

Joël FICET  
CRIS – Université de Liège  
Boulevard du Rectorat, 7 Bât. 31  
4000 Liège – Belgique  
jficet@yahoo.com

## **Consultance managériale et modernisation de l'Etat en Belgique**

### **Le cas des réformes de l'organisation judiciaire belge**

Communication aux journées d'étude  
« Les consultants et la politique »  
Paris, 5-6 mai 2010.

L'Etat belge connaît depuis une vingtaine d'années une vague réformatrice sans précédent inspirée du « *new public management* » (NPM) (Hood, 1991). Les institutions fédérales ont ainsi été profondément reconfigurées en fonction de normes d'efficience, de responsabilisation ou de qualité également appliquées dans de nombreux autres pays occidentaux (Bouckaert, Pollitt, 2004). Ce phénomène a connu une singulière accélération au tournant des années 2000, avec l'adoption du « Plan Copernic » de modernisation de l'administration fédérale, dont l'intitulé résume significativement l'ambition : révolutionner le fonctionnement des pouvoirs publics et au-delà, le rapport de l'Etat à la société (Jacob, 2000 ; De Visscher, 2005). Ce mouvement s'est accompagné d'un recours important à des conseils en management. L'intensité de ce recours a d'ailleurs évolué au même rythme que celui du processus de réforme : croissant durant les années 1990, mais encore ponctuel ; massif voire systématique durant la législature 1999-2003 ; en décline depuis lors, en même temps que s'est affirmé un certain scepticisme quant au bilan de Copernic.

Ce double phénomène de managérialisation et d'externalisation de l'expertise est également sensible dans l'ordre judiciaire. En effet, une série de réformes visant à modifier tant la gouvernance générale de l'institution que ses processus de travail ont été initiées pour répondre notamment aux dysfonctionnements révélés par l'Affaire Dutroux (1996-1998). Un certain nombre de programmes et expériences inspirés par le *performance management* ou la gestion des ressources humaines ont ainsi été lancés : cercles de qualité, contrats d'objectifs en matière d'arriérés, profils de fonction, indicateurs de la charge de travail des magistrats, création de postes de « conseillers en ressources humaines » dans certaines juridictions... Par ailleurs, comme dans les autres segments de l'Etat, des conseils externes ont été invités à participer à l'élaboration et/ou à l'implémentation de ces innovations. La Justice est restée néanmoins, comme en France d'ailleurs, en retrait de la vague managériale : les réformes y ont été de moins grande envergure, les échecs plus nombreux ; le recours à la consultance y a été plus timide, et a d'ailleurs surtout bénéficié à des équipes universitaires. Il a pour cette

raison été choisi de considérer dans cette analyse la consultance universitaire comme comparable (bien que non identique) au consulting privé. En effet, en dépit du statut de leurs appartenances institutionnelles, les académiques sont, vis-à-vis de leurs commanditaires, dans une relation contractuelle et prescriptive proche de celle des consultants professionnels. Les départements et centres de recherches impliqués dans ces enquêtes sont d'ailleurs généralement clairement orientés vers la recherche de missions auprès d'institutions non scientifiques (collectivités publiques, entreprises, associations), impliquant la mobilisation de connaissances, l'application de méthodologies et la formulation de recommandations similaires à celles du secteur privé. On inclura donc les interventions d'universitaires dans le phénomène d'externalisation de l'expertise managériale constituant l'objet de la présente communication, qui s'articule autour de trois niveaux d'analyse.

Tout d'abord, au niveau « macro », on s'attachera à mettre en évidence les facteurs conjoncturels et structurels ayant généré ce mouvement d'explosion du recours par l'administration fédérale à la consultance au tournant des années 2000 et son ressac relatif. En second lieu, on décrira comment ce phénomène s'est matérialisé dans l'espace judiciaire en suivant la trajectoire de trois chantiers de réformes. L'objet de cette section sera notamment de montrer que ce secteur connaît plus une pluralisation qu'une externalisation de l'expertise gestionnaire ; les consultants y ont en effet été rapidement concurrencés par des organes d'expertise internes, plus légitimes aux yeux de magistrats soucieux de leur indépendance. Enfin, en un troisième point, on analysera comment les consultants contribuent à la stabilisation de nouvelles normes d'action publique dans le secteur de la Justice et participent de stratégies d'enrôlement du corps judiciaire au service de la modernisation de la Justice.

Le présent texte s'appuie sur plusieurs types de matériaux. Tout d'abord, une abondante documentation écrite recueillie au cours de plusieurs années passées à analyser les réformes de l'organisation judiciaire en Belgique : rapports, déclarations officielles, débats parlementaires, mais aussi comptes-rendus de réunions de concertation, groupes de travail, drafts de projets, notes au ministre, tous documents qui ont pour intérêt de présenter les alternatives et donc d'ouvrir partiellement les « boîtes noires » de la politique en action. Ces documents ont été interprétés notamment à l'aide d'un certain nombre d'entretiens avec des acteurs politiques, des conseillers ministériels ou des magistrats ayant participé à un titre ou à un autre à l'une des réformes ou tentative de réforme évoquées dans ce texte. Mais la réflexion repose également, surtout dans ses aspects « micro », sur une expérience personnelle : celle de deux missions de consultance réalisées par l'Université de Liège à la demande du ministère de la Justice<sup>1</sup>.

Cette proximité au terrain n'est évidemment pas sans conséquences sur le contenu de l'analyse. D'une part, la participation au processus de réforme a pu offrir un accès privilégié à un certain nombre de documents et d'informations ; elle a également permis des observations directes sur les interactions entre consultants et clients, parfois difficiles à effectuer même avec une démarche ethnographique poussée. Mais d'autre part, la position d'acteur entrave l'enquête (il n'était ainsi pas possible de réaliser un entretien auprès de partis d'opposition tout en étant perçu comme l'expert du gouvernement) et induit une inévitable censure. Heureusement, la publicité donnée aux résultats des négociations en question nous permet de mettre partiellement de côté, dans le cas présent, les impératifs de prudence s'imposant usuellement aux consultants.

---

<sup>1</sup> En collaboration avec des chercheurs de l'Université Catholique de Louvain (KUL) et l'Université Libre de Bruxelles (ULB).

## **I. DE LA DELEGITIMATION DE L'ETAT A L'EXTERNALISATION DE L'EXPERTISE MANAGERIALE : ESSOR ET DECLIN DE LA CONSULTOCRATIE EN BELGIQUE**

Il a été mentionné que le recours à la consultance externe par l'Etat belge a explosé avec la réforme Copernic. Les premières étapes de la managérialisation des institutions publiques belges sont toutefois antérieures et correspondent à l'émergence au milieu des années quatre-vingt du thème de la « modernisation » de l'Etat (Thijs, Van de Walle, 2005 ; de Visscher, 2005). Le processus s'est accéléré suite au scrutin législatif de 1991, peu après lequel une « radioscopie » des besoins en personnel de l'Etat fédéral, ayant pour objet de rationaliser la gestion de ses ressources humaines, est initiée. Diverses mesures en vue de rapprocher les institutions des citoyens sont également adoptées : la mise en place d'une « Charte de l'utilisateur des services publics » en décembre 1992 ; une Loi sur la publicité de l'administration en avril 1994 ; la création de « médiateurs fédéraux »... Ces manifestations d'un nouveau « *souci de soi de l'Etat* » (Bezes, 2003) restent toutefois d'envergure limitée par rapport aux changements massifs intervenus dans les pays anglo-saxons à la même période.

Simultanément, les gouvernements successifs entreprennent de créer, *en interne*, les structures d'expertise nécessaires à l'implémentation de ces initiatives. Un secrétariat d'Etat à la Fonction publique (ultérieurement transformé en ministère) est institué en 1985 afin de piloter la réforme de l'Etat ; il est assisté par un corps administratif de « conseillers de la Fonction publique » créé en 1989 et composé de fonctionnaires spécialement formés au management. Des « cellules de modernisation », rattachées à ce secrétariat, sont implantées dans chaque ministère. Enfin, un Bureau de conseil en administration et gestion, connu sous le nom de « Bureau ABC », apporte à partir de 1995 son expertise aux agences publiques et administrations qui en font la demande. Bien que rattaché officiellement au ministère de la Fonction publique, il réalise en toute indépendance les missions qui lui sont confiées sous forme de conventions par ses partenaires. Il s'agit là d'une modalité originale de « consultance interne » semi-autonome, qui prépare l'ouverture aux conseils privés. Le recours à des firmes externes est par contre, à ce stade, embryonnaire. La politique de modernisation et son corolaire, l'importation de la consultance managériale dans la sphère administrative, va être accéléré par deux crises : l'affaire Dutroux et la « crise de la dioxine ».

### ***A. La modernisation de l'Etat comme réponse à une crise institutionnelle***

Ces deux scandales ont chacun monopolisé l'attention de l'opinion publique durant plusieurs mois et durablement affecté la confiance des citoyens belges dans leurs institutions. Ils ont de la sorte ouvert une fenêtre d'opportunité pour des réformes de structures, dans l'appareil pénal d'abord, dans l'ensemble de l'administration fédérale ensuite.

L'affaire Dutroux nous intéresse particulièrement à cet égard. L'indignation née de ce scandale de pédophilie, tournant en une dénonciation généralisée de l'incompétence de la classe politique, a obligé celle-ci à démontrer sa volonté de changement en mettant en application, selon la logique du « *garbage can model* », un certain nombre de projets d'inspiration managériale à l'étude mais auquel le système de décision consensuel belge n'accordait que peu de chance de matérialisation (Snacken, 2001 ; Vigour, 2004). Les attaques populaires contre la Justice ont donc été traduites comme une exigence de performance managériale, et ce bien que l'introduction de méthodes et de la philosophie du secteur privé n'ait jamais fait partie des mots d'ordre du « mouvement blanc » (dont les porte-parole attaquaient plus le formalisme et la politisation de la Justice que son inefficience). La

commission parlementaire mise en place pour tirer les leçons de l’Affaire propose clairement l’alignement du fonctionnement de la Justice sur celui des autres administrations, voire sur celui des entreprises privées : « *Responsabilisation, motivation, contrôle interne et externe, mobilité, formation, nomination sur la base de projets et de profils, mandats à temps, dissociation de la fonction et de l’évolution du traitement, objectivation des nominations et promotions, informatisation, méthodes de gestion, circulation de l’information, résorption de l’arriéré, tels sont les maîtres-mots des réformes auxquelles nous devons contribuer* » (Jean-Jacques Viseur, rapporteur de la Commission Dutroux, Annales de la Chambre, 15 avril 1997, p. 5409). La plupart des recommandations sont rapidement adoptées dans le cadre d’un accord dit « Octopus » (car signé par huit partis de gouvernement), le 24 mai 1998. Parmi les principales conséquences de cet accord, la nomination par mandat de sept ans des présidents de juridiction (qui bénéficiaient précédemment du privilège de l’inamovibilité) la création d’un Conseil supérieur de la Justice (CSJ) désormais en charge de la sélection et de la formation des magistrats, mais qui dispose aussi de pouvoir d’audit.

La crise dite de la « dioxine » est déclenchée en janvier 1999 par la découverte de la pollution à cette substance toxique de plusieurs unités de production de volailles, en raison de la contamination de denrées alimentaires pour animaux par un lot d’huile de vidange recyclée. En urgence, les fermiers sont obligés d’abattre de nombreux animaux ou de détruire les stocks de lait ; l’industrie agroalimentaire est également sommée de prendre des mesures sanitaires. Le gouvernement et l’administration de la Santé sont blâmés par l’opinion pour leur incapacité à prévenir les risques et à gérer la crise, qui coûtera à l’Etat belge deux milliards d’euros en indemnités. Cette crise sanitaire intervient en pleine campagne électorale et fragilise le bloc socio-chrétien dont est issu le premier ministre Dehaene. Le scrutin législatif de juin 1999 renvoie les sociaux-chrétiens dans l’opposition et détermine la coalition libérale-socialiste-écologiste menée Guy Verhofstadt à réformer l’administration fédérale selon des objectifs de qualité du service rendu aux usagers, de simplification des procédures, de délégation de compétences au secteur privé ou à la société civile, de séparation entre décideurs et exécutants, de responsabilisation des hauts fonctionnaires, etc. Le Plan Copernic exprime, à un degré bien plus élevé qu’Octopus, la volonté d’introduire dans le secteur public les méthodes de l’entreprise. Cela peut être observé notamment dans le sort réservé aux hauts fonctionnaires : en l’espace de quelques années, tous les cadres supérieurs des ministères centraux (rebaptisés « services publics fédéraux », ou SPF), traditionnellement nommés selon leur couleur politique, sont démissionnés et renouvelés sous le pilotage de cabinets spécialisés selon les techniques de la gestion des ressources humaines (jeux de rôle, *assessment centers*, descriptions de fonction, etc.). Cette fascination pour le privé se manifeste également dans la stratégie de changement adoptée par le ministre de la Fonction publique Luc van den Bossche, qui entreprend d’imposer la réforme top-down, en écartant les hauts fonctionnaires et en sollicitant l’appui des consultants privés.

### ***B. Le Plan Copernic : une stratégie de changement « consultocratique »***

Le Plan Copernic apparaît, au regard de ses origines, comme un moyen de relégitimer aux yeux de la population un Etat décrié pour son inefficacité et sa politisation. Le choix de la délégation de l’expertise managériale n’est donc pas purement fonctionnel : d’une part, il s’inscrit dans une matrice idéologique postulant « *l’indifférenciation des activités publiques et privées* » (Dreyfus : 241) ; d’autre part, il s’insère dans une stratégie délibérée visant, en s’en remettant à des experts en apparence neutres, à court-circuiter un système décisionnel largement fondé sur les allégeances partisans et le clientélisme. Il ne s’agit donc pas tant ici de la rencontre d’un problème et d’un savoir spécialisé que de l’instrumentalisation d’une

parole « scientifique » comme outil symbolique de légitimation du changement (Villette, 1997).

Cette stratégie que l'on pourrait qualifier de « consultocratique » (Saint-Martin, 1994) est d'ailleurs assumée dès les premiers pas du Plan. Son élaboration s'appuie en effet sur les rapports de deux groupes de travail (consacrés respectivement au fonctionnement de l'administration et à la politique du personnel) mis en place par le Conseil des ministres le premier octobre 1999 et composé d'experts consultants. Ses grandes perspectives ont été ainsi tracées par des membres des firmes Andersen Consulting, Arthur D. Little, Pricewaterhouse Coopers, ECWS Pays-Bas (Piroux, 2004). Les cabinets sont aussi massivement sollicités dans les phases suivantes. Le ministère de la Fonction publique (devenu le SPF Personnel et Organisation) pilote l'ensemble de la réforme en déléguant aux firmes de consulting les tâches d'audit, de conseil et de suivi que nécessitent les *Business Process Reengineering* (BPR) entrepris dans chaque ministère. Les firmes De Witte & Morel et Möbius ont ainsi appuyé à partir de 2004 le BPR du SPF Justice, baptisé opportunément « Just-in-Time » et, en 2006, le BPR des Maisons de Justice. Les conseils privés sont aussi, on l'a vu, chargés du recrutement et de la formation des hauts fonctionnaires. Au total, les sommes versées pour les missions de consulting s'élèvent à près de cent millions d'euros sur l'ensemble de la législature 1999-2003.

A l'inverse, Copernic entraîne le sacrifice des organes d'expertise managériale internes existants. Le bureau ABC, créé précisément pour les missions d'audit au sein de l'administration fédérale, est ainsi supprimé en 2000. Le Collège des secrétaires généraux, autre organe chargé de conseiller le gouvernement sur les questions de politique du personnel, subit le même sort. Ont également été soumis à une rude offensive les cabinets politiques qui, traditionnellement, sont omniprésents dans toutes les phases de l'action publique – y compris dans les phases de conception et d'exécution : « *Les cabinets produisent non seulement des conseils stratégiques, mais ils se sont également transformés en administrations fantômes, en assumant des fonctions de législation subordonnée et même exécutives. Par ce fait, la fonction publique est non seulement marginalisée dans la production des conseils stratégiques, mais aussi exclue de l'exécution des programmes stratégiques* » (Brans, Pelgrims, Hoet : 69). Les initiateurs du plan Copernic, ayant posé l'objectif d'une dépolitisation de l'Etat, ont assez logiquement prévu de supprimer complètement les cabinets et de les remplacer dans tous les ministères par des « cellules stratégiques » de techniciens en nombres limités et choisis sur la base d'une description de fonction objective ; ce projet, qui aurait fortement réduit les capacités de contrôle des partis sur la fonction publique, est toutefois graduellement abandonné.

Le phénomène d'externalisation de l'expertise, touchant à son apogée sous les gouvernements Verhofstadt, s'étouffe par la suite essentiellement pour deux raisons : la volonté des partis politiques de « reprendre la main » face à une réforme dont la radicalité les prive de leurs réseaux clientélares d'une part, les faibles résultats obtenus d'autre part. Un examen a posteriori ne peut en effet cacher que les changements intervenus ont souvent été rhétoriques, et que les solutions proposées par des consultants ne maîtrisant pas la culture et les enjeux du secteur public étaient tout simplement inadaptées. Ce « backlash » est également observable dans le secteur de la Justice, qui, du fait de l'Affaire Dutroux, a connu une effervescence réformatrice dès 1997, retombée depuis.

## **II. EXTERNALISATION OU PLURALISATION DES SOURCES D'EXPERTISE GESTIONNAIRE : LE SECTEUR JUDICIAIRE, MILIEU CONCURRENTIEL POUR LA CONSULTANCE MANAGERIALE**

Les particularismes des réformes de l'organisation judiciaire sont analysées dans cette section au travers de la présentation de trois « chantiers » managériaux caractérisés par des situations d'expertise propres : l'élaboration d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats ; l'implantation de démarches qualité dans les parquets ; la décentralisation de la gestion des juridictions. L'analyse des combinaisons d'acteurs impliqués dans ces trois entreprises réformatrices révèle certains traits particuliers concernant la production de savoir managérial dans le secteur judiciaire. Le mouvement d'externalisation observable dans l'ensemble de l'administration centrale prend ici plutôt la forme d'un éclatement généralisé des formes et sources d'expertise : dans une institution étroitement centralisée et bureaucratique, sont apparues dans la foulée de l'Affaire Dutroux de nombreuses instances semi-autonomes exerçant officiellement ou *de facto* un rôle de conseil managérial auprès des autorités. Les conseils privés, bien que non totalement absents du secteur, y ont donc eu au cours de la dernière décennie une visibilité réduite. Deux ordres de facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Le premier tient à l'environnement de travail des tribunaux, peu compatible avec les vues des consultants : dans une institution hautement légaliste et hiérarchisée, où les cadres intermédiaires (procureurs et présidents de juridiction) ne disposent d'aucune ressource en propre (l'ensemble des moyens étant géré par le ministère), où les personnels n'ont aucune formation au management et où règne une méfiance instinctive vis-à-vis des logiques marchandes, les solutions basées sur la logique de projet ou la responsabilisation des gestionnaires ne pouvait qu'apparaître irréalistes voire absurdes. La crédibilité des consultants a ainsi pu être entamée par la tendance de certains à transposer directement des schémas du secteur privés, à proposer des modèles clés-en-main ou tout simplement à emplir de néologismes et d'anglicismes des documents destinés à des juristes. Intervient aussi l'obstination des magistrats à défendre leur indépendance constitutionnelle, y compris en utilisant leurs relais dans la classe politique pour entraver certains projets gouvernementaux. Plus que d'autres corps de fonctionnaires, la magistrature a su résister à l'injonction au changement managérial et imposer que des instances d'expertise gestionnaires spécifiques, composées au moins partiellement de magistrats, soient mises en place et associées à la négociation de la réforme.

### ***A. Le serpent de mer de la mesure de la charge de travail***

L'élaboration d'un instrument de mesure de la charge de travail est un des « serpents de mer » de la modernisation de la Justice en Belgique (Franssen, Plessers, 2008). La longue histoire (encore inachevée) de ce chantier illustre particulièrement l'éclatement des sources d'expertise gestionnaire qui affecte le secteur.

L'origine du processus est la loi du 29 novembre 2001, qui stipule que toute extension du cadre des magistrats d'un tribunal ou d'un parquet dépendra désormais d'une évaluation « *reposant sur la mesure, au moyen d'un système d'enregistrement uniforme, de la charge de travail* ». Il s'agit, selon une pratique empruntée au management privé, de rationaliser l'emploi des ressources humaines par le biais d'un instrument « objectif » de quantification du temps consacré à chaque activité ; cette méthode de gestion du personnel est d'ailleurs, depuis Copernic, promue dans l'ensemble de l'administration fédérale belge. Les premiers pas dans la concrétisation de cet objectif sont faits dans le ministère public. Pour des raisons organisationnelles (intégration à l'administration centrale, autorité des Procureurs sur leurs

substitués, habitude de la coopération avec des partenaires extérieurs, existence d'une instance représentative légitime de l'ensemble des parquets), les magistrats du parquet sont en effet de manière générale plus ouverts aux valeurs managériales et mieux disposés à collaborer avec les consultants (Ficet, 2008b). Le ministère confie une mission sur ce thème en 1997 au Bureau ABC qui, à partir d'une investigation menée dans divers parquets, avait créé un modèle d'évaluation des besoins en magistrats, intitulé « Pandora » ; ce modèle a d'ailleurs été utilisé par le Conseil supérieur de la Justice dans le cadre de ses missions d'audit. Toutefois, en raison de la suppression du Bureau et de l'alternance électorale de 1999, son emploi n'a pu être généralisé. En 2006, un consortium de consultants privés, rassemblant les firmes précitées Möbius et de Witte & Morel, reprend le flambeau et élabore à son tour un modèle, qui n'est à l'heure actuelle finalisé que pour les aspects de l'activité des parquets pour lesquels des données informatiques exhaustives et harmonisées existaient déjà ; une cellule spécifique instituée auprès du Collège des Procureurs généraux (organe représentatif du parquet) poursuit toutefois son développement, avec un accompagnement méthodologique distant de Möbius.

Le siège a de son côté cherché à anticiper l'imposition d'un modèle par le ministre en développant une méthodologie propre (Castin, 2005 ; Hubin, 2007). La Conférence des premiers présidents de Cour d'appel, instance informelle ne disposant pas de pouvoirs propres, a, de son initiative, expérimenté dans les Cours d'appel deux modèles différents. Le premier a visé à établir des « Moyennes unitaires nationales d'activité sectorielle » (MUNAS), c'est-à-dire, basiquement, à calculer le nombre moyen de dossiers traités par chaque magistrat durant une certaine période, en distinguant les catégories de litiges (1998-2002). Le second, inspiré de la méthode néerlandaise « Lamicie », est plus précis : entre février 2002 et juin 2004, des magistrats des cinq Cours d'appel du pays ont rempli des « time sheets » indiquant, outre le type de contentieux, le degré de difficulté des affaires, le nombre de pièces incluses dans chaque dossier, le temps passé pour chaque étape de la procédure (préparation, audience, rédaction, prononcé...). Au vu des polémiques sur les mérites respectifs de ces techniques, une étude de faisabilité de la mise en place d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du siège a été demandée en 2007 par le SPF à l'Université de Liège et à l'Université Catholique de Louvain. Celle-ci n'avait toutefois pour objet que d'établir un bilan des méthodes expérimentées en Belgique et à l'étranger, et non pas d'élaborer un instrument à proprement parler. Ce dernier se fait donc toujours attendre à l'heure actuelle.

La problématique de la charge de travail illustre donc particulièrement en quoi la volonté des magistrats de préserver leur indépendance minore le rôle des experts externes, cantonnés à une position de soutien à des organes de réflexion plus légitimes : Collège des procureurs généraux (qui, initialement destiné à conseiller le gouvernement en matière de politique criminelle, s'est graduellement investi dans les questions d'organisation judiciaire), Conférence de Premiers présidents de Cour d'appel ou Conseil supérieur de la Justice (Ficet, 2010a). Ce phénomène de développement d'une expertise managériale interne est également sensible dans un autre chantier de réforme, la création à titre expérimental de cellules de qualité dans un certain nombre de parquets.

### ***B. Les expériences de qualité totale dans les parquets***

Le développement de la thématique de la qualité dans la Justice est une autre des conséquences de l'affaire Dutroux. L'obligation de veiller à la « qualité totale » des prestations des parquets est inscrite à l'article 7 de la loi du 4 mai 1997 sur l'intégration verticale du ministère public, qui définit les missions des Procureurs généraux. La même

année, le ministère entreprend, en coopération avec un consultant privé, la firme belge Berenschot, de mettre en place un projet global de gestion de la qualité dans les juridictions de première instance (Depré, 2008). Berenschot mène ainsi une enquête approfondie dans les tribunaux de Bruges et Namur afin d'établir une liste de critères de qualité. Celle-ci devait être par la suite transformée en un « questionnaire de visitation », au moyen duquel des magistrats issus des juridictions supérieures pourraient apprécier le fonctionnement de tribunaux de première instance et suggérer des changements. Ce protocole aurait permis d'objectiver les standards d'évaluation du service public de la Justice tout en préservant l'autorégulation du corps. Toutefois, cette première tentative d'élaboration d'un protocole d'amélioration de la qualité dans l'institution judiciaire est abandonnée peu après, victime elle aussi de l'alternance électorale.

La problématique est réactivée en 2003 lorsque l'Université Catholique de Louvain est chargée par le Service de politique criminelle (SPC) du ministère de la Justice d'une mission d'analyse des expériences réalisées à l'étranger et de définition d'une procédure de démarche qualité adaptée aux parquets et parquets généraux. Le SPC est un organe technique institué en janvier 1994, initialement pour appuyer le ministre dans l'élaboration de la politique pénale (rassemblement d'informations criminologiques, rédaction de textes législatifs et réglementaires, réponses aux questions de parlementaires...) et coordonner la diffusion d'informations auprès de la police et de la magistrature. Un arrêté royal d'octobre 2002 a recentré ses missions autour d'une fonction de soutien scientifique à l'action du ministère public, en liaison avec le Collège des Procureurs généraux. Le SPC a graduellement étendu cette tâche d'expertise aux questions managériales ; en l'occurrence, c'est ce service qui a pris l'initiative de l'étude, obtenant l'accord du Collège des Procureurs généraux et un budget du ministère de la recherche fédérale.

Le protocole proposé par la KUL est fortement inspiré d'un modèle préexistant, le « Common Assessment Framework » (en français, le « Cadre d'auto-évaluation des Fonctions publiques », ou CAF), initialement développé au niveau de l'Union européenne (Bouckaert, Depré, Drumaux, 2005 ; Ficet, 2008a). Il est implémenté à partir d'août 2005 à titre expérimental dans six parquets pilotes, avec l'aide de chercheurs de l'Université Libre de Bruxelles. Finalisé par le SPC, le modèle est, au début de l'année 2008, mis à disposition de tout Procureur souhaitant, sur une base volontaire, mettre en place une démarche qualité dans son corps. Le Procureur général de Gand, ainsi, a incité l'ensemble des parquets de première instance de son ressort à s'inspirer du protocole.

Cette entreprise réformatrice illustre à nouveau la multiplication et l'enchevêtrement des sources d'expertise diagnostiqués plus haut : sur dix ans, un consultant privé, un service interne au ministère et deux universités ont travaillé à la mise en œuvre concrète du principe de qualité totale dans l'institution judiciaire. Elle permet par ailleurs de souligner l'autonomie et la légitimité acquises par les acteurs experts propres au domaine judiciaire – en l'occurrence, le SPC, composé de criminologues et dirigé par une magistrate. Une autre institution semi-indépendante joue d'ailleurs depuis juillet 2006 un rôle similaire pour le siège : la Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire, qui initie également de son propre chef d'autres projets tels que l'élaboration de l'outil « Justpax » (qui vise à mesurer le coût des produits des Justices de paix) ou, depuis quelques mois, la rédaction de descriptions de fonction pour tous les personnels non magistrats des tribunaux.

### ***C. Le chantier de la décentralisation judiciaire et le « management intégral »***

Un troisième chantier, de plus grande envergure, symbolise le pouvoir d'inertie de la magistrature : la décentralisation de la gestion des juridictions et l'application dans celles-ci



du management intégral. A l'heure actuelle, les tribunaux dépendent entièrement du SPF Justice en ce qui concerne l'ensemble de leurs moyens : budget, personnel, matériel, bâtiments... Pour dépasser les rigidités liées à ce système, les ministres successifs essaient depuis une décennie de responsabiliser les chefs de corps en leur transférant l'ensemble des compétences de gestion dans le cadre de contrats spécifiant des résultats à atteindre et des modalités de reddition de comptes. Ce mode de gouvernance renvoie bien sûr à ce principe cardinal du *new public management* qu'est la séparation entre décideurs et exécutants (Ficet, 2010b).

La première tentative d'application d'un tel mécanisme est le plan Thémis, qui figure parmi les points majeurs de l'accord préalable à la constitution du gouvernement « Verhofstadt II », en juillet 2003 (*Pyramides*, 2006). La première version du plan opte pour une gestion « horizontale » (c'est-à-dire, commune au siège et au parquet) des ressources humaines et financières, une division complexe des responsabilités managériales entre niveaux des arrondissements et des ressorts de Cour d'appel ; elle prévoit également de placer auprès des chefs de corps des « managers » en charge de la gestion du personnel et du budget. La réforme suit un parcours classique au regard des règles du jeu politique belge, le cabinet traitant en quasi-monopole ce dossier sensible pour le corps judiciaire et à haute visibilité médiatique. Une mission de réflexion sur le profil des « managers judiciaires » est certes confiée à l'Université Catholique de Louvain, grâce à un financement opportunément accordé par le ministère de la politique scientifique (octobre 2005-novembre 2006) ; elle n'intervient toutefois que tardivement dans le processus global de négociation et n'y revêt qu'une importance secondaire. Lors du dévoilement de la première note Thémis (juin 2005), de violentes critiques se font jour de la part des associations professionnelles du corps ainsi que du CSJ. Celles-ci portent sur divers points perçus comme attentatoire au principe d'indépendance (tel l'impératif de respecter l'enveloppe accordée annuellement pour les frais de justice, qui obligerait les juges d'instruction à limiter leur recours à des expertises dans le cadre d'enquêtes criminelles), mais aussi sur le principe de la gestion horizontale. Le cabinet est alors amené à revoir – toujours en solitaire - ses orientations et notamment à dissocier les organes de gestion du siège et du parquet, sans pour autant apaiser les inquiétudes des praticiens (mars 2006). L'alternance électorale suivante, toutefois, enterre définitivement Thémis.

Le processus est relancé en mars 2008 lorsque le ministre Jo Vandeurzen annonce un ambitieux programme de « reconfiguration du paysage judiciaire » (RPJ) comprenant plusieurs volets, dont les principaux sont la contractualisation du financement des juridictions, la disparition des juridictions spécialisées (travail, commerce, juges de paix et de police) au profit d'un « tribunal unique » et un réaménagement géographique des arrondissements. Les objectifs du programme, clairement affichés, sont d'améliorer l'efficacité et de maîtriser les coûts de la Justice. En un premier temps, Jo Vandeurzen se refuse à préciser ses options, demandant aux représentants de la magistrature (Conseil supérieur de la Justice, Collège des Procureurs généraux) d'explicitier leurs visions de ce nouveau « paysage judiciaire ». En cours d'étude, toutefois, le ministre est remplacé par Stefan De Clerck dont le cabinet reprend le leadership du dossier, élaborant en interne un projet extrêmement détaillé dévoilé en octobre 2009. Une mission d'analyse comparée de la pertinence des projets en présence est certes confiée à un consortium réunissant l'Université de Liège, l'Université Catholique de Louvain et l'Université Libre de Bruxelles, mais l'équipe ne dispose que d'une autonomie restreinte : il s'agit avant tout de réagir à des textes et non de proposer des pistes nouvelles. On constate donc une persistance d'une pratique de concentration décisionnelle au niveau du cabinet, contrastant avec la confiance faite aux consultants privés pour l'élaboration du BPR Just-in-Time et du BPR des Maisons de Justice. Le projet de reconfiguration du paysage judiciaire a

toutefois, contrairement à Thémis, atteint le stade des négociations politiques. Un accord partiel a été conclu entre les partis de la majorité en mars 2010, mais son application semble peu probable au vu des crises gouvernementales à répétition que connaît le pays.

Cette présentation de trois des principaux chantiers de modernisation de la Justice poursuivis ces dernières années en Belgique permet de souligner l'enchevêtrement des relations entre les acteurs intervenant dans le champ au titre de leur expertise. Plus qu'à un duopole entre commanditaire et mandaté, on assiste à une division complexe du travail où l'offre comme la demande sont polymorphes et où, au total, la fonction exacte des intervenants extérieurs est ambiguë. La dernière section tente de dissiper partiellement cette ambiguïté par une observation plus microsociologique des interactions entre consultants, autorités et magistrats.

### **III. LA CONSULTANCE MANAGERIALE DANS LE SECTEUR JUDICIAIRE, ENTRE PRESCRIPTION ET TRADUCTION**

Les développements précédents ont montré à quel point la situation d'expertise est définie par le commanditaire. C'est en effet le pouvoir politique qui, par l'intermédiaire du cahier des charges, labellise une situation comme « problématique », décide de l'identité du consultant, circonscrit le cadre de son action et délimite ses relations avec les autres acteurs impliqués. Les modalités d'élaboration du Plan Copernic se signalent à cet égard par la largeur du champ ouvert aux consultants et par la liberté qui leur a été laissée pour faire table rase des principes les plus institutionnalisés du fonctionnement de l'administration fédérale. La parole des consultants a en effet été mobilisée comme ressource symbolique pour légitimer une attaque en règle contre les mécanismes clientélistes de la fonction publique belge. Dans cette perspective, tant l'énonciation du sens de la réforme que sa mise en œuvre leur ont été largement déléguées : ils ont ainsi pu prescrire dans le cadre des BPR les changements les plus radicaux, bénéficiant au moins pour un temps de la bienveillance et des financements gouvernementaux. Le rôle que les autorités ont dévolu aux consultants privés ou universitaires dans le cadre des réformes de l'organisation judiciaire et le rôle qu'ils ont *effectivement* joué est à la fois plus modeste et plus difficile à interpréter.

Pour s'y essayer, on utilisera ici une distinction entre deux dimensions de l'activité consultante : la prescription et la traduction. Cette distinction est inspirée de la sociologie de l'innovation développée par Michel Callon et Bruno Latour (Latour, 1989). Ceux-ci opposent deux types de récits du succès d'une innovation technologique (ou, en l'occurrence, d'une innovation managériale). Le modèle de la *diffusion* (que l'on rapproche d'une posture de prescription) postule que les qualités intrinsèques d'un produit expliquent en eux-mêmes son succès ; cette image tend à effacer toutes les luttes, stratégies ou conflits idéologiques qui ont influencé la trajectoire de ce produit, conduisant souvent à sa transformation ou à son abandon. Le rapport des consultants au terrain sur lequel ils opèrent s'apparente dans une large mesure à ce modèle diffusionniste, tant ils semblent considérer comme acquis que les changements qu'ils prescrivent, s'ils sont « rationnels », seront naturellement acceptés par les acteurs. Or, en réalité, la bonne réception d'un message réformateur ne dépend pas tant de sa rationalité apparente que de son adaptation aux besoins, intérêts et représentations des récepteurs. Le modèle de la *traduction* montre ainsi que les projets managériaux effectivement implantés sont toujours différents du schéma initialement conçu par les dirigeants et leurs conseils. C'est en effet toujours au prix de négociations et de tâtonnements qu'un projet devient socialement acceptable pour les employés et que ceux-ci acceptent de se

mobiliser pour son succès. La traduction peut dès lors être assimilée à un processus dialectique d'apprentissage de modes de coopération de normes d'action communes.

L'hypothèse posée ici est que le travail des consultants a essentiellement dans le secteur judiciaire produit des effets de traduction, les approches les plus prescriptives ayant montré rapidement leurs limites dans un univers où les acteurs disposent des ressources nécessaires pour contrer les injonctions au changement. La comparaison entre deux situations d'expertise consacrées à un thème similaire – la mesure de la charge de travail des magistrats – doit nous permettre d'explicitier notre propos.

### ***A. La consultance comme prescription : déni du réel et imposition du changement***

La tentative initiée en 2006 de mise au point d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du parquet par deux firmes privées illustre bien les difficultés rencontrées lorsque la dimension prescriptive domine la pratique professionnelle du consultant. La prescription se caractérise par ce que la sociologue et consultante Marie-Anne Dujarier une « *conception toute-puissante* » de l'action (Dujarier, 2002) et par une représentation diffusionniste de l'innovation<sup>2</sup>.

Selon le modèle de la diffusion, « *quand un consensus se fait facilement sur la transmission de l'objet, c'est l'objet lui-même qui force les protagonistes à conclure un accord* », ce qui évidemment tend à « *effacer les tactiques astucieuses qui ont donné à l'objet les contours sur lesquels se fera l'acteur* » (Latour, 1989 : 217). Cette vision attribue l'effectivité de l'implémentation d'un outil à l'excellence de sa conception initiale, oubliant que sa forme définitive est tributaire d'interactions complexes entre créateurs, clients et outils. L'influence des humains ou de la « société » n'est prise en compte que pour expliquer, en fin de processus, le refus ou l'acceptation du dispositif censément issu de la seule imagination de son inventeur. Cela ne signifie pas que les consultants en management soient insensibles aux facteurs sociaux : une importante littérature en *change management* est consacrée aux moyens d'obtenir l'adhésion des employés aux objectifs de l'entreprise. Mais les contingences humaines ne figurent souvent dans les « *délivrables* » qu'à titre rituel. La majeure partie du travail des consultants consiste bien au contraire à intégrer les informations sur les comportements dans l'entreprise dans des matrices prescriptives préconçues dont la validité universelle est postulée ; le recyclage des modèles et recommandations est en effet un des aspects constants de la pratique des consultants, à la fois par économie de temps et parce que c'est la maîtrise de tels modèles qui signale, aux yeux des commanditaires, la qualité d'expert.

Ces biais sont nettement observables dans l'étude de 2006. La firme pilotant à titre principal le projet, Möbius, avait déjà réalisé des outils similaires pour la charge de travail des personnels administratifs centraux de la SNCB, pour les employés navigateurs du port d'Anvers ou encore pour les gardiens de musée de l'administration fédérale. S'appuyant sur une méthodologie identique, ses consultants enquêtent à leur tour dans plusieurs parquets, établissant une liste des tâches qui y sont menées, chronométrant le temps de réalisation de ces tâches et calculant des moyennes proposées aux acteurs comme normes à atteindre. Les données recueillies sont alors retraitées afin de parvenir à des standards de comportement pertinents dans tout le ministère public : la généralisation des normes temporelles implique en effet des processus de travail uniformes sur tout le territoire, ce qui est loin d'être le cas.

La volonté modélisatrice des ingénieurs de gestion de Möbius se heurte toutefois rapidement à la complexité des procédures judiciaires ainsi qu'à la culture professionnelle d'une

---

<sup>2</sup> C'est à Marie-Anne Dujarier que nous empruntons le terme d'approche « prescriptive » du consulting, bien que nous n'en adoptons pas une acceptation identique.

magistrature peu disposée à accepter l'objectivation de ses méthodes de travail. Au terme de leur enquête, les consultants aboutissent à une liste interminable de deux mille tâches effectuées dans les parquets de première instance et de six cents dans les parquets généraux ; la plupart de ces tâches, de plus, ne sont ni formalisées ni enregistrées informatiquement. Par ailleurs, les chefs de corps pratiquent la rétention d'information et s'opposent aux comparaisons entre parquets, qui constituent pourtant une étape essentielle de la recherche : « *Au début, on devait avoir un instrument centralisé, disponible à Bruxelles. Et on s'est rendu compte que ça n'allait pas du tout marcher, parce que chaque parquet avait un certain pouvoir, une certaine autorité et il fallait absolument qu'il ait un droit de regard sur les chiffres qui émanent de lui. Donc c'est vraiment une sorte de baronnie en soi. Ça veut dire qu'il fallait absolument au départ que cet instrument soit la propriété exclusive des parquets avant que les chiffres puissent être diffusés au niveau central et au cabinet. Avant de divulguer les chiffres au cabinet, il faut l'accord du Procureur, qui doit être validé par le collègue des Procureurs généraux* » (entretien, consultant Möbius). Le rapport final de l'étude propose donc un outil incomplet (seuls les contentieux les plus simples et les plus informatisés y ayant été intégrés) et jugé inutilisable par les praticiens.

Les efforts de persuasion déployés (contacts préliminaires, explication des objectifs, réunions entre différents parquets pilotes, compte-rendu des résultats...) ne se sont pas en l'occurrence avérés suffisants pour « vendre » l'instrument aux acteurs. Les consultants étaient en effet inspirés par une structure de pensée diffusionniste, selon laquelle la démonstration de l'excellence technique du dispositif devait suffire à emporter l'adhésion de tous et à transformer immédiatement les pratiques. Contraint par la commande ministérielle et par les logiques commerciales, Möbius a failli à questionner sa méthodologie et à adapter son modèle aux attentes exprimées ou latentes des acteurs, compromettant son applicabilité. Révélateur est d'ailleurs, à cet égard, le contraste entre le bilan positif fait par les consultants de cette mission et le discours des magistrats et des conseillers ministériels qui, encore aujourd'hui, semblent considérer que le dossier de la mesure de la charge de travail est au point mort.

La trajectoire de cette mission la rend comparable à l'intervention des consultants dans le cadre de Copernic : l'application au nom d'une supériorité présumée de l'efficacité du secteur privé de raisonnements entrepreneuriaux, au mépris des facultés de résistance ou d'appropriation des acteurs. Il n'est pas innocent que cette démarche ait concerné le ministère public, soumis directement à l'autorité du ministre. La prescription repose en effet implicitement sur la détermination de la hiérarchie à implémenter les recommandations des conseils. L'approche suivie au siècle a été radicalement différente.

### ***B. La consultance comme traduction : légitimation du changement et intéressement des acteurs***

L'étude de faisabilité lancée pour la mesure de la charge de travail des magistrats du siècle s'inscrit en effet dans une stratégie de réforme résolument ouverte. La ministre de la Justice Laurette Onkelinx, ayant pris acte des difficultés rencontrées jusqu'ici et de la défiance des magistrats, conçoit cette recherche comme un moyen de rallier ces derniers à une réforme prévue par le Code judiciaire depuis 2001 mais toujours ineffective. Cette méthode offre une place plus modeste à l'équipe universitaire mandatée : ceux-ci n'ont pas été sollicités comme agents de conception ou de suivi de la mise en œuvre de projets de réforme, mais plus simplement les auxiliaires d'une stratégie de traduction menée par le gouvernement.

Dans un article devenu classique, Michel Callon analyse la traduction en retraçant la stratégie par laquelle une innovation (un nouveau procédé d'élevage de crustacés) proposée par un

groupe de scientifiques est finalement adoptée et appliquée par les marins-pêcheurs bretons (Callon, 1986). Callon distingue quatre phases à ce qu'il définit comme la constitution d'un « réseau socio-technique », un système de relations incluant acteurs et objets techniques et consacrant la pertinence du programme des chercheurs. La première phase est celle de la *problématisation*, au cours de laquelle les traducteurs identifient les *stakeholders* et s'attachent à démontrer qu'ils doivent, pour atteindre les objectifs ou suivre les inclinaisons qui sont les leurs, passer par le programme proposé. Il s'agit donc ici d'étudier les intérêts des acteurs d'une part, d'élaborer une argumentation faisant de l'adoption du procédé d'élevage un « point de passage obligé » pour satisfaire ces intérêts d'autre part. La deuxième phase identifiée par Callon est celle de l'*intéressement*, par laquelle les promoteurs du changement s'efforcent d'imposer aux autres acteurs le rôle défini par leur problématisation et, ainsi, de « stabiliser » le réseau. Cette démarche s'appuie sur des « dispositifs d'intéressement » (textes, réunions d'information, procédures de consultation, formation continue...) qui visent à amener les acteurs à reformuler leurs intérêts. L'*enrôlement* désigne le mécanisme par lequel un rôle nouveau est attribué à un acteur qui l'accepte ; il s'agit, en quelque sorte, d'un intéressement réussi. Décrire l'enrôlement c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force ou des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir. Les auteurs notent toutefois une difficulté : les acteurs qui font l'objet des stratégies d'intéressement ne constituent souvent qu'une fraction restreinte des *stakeholders*, dont ils sont considérés parfois hâtivement comme porte-parole représentatifs. C'est à ceci qu'il faut veiller dans l'étape de *mobilisation* graduelle de l'ensemble des acteurs appelés à constituer le réseau.

Dans l'exemple présenté ici, l'étude de faisabilité apparaît en elle-même comme un « dispositif d'intéressement » visant à faire de la mesure de la charge de travail un « point de passage obligé » de la modernisation de la Justice aux yeux de tous. Le pivot n'en est pas tant l'équipe de recherche que le comité d'accompagnement qui, composé de notabilités issues de toutes les branches de l'ordre judiciaire, joue de manière évidente ici le rôle de porte-parole à même d'exprimer l'accord ou l'assentiment de la magistrature. Dans cette perspective, le plus important n'est pas tant le contenu des recommandations que la satisfaction exprimée par les représentants du corps judiciaire, qui scelle implicitement l'engagement de celui-ci à se plier, tôt ou tard, à une analyse objective de la productivité et des besoins humains des juridictions. Le rapport final est ici ce que Callon et Latour nomment un « *investissement de forme* » explicitant les conceptions partagées par tous les acteurs, rendant plus difficile la dissidence des membres du réseau (c'est-à-dire le refus net par un magistrat de s'investir dans la mise au point ou l'emploi d'un tel instrument) et permettant la poursuite sur cette base du travail collectif. La ministre avait d'ailleurs fixé aux instances représentatives du corps un délai d'un an après la remise du rapport pour lui faire des propositions concrètes en vue de finaliser l'outil, faisant clairement de l'étude un moment de « solidification des alliances » dans le processus plus long de construction d'un réseau socio-technique.

Cette analyse de la fonction des conseils externes dans le changement permet également d'expliquer pourquoi, dans le cadre des réformes de l'organisation judiciaire, des équipes académiques ont été privilégiées par rapport à des firmes privées. Il existe en effet en Belgique une tradition de collaboration entre l'Université (notamment les départements de droit et de criminologie) et les tribunaux. Cette confiance implicite s'est élargie aux départements de gestion, sociologie, sciences politiques et sciences administratives lorsque le besoin d'expertise s'est élargi des questions proprement juridiques à des enjeux de technique managériale. Le caractère « extérieur » de l'expertise apportée par les universités doit donc être relativisé. Les frontières institutionnelles entre mondes académique, politique et judiciaire sont ici loin d'être étanches. Ainsi, un des auteurs du rapport commandité à la KUL sur le

« manager judiciaire » est aujourd’hui collaborateur du ministre Stefan De Clerck, et fait le lien entre le SPF et le département dont il est issu en ce qui concerne l’analyse du projet de reconfiguration du paysage judiciaire ; le président de la Conférence des Premiers présidents de Cour d’appel, qui a à ce titre été membre du comité de pilotage de l’étude sur la charge de travail des magistrats du siège, enseigne le droit social à l’Université de Liège, etc. Une telle proximité aurait été contre-productive lors de l’initiation du Plan Copernic, où il s’agissait de « balayer » des élites administratives par trop politisées ; elle servait par contre ici parfaitement les stratégies des gouvernements successifs dans leurs tentatives d’amadouer la magistrature et de l’enrôler au service de la politique de modernisation.

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que la situation d’expertise n’a rien de naturelle ou d’objectif : il s’agit d’un construit dont les caractéristiques sont contrôlées de manière stricte par le politique (Chevallier, 1996), y compris dans le cas de « commissions de réflexion » ou de « sages » (Bachir-Benlahsen, 1991). Mais les fonctions attribuées explicitement ou implicitement par le commanditaire sont évidemment variables: il peut s’agir d’enterrer un dossier, de retarder le moment d’une décision, de justifier une décision déjà prise mais impopulaire... Tous ces usages, toutefois, dépassent la simple fourniture de services techniques. Il semble acquis que la relation entre consultants, commanditaires et « public » de l’expertise (employés, citoyens, etc.) soit inévitablement également d’ordre symbolique, ce qu’ont également souligné les spécialistes de sciences de gestion dans le cas des restructurations d’entreprises privées (Kaarst-Brown, 1999). La courte étude réalisée ici a souligné sans prétention à l’exhaustivité deux voies par lesquelles la parole du consultant peut être utilisée en politique. Elle peut tout d’abord être mobilisée pour prescrire et légitimer une politique publique appliquée verticalement ; l’autorité scientifique de l’expert constitue dans ce cas principalement un gage d’objectivité exposé à l’opinion publique, destiné à désarmer les éventuels opposants au changement. Mais l’intervention de l’expert peut également dans certains cas, selon le modèle de traduction brièvement exposé plus haut, devenir un moyen d’intéresser au changement des professionnels particulièrement puissants dans leur secteur. L’impact de son travail va ici au-delà de la mise en scène de la pertinence des options gouvernementales. En effet, *intéresser*, c’est également amener les acteurs à modifier les valeurs et normes en fonction desquels ils conçoivent leurs intérêts et leurs stratégies, et par là-même contribuer à transformer leur identité professionnelle et la culture des institutions auxquels ils appartiennent.

## BIBLIOGRAPHIE

- BACHIR-BENLAHSEN (Myriam), 1991, « Faire de sagesse vertu. La réforme du code de la nationalité », *Politix*, n° 16, p. 33-40.
- BEZES (Philippe), 2003, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Cinquième République : la construction du ‘souci de soi de l’Etat’ », *Revue française d’administration publique*, n° 102, p. 307-325.
- BOUCKAERT (Geert), DEPRE (Roger), DRUMAUX (Anne) (dir.), 2006, *Un instrument d’amélioration de la qualité au sein du ministère public*, Anvers, Maklu.
- BOUCKAERT (Geert), POLLITT (Christopher), 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford Press University.
- BRANS (Marleen), PELGRIMS (Christophe), HOET (Dieter), 2006, « Observations comparées sur les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique en Belgique et aux Pays-Bas », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 1, p. 77
- CALLON (Michel), 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, n°36, p. 169-208.
- CARTUYVELS (Yves), MARQUET (Jacques), 2001, *Attentes sociales et demandes de justice. Les mobilisations blanches et après ?*, Bruxelles, FUSL.
- CASTIN (Martine), 2005, « Initiatives récentes en matière de mesure de charge de travail dans les cours d’appel », dans Roger Depré, Joris Plessers, Annie Hondeghe (dir.), *Managementvormingen in Justitie*, Die Keure, p. 266-287.
- CHEVALLIER (Jacques), 1996, « L’entrée en expertise », *Politix*, n° 36, p. 33-50.
- DEPRE (Roger), 2008, « Management et qualité de la Justice. Menaces et opportunités », dans Christophe Dubois, Frédéric Schoenaers (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Editions de l’Université de Liège, p. 41-56.
- DE VISSCHER (Christian), 2005, « Le coup dans l’eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participatie en Belgique », *Politiques et management public*, n° 4, p. 33-51.
- DREYFUS (Françoise), 2000, *L’invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte.
- DUJAARIER (Marie-Anne), 2002, « L’action des consultants dans le rachat d’une grande entreprise européenne », *Sociologies pratiques*, n° 6.
- FICET (Joël), 2008a, « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire. Autorégulation et qualité dans le ministère public belge », *Revue Gouvernance*, n° 1.
- FICET (Joël), 2008b, « La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge : un état des lieux sociologique », dans Christophe Dubois, Frédéric Schoenaers (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Editions de l’Université de Liège, p. 57-81.

- FICET (Joël), 2010a, « Les nouveaux acteurs de la modernisation de la Justice en Belgique entre expertise managériale et légitimation du changement », *La Revue Nouvelle*, n° 1, p. 47-52.
- FICET (Joël), 2010b, « Entre efficience et indépendance. Le projet de ‘reconfiguration du paysage judiciaire’ », à paraître dans le *Journal du Droit des Jeunes*.
- FRANSSEN (Gerrit), PLESSERS (Joris), 2008, « Veranderingsmanagement in Justitie. De implementatie van een werklustmeetinstrument in het Openbaar Ministerie », *Panopticon*, n° 5, p. 31-46.
- HOOD (Christopher), 1991, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, n° 1, p. 3-19.
- HUBIN (Joël), 2007, « Entre efficience et efficacité. Mesure et démesure de la charge de travail des magistrats du siège », *Pyramides*, n° 1, p. 100-146.
- JACOB (Steve), 2000, « La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ? », *Pyramides*, n° 2, p. 135-158.
- JACOB (Steve), GENARD (Jean-Louis), 2004, *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l’ULB.
- KAARST-BROWN (Michelle), 1999, « Five Symbolic Roles of the External Consultant », *Journal of Organizational Change Management*, n° 6, p. 540-561.
- LATOUR (Bruno), 1989, *La science en action*, Paris, La Découverte.
- PIRAUX (Alexandre), 2004, « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *Pyramides*, n° 8, p. 29-51.
- Revue PYRAMIDES, 2006, numéro spécial « Les réformes de la Justice. Thémis : problème ou solution », n° 12.
- SAINT-MARTIN (Denis), 1994, « Les consultants et la réforme managériale de l’Etat en France et en Grande-Bretagne : vers l’émergence d’un ‘consultocratie’ ? », *Revue Canadienne de Science Politique*, n° 1, p. 41-74.
- SNACKEN (Sonja), 2001, « Justice et société : une Justice vitrine en réponse à une société en émoi ? L’exemple de la Belgique des années 1980 et 1990 », *Sociologie et sociétés*, n° 1, p. 107-137.
- THIJS (Nick), VAN DE WALLE (Stefan), 2005, « De Ducpetiaux à Copernic. 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique*, n° 1, p. 33-50.
- VIGOUR (Cécile), 2004, « Réformer la Justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l’Italie », *Droit et Société*, n° 56/57, p. 291-325.
- VILLETTE (Michel), 1997, « Les fonctions rituelles des démarches stratégiques », *Revue française de gestion*, n° 112, 1997, p. 5-12.