborait la future administration centrale des Maisons de Justice.

La Directrice Générale faisait partie du groupe de travail qui a élaboré le plan de management de la Direction Générale de l'Exécution des Peines et Mesures dans lequel figurait le projet BPR Maisons de Justice. En tant que chef de projet, elle a élaboré les propositions qui ont ensuite été soumises au Comité de pilotage du BPR. En tant que Conseillère générale et Chef de Projet elle était la mieux placée pour être nommée Directrice Générale. A ce poste, elle a participé au masterplan qui a défini la structure et le fonctionnement de la Direction Générale Maisons de Justice et elle a élaboré le plan de management qui a déterminé les objectifs de cette nouvelle organisation.

Le Directeur Régional faisait également partie du groupe de travail qui a élaboré le plan de management de la Direction Générale de l'Exécution des Peines et Mesures dans lequel

figurait le projet BPR Maisons de Justice. En tant que Conseiller Maisons de Justice de la cellule stratégique de la Ministre, il a aussi fait partie du Comité de pilotage du BPR Maisons de Justice et il a pu mettre à l'agenda de la Ministre la création d'une Direction Générale propre aux Maisons de Justice.

Au final, après analyse des ressources des acteurs étudiés, la présence d'un groupe programmatique partageant le même programme de changement et disposant de ressources suffisantes que pour pouvoir impulser le changement est confirmée. Toutefois, le nombre d'acteurs faisant partie de ce groupe programmatique s'est resserré. En effet, parmi les élites administratives identifiées, seuls la Directrice Générale et le Directeur Régional ont à la fois disposé des ressources nécessaires que pour pouvoir influencer les décisions politiques et administratives, et ont été à l'origine des projets qui ont concrétisé l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice.

Si elle ne peut pas être considérée comme un membre à part entière du groupe programmatique, la Directrice locale a fait partie des acteurs qui ont contribué, au niveau central dans un premier temps et au niveau local dans un second temps, à la mise en œuvre différenciée des principes NGP. En effet, sa trajectoire, son adhésion au programme de changement, et les ressources dont elle disposait vis-à-vis du groupe programmatique, l'ont amené à devenir l'une des chevilles ouvrières de l'opérationnalisation des projets qui ont concrétisé l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice au travers des Maisons de Justice.

En ce qui concerne le Président du Comité de Direction du SPF Justice, il a effectivement joué le rôle d'allié du groupe programmatique en mettant au moment opportun ses ressources positionnelles et de savoir à disposition des projets prônés par le groupe programmatique, tantôt en avalisant des décisions, tantôt en participant au développement de ces projets visant le changement.

2. Le potentiel des ressources pour les élites programmatiques

Après avoir recensé les différentes catégories de ressources qui ont été détenues par les élites étudiées, il est nécessaire d'analyser comment ces ressources se sont articulées pour conférer une capacité d'action à ces élites, qui ont influé sur la mise en œuvre différenciée des

réformes NGP dans le secteur de la Justice. Il est utile de préciser que cette capacité d'action dépend également du programme de changement que les élites ont construit et qui fondent leur cohérence sur le plan cognitif (objectif et stratégie).

Le potentiel que recèlent les ressources des élites est déterminé par leur complémentarité et leur distribution. Concernant la distribution des ressources entre les élites, si celle-ci est égalitaire les élites formeront d'autant plus facilement un groupe pour le changement, un groupe programmatique. Dans le cas contraire, le rôle prédominant d'un acteur l'emportera sans doute. Concernant la complémentarité entre les ressources détenues par les élites, plus celles-ci seront complémentaires plus les élites se trouveront liées pour poursuivre le programme de changement ainsi que pour satisfaire leurs objectifs et intérêts propres.

A l'analyse, il est possible de formuler trois constats :

- 1) Les élites par leurs positions réunissaient différentes ressources juridiques qui étaient complémentaires tout au long de la chaîne hiérarchique. En effet, tant dans le cadre du BPR Maisons de Justice que dans celui de la création de la Direction Générale des Maisons de Justice, les fonctions occupées au sein de l'administration centrale et de la cellule stratégique par les acteurs étudiés se sont avérées complémentaires car elles ont permis au groupe programmatique à la fois de mettre à l'agenda ces deux projets, de prendre part à la décision de les réaliser, et de participer à leur mise en œuvre.
- 2) Les élites étaient dotées, de manière pratiquement égalitaire, de ressources de savoir pas forcément identiques. Le Président du Comité de Direction et la Directrice Générale étaient indispensables dans la mise en œuvre du changement en raison de leur expérience en matière d'élaboration d'un outil de gestion spécifique comme le BPR ainsi que de leur expérience de l'appareil décisionnel. De son côté, le Directeur Régional s'est avéré indispensable de par le savoir-négociateur dont il a fait usage lors de la mise à l'agenda et de la prise de décision de la création d'une Direction Générale propre aux Maisons de Justice.
- 3) Les ressources relationnelles des élites étudiées se sont additionnées et le groupe programmatique a réussi à atteindre suffisamment d'acteurs au sein de la cellule stratégique et de l'administration centrale ainsi qu'au niveau local que pour pouvoir mettre en œuvre de manière plus avancée les principes NGP au travers des Maisons

de Justice.

En définitive, l'analyse de l'articulation des ressources des élites retenues, c'est-à-dire de la Directrice Générale, du Directeur Régional, et du président du Comité de direction (l'acteur allié), permet d'affirmer que le groupe programmatique a disposé de manière pratiquement égalitaire de ressources pas forcément identiques mais complémentaires, ainsi que d'un cumul de ressources relationnelles, qui lui ont permis d'influer sur la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice en impulsant le changement au travers des Maisons de Justice.

Conclusion partie II

Le cadre théorique élaboré en partie I et l'analyse des acteurs faisant partie de l'échantillon sélectionné a confirmé l'hypothèse de travail selon laquelle le rôle des élites administratives permet d'expliquer la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice, et en particulier l'externalisation publique des services parajudiciaires au travers des Maisons de Justice. Les méthodes issues des théories de la sociologie des élites et de la sociologie de l'action publique ont permis dans un premier temps de vérifier que les élites administratives étudiées partageaient en majeure partie les mêmes perceptions des menaces, des opportunités, des diagnostics, et des mesures à préconiser concernant l'avenir des Maisons de Justice. La synthèse de ces perceptions définissant le programme de changement porté par le groupe programmatique « Afin d'accroître la qualité, l'efficacité, et l'efficience des services parajudiciaires regroupés au sein des Maisons de Justice, il faut développer leurs moyens et leur autonomie de gestion, et leur donner une place à part entière dans la chaîne pénale en procédant à leur externalisation publique grâce à l'outil BPR et à la création d'une Direction Générale propre aux Maisons de Justice ». Dans un second temps, d'autres méthodes issues des mêmes théories ont permis de vérifier que les élites administratives, constituant le groupe programmatique ou contribuant en tant qu'acteurs satellites au changement porté par celui-ci, disposaient non seulement de ressources suffisantes mais aussi que celles-ci étaient complémentaires et distribuées de manière égalitaire. La présence et la bonne articulation de telles ressources ont conféré au groupe programmatique une capacité d'action qui confirme que celui-ci était en mesure d'impulser le changement, c'est-à-dire l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice par le biais de la mise en œuvre du BPR Maisons de Justice et de la création d'une Direction Générale propre aux Maisons de Justice.

Conclusion Générale : Enseignements et limites de l'étude de la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice ?

La mise en œuvre différenciée d'outils NGP au sein du SPF Justice, et en particulier en Maisons de Justice, a constitué notre question de recherche. Celle-ci a été définie sur base du constat que les Maisons de Justice revêtaient au sein de l'administration de la Justice un caractère spécifique en matière d'intégration des changements prônés par la Nouvelle Gestion Publique. En effet, l'étude de l'intégration des différents principes NGP au sein du SPF Justice, département réputé pour être peu enclin à l'adoption de réformes de type managériales, a montré que les Maisons de Justice avaient été plus loin que les autres divisions administratives dans la mise en œuvre d'outils NGP orienté client, et avaient permis à elles seules l'intégration d'un des six principes NGP, en l'occurrence l'introduction de mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général, en incarnant l'externalisation publique des services parajudiciaires.

Il s'agissait dès lors d'investiguer sur les raisons de cette mise en œuvre différenciée des principes NGP au travers des Maisons de Justice. Pour ce faire, il a été procédé à des entretiens avec des hauts fonctionnaires du SPF Justice et à la lecture de documents officiels. Les résultats de ces recherches et le souhait de dépasser les approches scientifiques dotées d'une vision continuiste ou fondées sur des explications exogènes du changement, ont forgé le choix de cibler le rôle des élites administratives en tant que facteur endogène du changement. Ce choix a ensuite, à son tour, déterminé l'hypothèse de travail selon laquelle le rôle joué par les élites administratives explique cette mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF Justice, et en particulier l'externalisation publique des services parajudiciaires par le biais des Maisons de Justice.

Cette hypothèse de travail et deux approches de la mise en œuvre en analyse de l'action publique, l'approche Bottom-UP et la contextualisation, ont guidé la construction du cadre théorique. Les théories de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des élites ont été choisies et leurs méthodes issues de celle-ci ont permis de vérifier l'existence d'un groupe d'acteurs programmatiques, c'est-à-dire d'un groupe d'élites administratives partageant un même programme de changement et disposant de ressources suffisantes que pour pouvoir

impulser le changement.

Au final, plusieurs enseignements peuvent être tirés des résultats de cette recherche sur la mise en œuvre différenciée des principes NGP au sein du SPF justice :

- L'hypothèse de travail est confirmée. Les élites administratives ont bien joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de l'externalisation publique des services parajudiciaires du SPF Justice.
- L'analyse des ressources et du rôle joué par les acteurs étudiés a mis en avant l'importance de la complémentarité des ressources détenues par les élites administratives.
- L'existence de deux acteurs satellites. L'acteur « allié » qui soutient les décisions en faveur du changement mais qui n'est pas à l'origine du changement et l'acteur « cheville ouvrière » qui partage le programme de changement du groupe programmatique et qui favorise l'opérationnalisation du changement mais qui ne participe pas aux décisions à l'origine du changement. Malgré un rôle moins déterminant que celui des élites programmatiques, ceux-ci se sont avérés tout aussi indispensables à la réussite du changement impulsé, de par la complémentarité des ressources dont ils ont fait usage.

Enfin, après avoir présenté les enseignements qui peuvent être tirés de ce mémoire, il s'agit maintenant de présenter ses limites. Certains choix ont dû être posés en raison de contraintes temporelles. Ces choix ont fatalement limité la portée de la recherche effectuée. Les théories qui expliquent le changement par des variables exogènes ou par une vision continuiste ont été écartées lors du choix de l'hypothèse de travail, l'apport de ces théories aurait sans doute permis d'étendre la connaissance du champ des facteurs qui ont favorisés le changement et donc la compréhension de la problématique étudiée. La méthodologie employée pour élaborer l'échantillon destiné à vérifier l'existence d'un groupe programmatique aurait pu être beaucoup plus important si tous les hauts fonctionnaires remplissant les critères positionnels avaient été interrogés. Cela aurait permis de récolter d'éventuelles données supplémentaires et d'augmenter la fiabilité des résultats obtenus. Le travail réalisé pourrait donc être complété par une nouvelle recherche qui dépasserait ces limites en prenant en compte les théories qui ont été écartées ici et en élaborant un échantillon plus important d'acteurs étudiés.

Bibliographie

Documents scientifiques :

ALBERTY, C. & VAN BOVEN, B., 2009. L'intégration d'une logique managériale dans les maisons de justice. Dans: L. Cooremans, éd. Le management des organisations judiciaires. Bruxelles: Larcier, pp. 119-136.

BERNARD, B., 2010. La légitimité du management. Dans: L. Van Camenhoudt, éd. Modernisation de la Justice. Bruxelles: La revue nouvelle, pp. 40 - 52.

DE VISSCHER, C., 2004. Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires. Les Politiques Sociales - La nouvelle gestion publique, 1 Avril, pp. 33 - 46.

DRAUGNIAUX, A. & GÖRANSSON, M., 2010. Dix ans après l'adoption du Plan Copernic, comment les hauts fonctionnaires sont-ils évalués et comment évaluent-ils leurs collaborateurs ? Pyramides, 20, pp. 45-72.

DRUMAUX, A., 2010. La réforme "Copernic" : du bing bang à "la culture de l'espoir". Pyramides, 20, pp. 23-44.

DRUMAUX, A. & GOETHALS, C., 2007. De l'intention à la mise en œuvre stratégique dans l'administration fédérale belge. Politiques et management public (volume 25), pp. 21 - 44.

DUBOIS, C., 2010. La prison entre crise et modernisation. Dans: L. Van Campenhoudt, éd. La Modernisation de la Justice. Bruxelles: La revue nouvelle, pp. 68 - 74.

GENIEYS, W. & HASSENTEUFEL, P., 2012. Qui gouverne les politiques publiques ?. Gouvernement et action publique Presses de Sciences Po, février, pp. 89 - 115.

HINDRIKS, J., 2008. Au-delà de Copernic de la confusion au consensus ?. Bruxelles: Académic and Scientific Publishers SA, 156.

JACOB, S., 2011. La modernisation des administrations fédérales. Révolution copernicienne ou quête du graal ? Pyramides, 2, pp. 135-158.

JONCKHEERE, A., 2009. Les Mises en tension du travail social par l'informatisation managériale. Quelles configurations de la qualité de l'intervention et du respect de l'organisation dans le travail des assistants de justice ?. 10 ans Maisons de Justice Bilan et Perspectives, 2 Décembre, pp. 141 - 147.

JONCKHEERE, A., 2009. L'informatisation des maisons de justice : une réponse à l'enjeu d'uniformisation du travail social ?. Dans: L. Cooremans, éd. Le management des organisations judiciaires. Bruxelles: Larcier, pp. 137 - 152.

KÜBLER, D. & DE MAILLARD, J., 2009. Analyser les politiques publiques. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 221 p.

LASCOUMES, P. & LE GALES, P., 2012. Sociologie de l'action publique (2ème édition). Collection 128 éd. Paris: Armand Colin, 126 p.

MATHIOT, P., 2010. ELITES. Dans: L. Boussaguet, éd. Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Presses de sciences Po "Références", pp. 225 - 231.

MEGIE, A., 2010. Mise en oeuvre. Dictionnaire des politiques publiques Presses de Sciences Po "Références", pp. 343 - 350.

PIRAUX, A., 2011. Plan Thémis de modernisation de l'Ordre judiciaire, projet Phenix d'informatisation, mesure de la charge de travail : les difficultés du management judiciaire. [En ligne]

Available at: URL : <http://pyramides.revues.org/287>

[Accès le 10 février 2014].

SCIEUR, P., 2010. Cours de Sociologie des organisations. Mons: Fucam.

VARONE, F. & BONVIN, J.-M., 2004. Regards croisés sur la nouvelle gestion publique. Les Politiques Sociales - La nouvelle gestion publique, 1 Avril, pp. 4 - 17.

Documents professionnels :

AUWERS TOM, 2004. La réforme Copernic de nouveaux développements - Addendum à la brochure "Copernicus-Au centre de l'avenir". Bruxelles: Service Public Fédéral "Personnel et Organisation".

BOURLET, A., 2008. Evaluation du plan de management et opérationnel intégré (2002 - 2008) version de juillet 2007. Bruxelles: SPF Justice.

BOURLET, A., 2012. Evaluation du plan de management et opérationnel intégré (2008 - 2014) version du 10 avril 2012. Bruxelles: SPF Justice.

BOURLET, A., 2004. Plan de management et opérationnel et intégré 2002 - 2008 (version du 20/04/2004). Bruxelles: SPF Justice.

BOURLET, A., 2012. Plan de management et opérationnel intégré 2008 - 2014. Bruxelles: Service public fédéral justice.

BOURLET, A., 2012. Réalisation du plan de management et opérationnel intégré 2008-2014 (mars 2012). Bruxelles: SPF Justice.

COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE, 2009. Rapport Frais de Justice site pilote Louvain et Nivelles. Bruxelles : Commission de Modernisation de l'Ordre Judiciaire.

DE CLERCK, S., 1997. Un accès à la justice à dimension humaine. Bruxelles: Ministère de la Justice.

DE CLERCK, S., 2009. Allocution. 10 ans Maisons de Justice Bilan et Perspectives, 2 Décembre, pp. 45 -50.

DEVOS, A., 2011. Modèle de gestion, Canaux de Communication. Bruxelles: SPF Justice.

DEVOS, A., 2009. Bilan des 10 ans des Maisons de Justice Bilan et les perspectives pour les années à venir. 10 ans Maisons de Justice Bilan et Perspectives, 2 Décembre, pp. 13- 44.

MEURISSE, H., 2007. Rapport annuel 2007 Direction Générale Etablissements Pénitentiaires. Bruxelles: SPF Justice.

MEURISSE, H., 2012. Rapport annuel 2012 Direction Générale Etablissements Pénitentiaires. Bruxelles: SPF Justice.

MONARD, G., 2005. Projets d'améliorations, BPR, Instrument de la Modernisation de l'Administration Fédérale. Bruxelles: SPF Personnel et organisation.

SPF JUSTICE, 2005. Vadémécum Cercles de développement. Bruxelles: SPF Justice.

SPF JUSTICE, 2009. Rapport annuel 2009 SPF Justice. Bruxelles: SPF Justice.

SPF JUSTICE, 2010. Rapport annuel 2010 SPF Justice. Bruxelles: SPF Justice.

VAN BOVEN, B., 2009. De quelle manière les outils de gestion contribuent-ils à professionnaliser et à améliorer la qualité des Maisons de justice en tant que service public ?. 10 ans Maisons de Justice Bilan et Perspectives, 2 Décembre, pp. 161 - 170.

Documents législatifs :

CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE, 1998. Projet de loi 1889/1 - 98/99. Bruxelles.

GOUVERNEMENT FEDERAL, 1999. Accord de gouvernement fédéral, La voie vers le XXIème siècle. Bruxelles.

GOUVERNEMENT FEDERAL, 2000. Arrêté Royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral. M.B. 18.11.2000 éd. Bruxelles: Moniteur Belge.

VAN PARYS, T., 1999. Arrêté Ministériel du 23 juin 1999 fixant les descriptions et profils de fonction pour le personnel des services extérieurs du Service des Maisons de Justice du Ministère de la Justice. M.B.29.06.1999 éd. Bruxelles: Moniteur Belge.

VAN PARYS, T., 1999. Arrêté Ministériel du 23 juin 1999 fixant les instructions de base destinées aux maisons de justice. M.B.29.06.1999 éd. Bruxelles: Moniteur Belge.

Références internet :

EUROSIG.EU, 2013. Service régalien. [En ligne]
Available at: <http://www.eurosig.eu/article45.html#soustitre0>
[Accès le 17 11 2013].

GUGLIEMI, G. & KOUBI, G., 2000. Service régalien. [En ligne]
Available at: <http://www.eurosig.eu/article45.html#soustitre0>
[Accès le 17 11 2013].

INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, 2004. Institut européen d'administration publique. [En ligne]
Available at: http://www.eipa.nl/UserFiles/File/Broch2004_French.pdf
[Accès le 12 janvier 2014].

L'INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, 2013. CAF - Common Assessment Framework. [En ligne]
Available at: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>
[Accès le 8 février 2013].

SPF JUSTICE, 2011. Charte de l'utilisateur. [En ligne]
Available at:
http://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/bijzondere_aandachtspunten/charte

_de_l_utilisateur/

[Accès le 31 mars 2014].

SPF JUSTICE, 2013. ORGANIGRAMME. [En ligne]

Available at:

http://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/organigramme/

[Accès le 14 juin 2013].

SPF JUSTICE, 2013. PRESIDENT ET COMITE DE DIRECTION. [En ligne]

Available at:

http://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/president_et_comite_de_direction/

[Accès le 31 mars 2014].

CNRTL, 2012. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales: Savoir. [En ligne]

Available at: <http://www.cnrtl.fr/definition/savoir>

[Accès le 23 mai 2014].

Entretiens :

BOURLET, A., 2013. Entretien avec Monsieur Alain Bourlet, Président du Comité des directions du SPF Justice de 2002 à 2013 [Interview] (25 juin 2013).

DAVREUX, S., 2013. *Entretien avec Monsieur Stéphane Davreux, Directeur régional sud des Maisons de Justice* [Interview] (20 juin 2013).

DEVOS, A., 2013. *Entretien avec Madame Annie Devos, Directrice générale des Maisons de Justice* [Interview] (23 mai 2013).

VAN BOVEN, B., 2013. *Entretien avec Madame Bénédicte Van Boven, Directrice de la Maison de Justice de MONS* [Interview] (12 avril 2013).

VANBOVEN, B., 2014. Entretien avec Madame Bénédicte Vanboven, Directrice des Maisons de Justice de Mons et Tournai [Interview] (11 mars 2014).

Chaussée de Binche, 151 – 7000 Mons, Belgique www.uclouvain.be/espo

