

Consultance managériale et modernisation de l'État en Belgique. Le cas des réformes de l'organisation judiciaire belge

Management Consulting and State Modernization in Belgium. The Example of the Reforms of Belgian Judiciary

Joël Ficet



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4594>
ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 January 2012
Number of pages: 21-38
ISBN: 978-2-7430-1437-7
ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Joël Ficet, « Consultance managériale et modernisation de l'État en Belgique. Le cas des réformes de l'organisation judiciaire belge », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/1 | 2012, mis en ligne le 19 juin 2014, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4594>

Consultance managériale et modernisation de l'État en Belgique. Le cas des réformes de l'organisation judiciaire belge 02

► **Joël Ficet**

Maître de conférences au CESDIP – Université Libre de Bruxelles

Résumé

L'État fédéral belge a fait appel de manière massive aux consultants privés au début des années 2000 afin d'adapter ses structures au nouveau management public. Le secteur de la Justice a connu un mouvement similaire d'externalisation de l'expertise vers des firmes privées. Celles-ci ont toutefois été rapidement marginalisées en raison d'une prégnance de la consultance universitaire et du développement d'organes d'expertise internes dont l'administration judiciaire était jusque-là dépourvue. Cet article analyse les facteurs de cette marginalisation et montre notamment que les gouvernements tendent à utiliser les consultants extérieurs essentiellement comme outils de légitimation des principes managériaux auprès des magistrats, ce qui favorise une consultance universitaire plus proche du monde des acteurs de la Justice.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Management public, modernisation de l'État, système judiciaire, consultance

Abstract

Management Consulting and State Modernization in Belgium. The Example of the Reforms of Belgian Judiciary. In the early 2000s, the Belgian federal state has resorted to private consultants on a massive scale in an effort to adapt its structures to the new public management. The sector of Justice has experienced the same trend consisting in outsourcing expertise to private firms in order to reform. In this field however, private consulting firms were quickly marginalized because of the preference for academic consultancy and the development of internal bodies of expertise that were lacking hitherto in the Justice apparatus. This article analyzes the factors that have been pivotal in the marginalization of private actors, then argues that successive governments have tended to use external consultants primarily as tools aimed at legitimizing the new managerial principles among reluctant judges, a strategy that has precisely favoured academic rather than private consul-

*Auteur correspondant : jficet@yahoo.com

doi:10.3166/pmp.29.21-38 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

tancy because the actors of the former are much closer to the world of Justice and hence more acceptable “mediators”.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Public Management, Modernisation of the State, Judicial System, Consulting

Introduction

L'État 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'efficacité, 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'État 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 déclin 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 la *performance management* ou la gestion des ressources humaines ont ainsi été lancés. Par ailleurs, comme dans les autres segments de l'État, 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 du présent article, 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 trois des chantiers de réforme de l'organisation judiciaire belge auxquels des consultants privés ou universitaires ont été associés, et comment ces chantiers s'insèrent dans le processus plus large de modernisation de la Justice. Une troisième section évaluera le degré de pénétration de la consultance privée dans la sphère de décision publique, montrant que l'institutionnalisation d'un champ de l'expertise en management judiciaire a en définitive essentiellement bénéficié aux universités et à des nouveaux organes d'expertise internes à l'administration judiciaire. Enfin, en un dernier 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 sur une expérience personnelle : celle de deux missions de consultance réalisées par l'Université de Liège à la demande du ministère de la Justice, l'une concernant l'élaboration d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du parquet et l'autre une évaluation d'un programme dit de « reconfiguration du paysage judiciaire ».

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.

1. De la délégitimation de l'état à l'externalisation de l'expertise managériale : essor et déclin de la consultocratie en Belgique

Il a été mentionné que le recours à la consultance externe par l'État 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'État (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'État 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'État* » (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'État à la Fonction publique (ultérieurement transformé en ministère) est institué en 1985 afin de piloter la réforme de l'État ; 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 corollaire, 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 ».

1.1. La modernisation de l'État 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 gestionnaire, à laquelle est venue répondre la signature de l'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).

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, obligeant les fermiers à des mesures drastiques d'abattage d'animaux. 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. Le scrutin législatif de juin 1999 renvoie les sociaux-chrétiens au pouvoir 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 selon les techniques de la gestion des ressources humaines (jeux de rôle, *assessment centers*, descriptions de fonction, etc.), sous le pilotage de cabinets spécialisés. 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.

1.2. 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 État 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 lignes 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 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.

À 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 (Brans, Pelgrims, Hoet, 2006). Les initiateurs du plan Copernic, ayant posé l'objectif d'une dépolitisation de l'État, 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, sera toutefois ultérieurement 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 privait de leurs réseaux clientélares d'une part, les faibles résultats obtenus d'autre part. Ce mouvement est également observable dans le secteur de la Justice : après une période d'ouverture (timide) de la Justice aux firmes de conseil privées, ces dernières ont été marginalisées au profit de la consultance universitaire mais aussi de nouvelles instances d'expertise internes. Avant de passer à l'analyse proprement dite de ce phénomène de « backlash », la deuxième section revient sur les aspects techniques et les chronologies de trois grands programmes de réformes où les consultants ont joué un rôle de premier plan.

2. Les chantiers de la modernisation de la justice en Belgique

La formule de « modernisation de la Justice », en Belgique comme en France, recouvre des initiatives très hétérogènes : 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.... Toutes ne sont pas expressément inspirées par les principes managériaux, et toutes ne se sont pas appuyées sur les conseils de consultants. On se focalisera donc, pour alimenter l'analyse présente, sur la description de trois chantiers majeurs, lancés par l'administration fédérale, et dont la mise en œuvre s'est étalée sur plusieurs années ; la compréhension des enjeux de ces réformes nécessite toutefois une rapide contextualisation dans le mouvement de modernisation de la Justice.

2.1. Le système judiciaire belge : quinze ans de mutations

L'organisation judiciaire actuelle de la Belgique est encore très proche du modèle pyramidal napoléonien. Elle a néanmoins vu récemment l'émergence de plusieurs organes visant à associer les acteurs de la Justice à l'élaboration de la politique judiciaire. Le plus important est le Conseil supérieur de la Justice, créé en 1998 pour dépolitiser la magistrature : composé pour moitié de juges élus par leurs pairs et de personnalités désignées par le Parlement, il intervient dans la nomination des magistrats mais a aussi des pouvoirs

consultatifs et peut mener des audits dans les juridictions. À ses côtés, le Collège des Procureurs généraux (1997) conseille le gouvernement en matière de politique criminelle ; le Conseil consultatif de la magistrature (1999) s'exprime sur les questions de statut des juges ; le Conseil des Procureurs du roi (1998) et le Conseil des auditeurs du travail (2004) représentent les parquets de première instance ; enfin, le Conseil général des partenaires de l'Ordre judiciaire (2006), comme son nom l'indique, représente les *stakeholders* des tribunaux (avocats, experts, policiers, etc.). À une gouvernance très hiérarchique a donc succédé une profusion d'instances destinées à impliquer les magistrats dans la gestion de la Justice, auxquelles il faut encore ajouter des organes d'expertise plus techniques comme le Service de politique criminelle (1994), placé auprès du ministère public, ou la Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire (2006).

À ce foisonnement au sommet de l'ordre judiciaire correspond un grand morcellement des entités et à une dispersion inégale des moyens au niveau local. Le Royaume compte notamment 187 Justices de paix (supprimées en France par la réforme Debré de 1958), qui immobilisent magistrats et greffiers, toute tentative d'en réduire le nombre se heurtant à une intense résistance clientéliste. Un des enjeux majeurs de la modernisation de la Justice est donc d'harmoniser la répartition de la charge de travail entre juridictions en regroupant celles-ci ou en accroissant la mobilité des magistrats, limitée à l'heure actuelle par le principe constitutionnel d'inamovibilité des juges du siège.

Il est également à souligner que les tribunaux et parquets belges ne disposent aujourd'hui – comme en France jusqu'en 1995 – d'aucune autonomie de gestion : budget, ressources humaines, logistique, informatique sont entièrement pilotés par le SPF. Cette sujétion à l'administration centrale a entravé le développement au sein des juridictions de compétences managériales. Si les chefs de corps (présidents de juridiction, Procureurs) sont aujourd'hui contraints de suivre des formations spécialisées, leurs entités manquent pour la plupart des cadres intermédiaires à même d'appliquer une politique de modernisation managériale. Ce constat est surtout applicable aux entités du siège ; les parquets, amenés à coopérer de manière régulière avec d'autres services publics (police, services sociaux, municipalités), ont généralement un mode de fonctionnement plus proche d'une administration.

Un dernier aspect, déterminant pour le succès des réformes de la Justice, doit être souligné : le facteur linguistique. L'organisation judiciaire doit en effet préserver les prérogatives des trois communautés linguistiques du pays, ce qui crée un obstacle majeur aux projets récurrents de redécoupages des territoires judiciaires : le conflit sur le sort de l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde, qui s'étend au-delà des limites de la capitale pour englober des zones appartenant à la Flandre et à la Wallonie. Les partis flamands conditionnent aujourd'hui toute réforme d'envergure de la Justice à la scission de cette circonscription judiciaire. Or, cette solution est inacceptable pour les partis francophones, qui y voient une marque de ségrégation envers les francophones de la banlieue bruxelloise et une étape supplémentaire vers l'éclatement du Royaume. La modernisation de la Justice rejoint donc ici la problématique plus générale des équilibres communautaires, que ne peuvent évidemment trancher les arrangements managériaux. Toutefois, elle passe aussi par des objectifs moins directement politiques, comme l'objectivation de la gestion des ressources humaines par le biais d'outils de mesure de la charge de travail des magistrats.

2.2. Le serpent de mer de la mesure de la charge de travail des magistrats

Les carences en ressources humaines et la faible mobilité des magistrats étant désignées comme le principal problème de la gestion des tribunaux belges, il n'est guère étonnant que l'élaboration d'un instrument de mesure de la charge de travail soit un des « serpents de mer » de la modernisation de la Justice en Belgique (Franssen, Plessers, 2008). Le point de départ de projet 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 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 vers la concrétisation de cet objectif sont faits dans le ministère public. Le SPF 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 « Pandor ». 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 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 visait 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 « Lami », 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 confiée en 2007 par le SPF à l'Université de Liège et à l'Université Catholique de Louvain. Suivant ses recommandations, il est décidé de tenter de dégager les principes d'un modèle consensuel en constituant un groupe d'experts (magistrats et greffiers) qui enquêtera au moyen d'entretiens dans deux juridictions pilotes. Un protocole en ce sens est signé en juin 2008 entre le ministre, la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire et les Cours d'appel de Mons et Anvers. Ce document prévoit également que les moyens de la cellule « charge de travail » du ministère public seront transférés à un bureau « statistiques

et mesure de la charge de travail » œuvrant désormais pour les deux branches de l'ordre judiciaire. Les investigations du groupe d'experts sont aujourd'hui largement engagées mais n'ont pas encore abouti à un instrument définitif.

2.3. Le chantier de la déconcentration judiciaire et le « management intégral »

Une autre voie d'optimisation des ressources de la Justice, poursuivie par plusieurs ministres successifs, est l'instauration du « management intégral », c'est-à-dire la dévolution aux juridictions d'une autonomie de gestion complète, ceci dans le cadre de contrats spécifiant aux présidents et Procureurs des résultats à atteindre et des modalités de reddition de comptes (Ficet, 2010b).

La première tentative d'application d'un tel mécanisme de déconcentration 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 version initiale du plan opte pour une gestion « horizontale » (c'est-à-dire, commune au siège et au parquet) des ressources humaines et financières, et pour 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. Ce dossier, sensible pour le corps judiciaire et à haute visibilité médiatique, est traité de manière quasi-exclusive au sein du cabinet du ministre. Une mission de réflexion sur le profil des « managers judiciaires » est certes confiée à l'Université Catholique de Louvain (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 Conseil supérieur de la Justice. 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 que cette nouvelle synthèse (mars 2006) apaise les inquiétudes des praticiens. 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 tribunaux afin d'atteindre la taille critique permettant d'y appliquer des solutions managériales. 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 alors 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. Le projet RPJ finit, contrairement au plan Thémis, par atteindre le stade des négociations politiques. Un accord sur les principes est ainsi 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 encore aujourd'hui le pays.

2.4. Les expériences de qualité totale dans les parquets

Le développement de la thématique de la qualité de la Justice, autre chantier de la modernisation, est également une conséquence 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 visite », au moyen duquel des magistrats issus des juridictions supérieures pourraient apprécier le fonctionnement de tribunaux de première instance et suggérer des changements. Ce protocole était censé objectiver les standards d'évaluation du service public de la Justice sans porter atteinte à l'autorégulation du corps. Toutefois, cette première tentative d'élaboration d'un système d'amélioration de la qualité dans l'institution judiciaire est abandonnée, nouvelle victime des alternances électorales.

La problématique est réactivée en 2003 lorsque l'Université Catholique de Louvain (KUL) est chargée par le Service de politique criminelle du ministère de la Justice d'une mission d'élaboration d'une procédure de démarche qualité adaptée aux parquets et parquets généraux. Le protocole proposé par la KUL est adapté d'un modèle préexistant, le « *Common Assessment Framework* », 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.

La trajectoire de ce projet illustre 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. Plus largement, cette présentation de trois des principaux chantiers de modernisation de la Justice poursuivis ces dernières années en Belgique montre une pénétration en définitive faible des consultants privés dans le processus de décision publique, au profit des consultants universitaires et des organes d'expertise internes.

3. Entre consultance universitaire et expertise interne : la marginalisation des consultants privés dans le champ de l'expertise en management judiciaire

La place des consultants privés dans le champ de l'expertise en management judiciaire est en fait évolutive. Ce champ, encore peu institutionnalisé, peut être décrit à la fois comme hétéronome, peu concurrentiel et instable. Hétéronome, car, comme on l'a vu, il rassemble des acteurs et instances issus d'espaces sociaux usuellement distincts (marché du conseil privé, champ universitaire, champ politique, champ administratif, système judiciaire) et obéissant chacun à des logiques propres. Peu concurrentiel, ensuite : non seulement le nombre de consultants externes impliqués dans l'élaboration d'instruments de gestion de l'ordre gestionnaire est réduit (on a cité plus haut les noms des firmes Berenschot, de Witte & Morel et Möbius), mais ils sont incités à répondre aux appels d'offres du SPF sous forme de consortiums, limitant d'autant la compétition. Quelques chefs de corps ont de leur côté eu recours, dans la limite de leurs budgets, à des consultants. Le Procureur du Roi de Louvain s'est ainsi assuré le soutien d'une firme néerlandaise pour la mise en œuvre d'une démarche qualité dans son parquet en 2005 (Carmen, 2005). Mais ces interventions restent exceptionnelles. Le champ de l'expertise en management judiciaire est enfin instable, car il a connu, à une échelle restreinte, un mouvement également sensible au niveau de l'ensemble de l'État belge. Après une vague d'externalisation, associée à une forte dévalorisation du système politico-administratif et à une fascination pour la rationalité supposée du secteur privé, des capacités d'expertise internes se sont développées et les firmes de conseil ont perdu de leur prestige. L'offre d'expertise est donc aujourd'hui structurée, on l'a noté plus haut, par la prégnance de la consultance universitaire et l'essor de structures d'expertise internes, tendances dont la conjonction a abouti à la marginalisation des conseils privés.

3.1. Marginalisation de la consultance privée et prégnance de la consultance universitaire

Les trajectoires de réforme présentées dans la section précédente illustrent le grand crédit dont ont bénéficié les firmes privées dans la réforme de l'État. En témoigne tout particulièrement le sort du modèle de mesure de la charge de travail « Pandora » : malgré un accueil assez favorable de la part des acteurs de la Justice (le CSJ, notamment, a utilisé ce modèle pour réaliser un audit du parquet de Bruxelles en 2001), cet instrument a été balayé du fait de la suppression du bureau ABC à la fin des années 1990. La vague consultocratique de Copernic a donc également produit des effets dans l'ordre judiciaire.

Cet attrait pour les firmes privées ne tenait pas tant à la pertinence – toujours subjective – des savoir-faire qu'elles offrent qu'à une croyance largement partagée dans la classe politique en l'efficacité supérieure du secteur privé (Piraux, 2004). Le rattachement au monde de l'entreprise constituait donc une ressource symbolique importante, vis-à-vis des pouvoirs publics mais aussi d'une magistrature affaiblie par les contrecoups de l'Affaire Dutroux. La position des consultants privés s'est affaiblie avec la dissipation de cette croyance et les désillusions nées de l'enlisement de Copernic.

La compétence des consultants privés a été particulièrement contestée du fait d'une certaine méconnaissance des particularismes de la Justice, et notamment du sous-équipement des juridictions et de la sous-formation des personnels administratifs. L'écart entre les techniques prônées par les consultants et les pratiques de travail réelles des tribunaux

a rapidement fait naître un certain scepticisme sur l'utilité de leurs propositions. L'épisode le plus emblématique de ce décalage est l'échec retentissant du plan Phénix, programme d'informatisation des juridictions lancé en 2001 et abandonné suite à la défaillance du prestataire de services informatiques Unisys ; ce désastre a également nui au crédit des firmes impliquées dans les réformes plus proprement managériales.

Les magistrats souhaitaient aussi défendre leur culture professionnelle. Si dans les années post-Dutroux les élites judiciaires (notamment le CSJ) ont été relativement ouvertes à l'intervention de consultants privés, la base du corps s'est montrée plus frileuse, y voyant une intrusion dans les arrangements informels préservant leur autonomie professionnelle. Sans être unanimement hostiles aux réformes managériales, les magistrats (notamment au siège) n'ont souvent offert qu'une coopération minimale à des consultants prêts à objectiver et quantifier leur activité.

Cette résistance du corps judiciaire à une innovation relativement technique telle que la mise en place d'un instrument de mesure de la charge de travail s'est intensifiée dès lors que les projets gouvernementaux ont pris de l'envergure. Le plan Thémis et le programme de reconfiguration du paysage judiciaire qui lui a succédé remettaient en cause les principes mêmes de l'organisation judiciaire (distinction siège/parquet, inamovibilité des juges du siège, introduction dans les tribunaux managers professionnels concurrençant l'autorité des chefs de corps...) et menaçaient les positions et l'autorité d'un certain nombre de responsables judiciaires. La RPJ soulève également d'importants enjeux politiques, évoqués dans la section précédente : elle implique de supprimer un certain nombre de juridictions contre l'avis des élus locaux, et surtout se greffe aux polémiques intercommunautaires sur le statut linguistique de Bruxelles et de sa banlieue. Au regard de ces tensions, le bénéfice généralement attendu du recours aux consultants privés – la dépolitisation des réformes et leur réduction à des difficultés techniques – était hors de propos.

La réflexion sur Thémis et la RPJ consacre donc une marginalisation de la consultance privée et une reprise en main des programmes de modernisation par les cabinets ministériels successifs. À l'inverse, ils auront recours à plusieurs reprises au soutien scientifique des universités. Il ne s'agit pas là d'une pratique inédite, mais de la poursuite d'une tradition. Il existait en Belgique dès avant l'irruption du management judiciaire un tissu de relations professionnelles et personnelles particulièrement dense entre universitaires et magistrats. Les départements de criminologie, notamment, offrent depuis longtemps leur support à la politique criminelle des parquets en termes d'expertise. Les équipes académiques bénéficient d'un préjugé favorable facilitant leur intervention dans les relations subtiles entre ordre judiciaire et pouvoir politique ; la section suivante reviendra sur le rôle de légitimation du changement managérial qu'ont pu jouer les universitaires auprès des magistrats. Peu d'établissements ont toutefois réellement développé une compétence dans la gestion des entités judiciaires. Parmi celles-ci, l'Université catholique de Louvain se taille la part du lion dans les missions de recherches du SPF Justice. Toutefois, pour des raisons d'équilibre communautaire, il est attendu que cette université néerlandophone s'associe à une université francophone (généralement l'Université libre de Bruxelles ou l'Université de Liège) pour répondre aux appels fédéraux. Du fait de l'effacement des firmes privées, ces trois établissements tendent donc aujourd'hui à monopoliser les missions de conseil au politique en matière de gestion des tribunaux. Pour autant, on l'a dit, l'administration judiciaire a développé

elle-même au fil du temps ses propres organes d'expertise, à la fois complémentaires et concurrents des consultants externes.

3.2. L'essor d'organes d'expertise internes

Deux constats sont ici à faire. Tout d'abord, ces nouveaux lieux d'expertise sont apparus à des endroits précis du système judiciaire. Chronologiquement, c'est auprès du ministère public, plus actif en matière d'innovation managériale qu'ils se sont d'abord développés. Ensuite, la création de ces organes correspond plus à une logique de spécialisation que de centralisation des compétences. On pourrait dire que, en l'occurrence, « la fonction crée l'organe » : l'émergence d'une problématique de réforme entraîne la mise en place de structures en charge d'assister les autorités politiques ou judiciaires.

Le Service de politique criminelle existait déjà depuis janvier 1994, chargé d'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...). Après la création du Collège des Procureurs généraux, un arrêté royal d'octobre 2002 recentre ses missions autour d'une fonction de soutien scientifique à l'action du ministère public. Le Collège étant de manière croissante associé aux réformes de l'organisation judiciaire, le SPC a spontanément étendu son champ de réflexion aux questions managériales. C'est à ce titre qu'il a initié l'expérience de démarche qualité dans les parquets décrite plus haut, et qu'il participe de manière générale aux réflexions du Collège sur l'organisation du parquet. Les capacités d'expertise managériales se sont ainsi vraiment développées en fonction des nouveaux besoins du ministère public. C'est ainsi que, comme on l'a indiqué plus haut, une cellule a été créée sous l'autorité du Collège en 2006 pour rassembler les statistiques d'activité des parquets et poursuivre la réflexion sur la mesure de la charge de travail dans le ministère public.

Ce n'est qu'avec un temps d'écart que le siège a bénéficié d'un soutien similaire. Cela tient en partie à la gouvernance générale du secteur judiciaire : plus intégré à la structure administrative du SPF, le ministère public est pionnier dans toutes les innovations. C'est ainsi que le processus officiel d'élaboration d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du siège n'a commencé qu'en 2007 avec la commande d'une étude de faisabilité universitaire, et que le Bureau permanent « statistiques et mesure de la charge de travail », apportant son expertise sur cette thématique, est en fait une extension d'une cellule initialement cantonnée au ministère public. Le SPC n'a lui-même trouvé d'équivalent qu'avec la création de la Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire, instituée en 2006 avec pour objectif initial de piloter l'application du plan *Thémis* – qui sera d'ailleurs abandonné peu de temps après. De même que le SPC a pu lancer des initiatives telles que les cercles de qualité dans les parquets, la Commission mène aujourd'hui des projets très divers, tels que « *Justscan* », visant à accompagner les juridictions dans la numérisation des dossiers papier, ou « *Justpax* », dont l'objet est de modéliser le coût des produits des Justices de paix.

Ces organes contribuent à des chantiers de réforme auxquels sont ou ont été associés des consultants privés ou universitaires, mais ne se substituent pas entièrement à eux. En effet, les conseils externes sont également sollicités pour une autre raison : leur capacité à légitimer et créer le consensus autour du changement.

4. La consultance managériale dans le secteur judiciaire, entre prescription et légitimation

Le portrait fait jusqu'ici de la faible pénétration des consultants dans la sphère de décision publique pose question : entre inadaptation de l'organisation judiciaire et résistance de la magistrature au changement, l'intervention des consultants a-t-elle, somme toute, produit des résultats ? Pour tenter de rendre compte de l'ambiguïté du rôle effectivement joué par ceux-ci, on établira ici une distinction entre deux dimensions de l'activité consultante : la prescription et la légitimation. Le modèle de la prescription postule que les qualités intrinsèques d'un produit expliquent en eux-mêmes son succès. Il correspond assez largement à la « *conception toute-puissante* » (Dujarier, 2002) de l'action animant nombre de consultants, qui tiennent pour acquis que les innovations qu'ils proposent, si elles sont objectivement « rationnelles », seront naturellement acceptées 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. À l'inverse, dans une démarche de légitimation, 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. Le consultant peut être alors amené à mener une stratégie de légitimation des objectifs du changement et d'apprentissage de normes d'action communes.

L'hypothèse posée ici est que l'apport des consultants à la modernisation de l'organisation judiciaire relève essentiellement de la légitimation des principes managériaux, 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.

4.1. Prescription 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, qui attribue l'effectivité de l'implémentation d'un outil à l'excellence de sa conception initiale, domine la pratique professionnelle du consultant. Cela ne signifie pas que les consultants en management soient insensibles aux facteurs humains : une importante littérature en *change management* est en effet consacrée aux moyens d'obtenir l'adhésion des employés aux objectifs de l'entreprise. Mais ces contingences ne figurent souvent dans les « livrables » qu'à titre rituel. La majeure partie du travail des consultants consiste bien au contraire à intégrer les informations sur les structures et processus de l'entreprise dans des matrices analytiques et normatives préconçues dont la validité universelle est postulée ; le recyclage des modèles et recommandations est un des aspects constants de la pratique professionnelle 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 de l'activité judiciaire d'une part, au peu d'enthousiasme des magistrats de l'autre. Les personnels des parquets sont confrontés à de très nombreuses missions. Aussi, 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, impossible à intégrer en un simple modèle ; la plupart de ces tâches, de plus, ne sont ni formalisées ni enregistrées informatiquement. À ces difficultés techniques s'ajoute l'obstruction des chefs de corps, qui craignent que l'instrument ne serve à comparer leurs parquets et à leur imposer des objectifs de productivité. Ceux-ci pratiquent donc la rétention d'information, exigeant une confidentialité des résultats de leur corps. 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 en leur faisant accepter le principe d'une normalisation temporelle de leur activité. 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 démarche prescriptive implique en effet détermination de la hiérarchie à implémenter les recommandations des conseils. L'approche suivie au siège a été radicalement différente.

4.2. *Légitimation du changement et intéressement des acteurs*

L'étude de faisabilité lancée pour la mesure de la charge de travail des magistrats du siège 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. En effet, bien qu'elle ait mené une étude classique de bilan des modèles existant en Belgique et à l'étranger et de recherche de « facteurs clés de succès », elle n'a pas été sollicitée comme agent de conception ou de suivi de la mise en œuvre de projets de réforme, mais, implicitement, comme l'auxiliaire d'une stratégie de légitimation menée par le gouvernement.

Pour reprendre les termes de Michel Callon dans un article devenu classique (Callon 1986), 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 fait d'avoir recours à des académiques reconnus pour leur expérience du management judiciaire et disposant de réseaux étendus dans la magistrature constitue déjà en soi une tactique délibérée du gouvernement. Mais le pivot du dispositif n'est pas tant l'équipe de recherche que le comité d'accompagnement qui, pléthorique et composé de notabilités issues de toutes les branches de l'ordre judiciaire (y compris la Présidente du Conseil consultatif de la magistrature), joue de manière évidente ici le rôle de porte-parole à même d'exprimer l'accord ou l'assentiment de l'ensemble 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 d'innovation.

La présentation des conclusions de l'étude de faisabilité en décembre 2007 révèle un consensus sur deux points : la nécessité d'un instrument de mesure de la charge de travail au siège, mais également d'une maîtrise du corps judiciaire sur la procédure de mesure et l'exploitation des résultats. C'est sur cette base qu'est signé en juin 2008 le protocole entre le ministre et les Cours d'appel de Mons et Anvers, mentionné plus haut. Dans le cas présent, donc, l'intervention d'un consultant externe a eu essentiellement pour objet d'aider à dégager un accord minimal sur le principe même de la mesure de la charge de travail, que les magistrats du siège percevaient comme un moyen de contrôle aux mains du pouvoir politique. Ce constat est confirmé à l'occasion du renouvellement du protocole, en juin 2010. Les premières conclusions du groupe d'expert avaient suscité les inquiétudes des responsables d'un des sites pilotes, qui ont obtenu du ministre que les deux universités ayant réalisé l'étude de faisabilité produisent un nouvel avis sur la méthodologie proposée, confirmant ainsi la fonction de légitimation jouée par les consultants externes : le consensus initial étant matérialisé par les conclusions de l'étude de faisabilité, approuvées par tous les acteurs de la Justice, la meilleure manière pour l'un de ces acteurs de remettre en cause le processus était d'amener les auteurs de l'étude à émettre d'eux-mêmes des réserves sur la mise en œuvre de leurs recommandations.

Au total, tous les développements de cette étude convergent pour minimiser la pénétration de la consultance privée dans le secteur de la Justice, qui apparaît quasiment comme une anomalie, un épiphénomène vite résorbé de l’Affaire Dutroux et de la réforme Copernic. Spécificités techniques et culturelles de la Justice, indépendance des magistrats, politisation des enjeux, essor de capacités d’expertise internes ont joué pour mettre à l’écart les firmes de conseil. Le rapport particulier entre magistrature et classe politique est probablement ici déterminant.

L’intervention des consultants s’accommode généralement mieux d’une approche *top-down* de la réforme, dans laquelle le changement est appuyé voire imposé par la hiérarchie. Une telle approche (que l’on a associée plus haut à une démarche de « prescription ») est inenvisageable dans l’ordre judiciaire, du fait de l’autonomie professionnelle des magistrats ; même les archaïsmes organisationnels et le sous-équipement des tribunaux, en entravant la mise en œuvre de méthodes de gestion plus actuelle, ont en définitive protégé les juges des velléités des consultants. Le fait que les gouvernements aient encore aujourd’hui recours au conseil d’équipes universitaires permet de souligner une autre dimension de la consultance : intéresser les acteurs au changement et solidifier des consensus permettant aux processus de réforme de progresser. Or, les consultants privés, étrangers au monde judiciaire et confrontés aux préjugés hostiles des magistrats, n’étaient pas à même de jouer ce rôle relevant autant de la négociation politique que de l’expertise proprement dite. Ce constat souligne à nouveau que la relation entre consultants et commanditaires est foncièrement ambivalente et ne peut se résumer à une simple fourniture de services techniques.

Bibliographie

- BEZÈS P., (2003). Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Cinquième République : la construction du « souci de soi de l’État », *Revue française d’administration publique* 102, 307-325.
- BOUCKAERT G., DEPRÉ R., DRUMAUX A., (2006). *Un instrument d’amélioration de la qualité au sein du ministère public*, Maklu, Anvers.
- BOUCKAERT G., POLLITT C., (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford Press University, Oxford.
- BRANS M., PELGRIMS C., HOET D., (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* 1, 61-77.
- CALLON M., (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles saint-jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *Année sociologique* 36, 169-208.
- CARMEN I., (2005). De toepassing van Kwaliteitsmanagement op het parket. Leuven In Depré R., Plessers J., Hondeghem A. (dir.), *Managementvormingen in Justitie*, Die Keure, 305-337.
- CARTUYVELS Y., MARQUET J., (2001). *Attentes sociales et demandes de justice. Les mobilisations blanches et après ?* FUSL, Bruxelles.
- CASTIN M., (2005). Initiatives récentes en matière de mesure de charge de travail dans les cours d’appel In Roger Depré, Joris Plessers, Annie Hondeghem (dir.), *Managementvormingen in Justitie*, Die Keure, 266-287.
- DEPRÉ R., (2008). Management et qualité de la Justice. Menaces et opportunités In Dubois C., Schoenaers F. (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Editions de l’Université de Liège, 41-56.
- DE VISSCHER C., (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* 4, 33-51.
- DREYFUS F., (2000). *L’invention de la bureaucratie*, La Découverte, Paris.

- DUJARIER M.-A., (2002). L'action des consultants dans le rachat d'une grande entreprise européenne, *Sociologies pratiques* 6, 85-100.
- FICET J., (2008a). Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire. Autorégulation et qualité dans le ministère public belge, *Revue Gouvernance* 1.
- FICET J., (2008b). La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge : un état des lieux sociologique In Dubois (C.), Schoenaers (F.) (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 57-81.
- FICET J., (2010a). Les nouveaux acteurs de la modernisation de la Justice en Belgique entre expertise managériale et légitimation du changement, *La Revue Nouvelle* 1, 47-52.
- FICET J., (2010b). Entre efficacité et indépendance. Le projet de 'reconfiguration du paysage judiciaire', *Journal du Droit des Jeunes* 295, 36-41.
- FRANSSSEN G., PLESSERS J., (2008). Veranderingsmanagement in Justitie. De implementatie van een werklustmeetinstrument in het Openbaar Ministerie, *Panopticon* 5, 31-46.
- HOOD C., (1991). A Public Management for All Seasons ?, *Public Administration* 1, 3-19.
- HUBIN J., (2007). Entre efficacité et efficacité. Mesure et démesure de la charge de travail des magistrats du siège, *Pyramides* 1, 100-146.
- JACOB S., (2000). La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ?, *Pyramides* 2, 135-158.
- JACOB S., GENARD J.-L., (2004). *Expertise et action publique*, Editions de l'ULB, Bruxelles.
- KAARST-BROWN M., (1999). Five Symbolic Roles of the External Consultant, *Journal of Organizational Change Management* 6, 540-561.
- PIRAUX A., (2004). Copernic, son imaginaire et ses pratiques, *Pyramides* 8, 29-51.
- Revue *Pyramides* (2006), numéro spécial « Les réformes de la Justice. Thémis : problème ou solution », n° 12.
- SAINTE-MARTIN D., (1994). Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'un « consultocratie » ?, *Revue Canadienne de Science Politique* 1, 41-74.
- SNACKEN S., (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* 1, 107-137.
- THIJS N., VAN DE WALLE S., (2005). De Dupetiaux à Copernic. 150 ans de réformes administratives en Belgique, *Administration publique* 1, 33-50.
- VIGOUR C., (2004). Réformer la Justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie, *Droit et Société* 56/57, 291-325.
- VILLETTE M., (1997). Les fonctions rituelles des démarches stratégiques, *Revue française de gestion* 112, 5-12.