

14ème Congrès de l'Association française de science politique (AFSP)

Montpellier, 10 au 12 juillet 2017

ST20 Repenser le rôle des Policy Analysis dans les processus de politiques publiques

Le style d'analyse des politiques publiques au sein du système politique belge

David Aubin (UCL), Marleen Brans (KU Leuven) et Lev Lhommeau (UCL)

Contact : david.aubin@uclouvain.be

Résumé

L'analyse des politiques publiques (*policy analysis*) est un sujet peu exploré en Belgique. Lors de la conception du livre *Policy analysis in Belgium*, ses auteurs se sont rendu compte de la parcimonie et de la dispersion des sources scientifiques disponibles, surtout du côté francophone du pays. Il fut donc nécessaire de lancer plusieurs enquêtes, quantitatives et qualitatives, afin de savoir comment travaillaient les acteurs politiques, qu'ils soient situés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Etat. Ces travaux ont permis de savoir comment ces acteurs, que ce soient les fonctionnaires, les cabinets ministériels, les partis politiques, les *think tanks* ou les interlocuteurs sociaux, collectent et analysent l'information sur les politiques publiques qui leur est nécessaire à la formulation d'avis ou à la prise de décision politique. Alors que le livre adopte un découpage par acteurs, cette communication a pour ambition de faire la synthèse des pratiques de ces acteurs au sein du système politique belge et de préciser leur contribution respective au processus de décision politique (*policy process*). Existe-t-il un style national d'analyse des politiques publiques en Belgique ? Cette communication comparera les données empiriques collectées pour chaque catégorie d'acteurs afin de reconstruire les pratiques en matière d'analyse et leur contribution au processus de décision. Elle montrera que le travail politique en Belgique est très peu formalisé, bien loin des méthodes prônées par les manuels anglo-saxons, et que celui-ci est très influencé par le positionnement stratégique des partis politiques.

Introduction

Existe-t-il un style national d'analyse des politiques publiques en Belgique ? La première image qui vient à l'esprit du lecteur à la mention de ce pays est celle d'une confrontation entre deux communautés linguistiques et d'une menace quasi-permanente d'éclatement. Dès lors, celui-ci s' imagine que ce choc entre les flamands et les francophones est le résultat de cultures politiques non seulement différentes, mais irréconciliables. Cette représentation est d'ailleurs savamment entretenue par la droite nationaliste flamande et plus discrètement par les régionalistes wallons. Cette communication ne prétend pas apporter une réponse définitive sur la culture politique, mais elle soulève la question du style politique. Le concept de style politique (*policy style*) reste relativement vague et contesté depuis sa popularisation par Jeremy Richardson dans les années 1980. Toutefois, les récents travaux sur le travail politique développés dans la lignée de Hal Colebatch et plus tard de Michael Howlett ont ravivé l'intérêt des politistes pour cette notion. En s'appuyant sur le concept plus récent de style d'analyse des politiques, Patrick Hassenteufel et Philippe Zittoun ont proposé une grille d'analyse du style politique propice à une comparaison internationale et à de nouveaux efforts de théorisation. C'est sur cette grille que notre communication s'appuie pour tenter de voir s'il existe un style national de politique en Belgique ou bien si le processus de régionalisation a engendré des styles politiques différents d'un côté et de l'autre de la frontière linguistique. L'objectif est de présenter les différents acteurs qui participent au travail politique en Belgique et de voir quelles analyses ils fournissent pour alimenter le processus décisionnel. Nous verrons qu'il est difficile d'identifier un style national de politique, mais sur des bases différentes que notre intuition première. Pour cela, nous utiliserons les résultats des enquêtes et synthèses des connaissances utilisés pour la rédaction du volume belge de la collection *International Library of Policy Analysis* pour apprécier les contributions respectives des scientifiques, des politiciens, des fonctionnaires et des groupes d'intérêt. L'analyse s'appuiera tant sur des données d'enquêtes quantitatives que sur des entretiens, dont un certain nombre n'ont pas fait l'objet d'un traitement dans le livre, qui offrent une vision synchronique du travail politique en Belgique en 2014. Ces données couvrent quatre gouvernements nationaux : le gouvernement fédéral, la Flandre, la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles. La plupart des données utilisées résulte d'une agrégation nationale. Dans un premier temps, la grille d'analyse du style politique sera présentée. Ensuite, nous nous attarderons sur des informations générales relatives au régime politique de la Belgique avant d'entrer dans la présentation des différents systèmes actifs dans le travail politique. Nous terminerons par la présentation de nos résultats sous la forme d'une grille d'analyse complétée. En conclusion, nous émettrons des suggestions pour poursuivre cette entreprise.

1 Les styles politiques (*policy styles*)

Le concept de style politique (*policy style*), développé par Richardson, s'écarte de l'analyse de la décision politique plus ancienne (*decision*) pour insister sur le processus de prise de décision (*system of decision-making*) (1982 : 2)¹. L'ambition est de comparer la manière dont les décisions politiques sont prises dans les systèmes politiques de différents pays. Les styles politiques sont des « standard operating procedures for handling issues which arrive on the political agenda » (Richardson, 1982 : 2). Ils sont autant de réponses aux incertitudes, au manque d'informations et de temps auxquels sont confrontés les décideurs politiques. Richardson affirme qu'il existe des manières de faire (*ways of doing things*) propres à la France, à l'Allemagne ou au Royaume-Uni, par exemple (Richardson, 2007 : 702), ce qui rapproche le style politique de concepts plus larges comme la « culture » ou la « tradition » politique (Bauer et Kruppe, 2013 : 6; Schubert, 2004b). Pour employer la comparaison footballistique : « les Anglais jouent un autre football – malgré les mêmes règles 'institutionnelles' – que les Espagnols. De même pour les jeux nettement plus compliqués des acteurs politiques » (Feick et Jann, 1988 : 216)².

Richardson a élaboré une typologie pour classer les pays en fonction du style politique qui croise deux attributs (cf. schéma 1) : (a) l'approche gouvernementale de la résolution des problèmes et (b) les relations entre les acteurs publics et privés dans le processus de politique publique (Richardson, 1982 : 13). Sur le premier axe, il détermine si un gouvernement est pro-actif à l'égard des problèmes politiques ou s'il est plutôt réactif. Sur le second axe, il classe les pays en fonction du degré de coopération entre le pouvoir exécutif et les acteurs privés (style hiérarchique ou consensuel de gouvernance) (Richardson, 2012 : 311). L'approche par *policy styles* est ainsi non seulement un « moyen heuristique » permettant de comparer les pays (Bauer et Kruppe, 2013 : 6), mais également une théorie dans la mesure où elle permettrait de faire des inférences (Schubert, 2004b : 681) et posséderait une valeur prédictive : « Une fois un style national identifié, il devient possible de prédire les résultats (*outcomes*) » (Richardson, 2004 : 610).

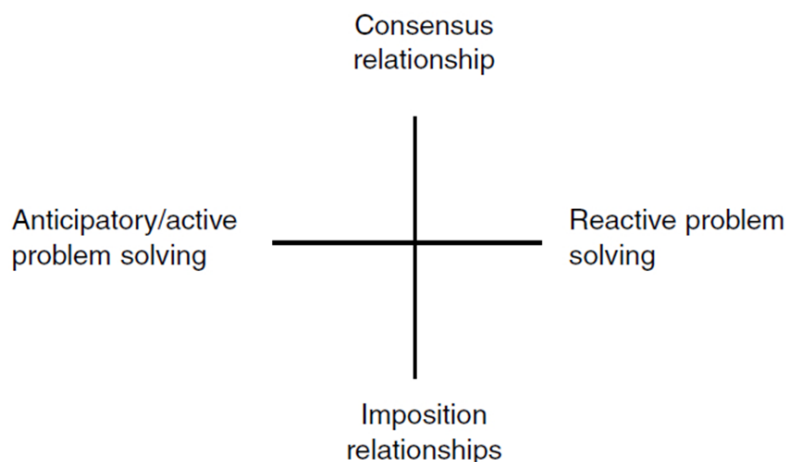
La simplicité de cette typologie la rend facilement applicable à l'analyse de systèmes politiques divers, ce qui explique certainement sa popularité parmi les comparatistes (Richardson, 2004). Cependant, c'est peut-être aussi son point faible. Elle simplifie de manière excessive la complexité des systèmes de prise de décision, laissant de côté certaines différences fondamentales autres que

¹ Nous ignorons dans cette communication l'approche de style politique (*Politikstil*) des sciences politiques allemandes qui se concentre sur la façon de faire de la politique par les responsables politiques (*Führungsstil*), en particulier des chanceliers (cf. Jesse, 2006).

² Les citations émanant de sources qui ne sont pas en langue française ou anglaise sont traduites par les auteurs.

les deux attributs : « Les tentatives utilisant différentes formes de dichotomisations et de typologies [...] n'ont jusqu'à présent à peine apporté les gains de connaissances escomptés » (Schubert, 2004b). Il en découle une multiplication, pour ne pas dire une inflation, de définitions et d'opérationnalisations du concept de style politique (pour une liste en allemand, cf. Bauer et Kruppe, 2013 : 26).

Schéma 1 Axes de classement des styles politiques



Source : Richardson (2007 : 703)

Le concept polysémique de *policy style* est certes fortement utilisé, mais étant donné les sens divers qui lui sont donnés, il mène bien souvent à l'aporie. Une possibilité de sortir de cette impasse a été décelée au début des années 2000 : le concept de style est non plus appliqué au système de décision politique identifié par les politistes (*policy style*), mais aux différents paradigmes que les acteurs mobilisent en pratique lorsqu'ils analysent les politiques publiques (*policy analytical style*). L'analyse des politiques (*policy analysis*) signifie alors une mise en application des connaissances (*an applied knowledge activity*) cherchant à transformer une proposition d'énoncé en une décision politique (Hassenteufel et Zittoun, 2017 : 56-58 ; Zittoun, 2013). L'analyse des politiques publiques inclut donc toute activité cognitive qui rend possible la production de connaissances utiles à la prise de décision politique (Hassenteufel et Zittoun, 2017 : 59).

Hassenteufel et Zittoun identifient cinq styles d'analyses des politiques publiques (*policy analytical styles*) (2017 : 59-61) :

- **L'analyse prédictive** (*policy predictive analysis*) consiste à prédire les effets d'une mesure politique, notamment à travers la modélisation du comportement des êtres humains et la réalisation d'analyses coûts-bénéfices ;
- **L'analyse causale** (*problem causal analysis*) se concentre sur le passé et le présent pour identifier les causes du problème à régler ;
- **L'analyse par essai-erreur** (*trial/error policy analysis*) se base sur la répétition et la multiplication des expériences, souvent à la même échelle dans un but de généralisation ;
- **L'analyse du processus politique** (*policy process analysis producing knowledge on the process*) se concentre sur le processus politique afin de saisir la complexité des interactions d'acteurs et des contraintes générées par les différentes étapes du processus ;
- **L'analyse politique normative** (*normative policy analysis*) permet de justifier et légitimer une mesure politique en la reliant à des convictions, des valeurs et des normes (par exemple autour de grands principes comme le développement durable ou l'égalité).

Selon les deux auteurs, le style d'analyse des politiques publiques ne s'analyse pas à l'échelle du sous-secteur de politique publique (*policy sub-sector*) du fait que tous les acteurs du processus de décision n'utilisent certainement pas le même style. Il convient de distinguer différents systèmes d'analyse au sein du sous-secteur, qui regroupent des acteurs hétérogènes au sein d'une même arène de discussion. C'est au sein de ces systèmes que les énoncés politiques sont formulés, analysés, négociés, discutés et testés (Hassenteufel et Zittoun, 2017 : 62). Quatre systèmes politiques sont ainsi identifiés dans lesquels les informations sont traitées. Ceux-ci ne sont pas nécessairement isolés les uns des autres :

- **Le système académique** où la reconnaissance provient principalement des publications et citations ;
- **Le système de conseil politique** (*policy advisory system*) qui produit des rapports, des notes et des communications destinées à différents publics, souvent des spécialistes afin de convaincre d'une solution à apporter ou de réfuter les critiques ;
- **Le système de formulation politique** où sont produits les textes politiques (projets de lois, budgets et autres mesures). Il s'agit de persuader le décideur politique d'adopter une direction particulière;

- **Le système de débat public** où les différents acteurs discutent des énoncés politiques et défendent leurs arguments. C'est le système le plus visible de tous compte-tenu du fait qu'il s'adresse au public.

Chacun de ces systèmes fonctionne de manière autonome selon ses propres règles, stratégies et rôles (Hassenteufel et Zittoun, 2017 : 62). Les styles d'analyse politique dominants diffèrent entre ces systèmes tout comme la constellation d'acteurs à l'intérieur de ceux-ci. Bien entendu, les acteurs peuvent être actifs dans différents systèmes, tout en étant soumis aux règles spécifiques de chacun de ces systèmes³. Les mêmes acteurs sont donc susceptibles d'utiliser d'autres types de styles d'analyse en fonction du système dans lequel ils évoluent. Hassenteufel et Zittoun différencient les acteurs selon qui les emploie : le gouvernement, des groupes d'intérêt ou une université. Ils retiennent les scientifiques, généralement rémunérés par les institutions de recherche, les experts publics émanant du service public, les experts privés engagés par des organisations privées et les politiciens.

Tout en opérant de manière autonome, ces différents systèmes politiques ne sont pas hermétiques les uns aux autres. Les systèmes interagissent entre eux à des degrés divers. Le degré de cloisonnement évolue d'un pays à l'autre selon que les scientifiques interviennent ou non dans le débat public ou que les politiciens monopolisent le processus de décision. De même, le degré d'ouverture est pris en compte. Les systèmes sont considérés comme ouverts lorsque les savoirs produits par l'analyse politique dans un système circulent vers d'autres systèmes. En outre, la transmission des savoirs entre les systèmes est facilitée lorsque les mêmes styles d'analyse sont employés dans les différents systèmes (Hassenteufel et Zittoun, 2017 : 65)⁴. On combine de cette manière une approche basée sur les acteurs avec une approche basée sur les avis.

Dans la grille d'analyse qu'ils proposent, Hassenteufel et Zittoun reprennent l'attribut de conflictualité cher à Richardson, mais ils décomposent celui-ci à l'intérieur de chaque système relativement aux interactions entre acteurs et aux styles d'analyse politique. Ainsi, le degré de conflit mesure l'antagonisme qui existe entre les acteurs à l'intérieur de chaque système et le niveau de controverse la présence de styles d'analyse et de paradigmes contradictoires, c'est-à-dire le conflit autour des propositions et des savoirs (Hassenteufel et Zittoun, 2017 : 64-65).

Grâce à ces critères il est possible de dépasser les *policy styles* et les *policy analytical styles* pour constituer une matrice des styles politiques publiques (*polycymaking styles*). Dans la présente

³ Ceci rappelle la théorie des champs de Pierre Bourdieu (1990; Bourdieu et Christin, 1990).

⁴ Notons que, combien même, cela semble être une condition nécessaire pour cette circulation des savoirs, nous doutons qu'il s'agisse d'une condition suffisante. Ce critère mériterait donc d'être davantage développé.

communication cette matrice est appliquée au cas de la Belgique (cf. tableau 2). Avant de considérer le style politique de la Belgique, il convient de préciser la nature du régime politique de ce pays.

2 Le système politique belge : un fédéralisme consociationnel et particratique

Le fédéralisme belge qui s'est cristallisé au fur et à mesure des réformes de l'État est singulier selon deux aspects. Tout d'abord, les entités fédérées ne sont pas uniquement des régions, de nature territoriale, telles que les états américains ou les *Bundesländer* allemands, mais également des communautés linguistiques⁵. La fédéralisation a accouché de trois régions et de trois communautés : la Région flamande (*Vlaamse Gewest*), la Région Wallonne et la Région Bruxelles-Capitale, ainsi que la Communauté française⁶, la Communauté flamande (*Vlaamse Gemeenschap*) et la Communauté germanophone (*Deutschsprachige Gemeinschaft*)⁷. Celles-ci se chevauchent, en particulier dans la Région Bruxelles-Capitale et en Communauté germanophone. Les compétences entre État fédéral, Communautés et Régions ne sont pas toujours clairement délimitées. En tout, la Belgique ne compte pas moins de neuf parlements et gouvernements pour une population inférieure à 12 millions de personnes⁸. Il n'existe de surcroît pas de hiérarchie des normes entre les lois émanant de l'État fédéral, des Communautés et des Régions⁹. Cela rend le fédéralisme belge particulièrement complexe.

La deuxième particularité du fédéralisme belge est qu'il est fortement teinté de consociationnalisme (Lijphart, 1999 ; Swenden, Brans et De Winter, 2006). Celui-ci s'applique tant au niveau des communautés qu'au niveau des clivages sociétaux. Ainsi, historiquement, la société belge est « pilarisée » entre les piliers catholique, socialiste et libéral. Cette pilarisation est encore visible dans l'organisation de la sécurité sociale, avec les mutuelles de santé chrétienne, socialiste ou libérale et

⁵ Anciennement des communautés culturelles, créées par la première réforme de l'État en 1970.

⁶ Celle-ci est officiellement appelée Fédération Wallonie-Bruxelles par son gouvernement, bien qu'elle conserve le nom de Communauté française de Belgique dans la constitution.

⁷ Notons que la Communauté et la Région flamande ont été fusionnées dès 1980 afin de réunir les compétences en une seule entité, contrairement à la Belgique francophone, où Communauté et Régions continuent à coexister en tant qu'entités distinctes.

⁸ En effet, à Bruxelles, il y a en plus de la Région Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune (COCOM), la Commission communautaire française (COCOF) et la Commission communautaire de la communauté flamande (*Vlaamse Gemeenschapscommissie*, VGC), chacune dotée d'un gouvernement et d'un parlement, bien que la plupart des membres siège déjà au gouvernement ou au parlement de la Région.

⁹ Pour être exact, les lois des entités fédérées sont nommées « décrets », sauf celles émanant de la Région Bruxelles-Capitale qu'on appelle « ordonnances » bien qu'elles aient aujourd'hui la même force juridique.

elle s'illustre par les liens, certes déclinants, mais toujours bien réels entre les organisations du pilier et les partis politiques correspondants (Fraussen et Beyers, 2016 : 219). Cette pilarisation était censée garantir la cohabitation entre les milieux de la société belge caractérisée par les clivages historiquement dominants entre catholiques et libéraux et capital et travail, des clivages qui n'ont certes pas disparus, mais qui se sont atténués au bénéfice du clivage linguistique entre Flamands et Francophones (Mabille, 1997 : 323).

En ce qui concerne le consociationnalisme entre communautés linguistiques, de nombreux garde-fous ont été instaurés afin d'éviter la domination d'un groupe linguistique sur un autre, concrètement des locuteurs flamands majoritaires au détriment des francophones. Ainsi, le gouvernement fédéral est composé en partie égale de ministres issus des collèges électoraux francophones et flamands (art. 99 al. 2 Cst.)¹⁰ et lorsque des lois ont des conséquences sur les communautés linguistiques, elles nécessitent une majorité « surqualifiée ou cumulative » des deux tiers à la Chambre et d'une majorité simple au sein de chaque bloc linguistique (art. 4 al. 3 Cst.) (Uyttendaele, 2005 : 129ff).

En outre, en raison de son caractère « néo-corporatiste modéré » lié à cette pilarisation (Fraussen et Beyers, 2016 : 216), le régime politique belge attribue un rôle important et formalisé aux intérêts socio-économiques, c'est-à-dire aux syndicats et aux associations patronales (Schubert, 2004a).

Le système politique est, au demeurant, fortement « partocratique » (De Winter et Dumont, 2006). Compte-tenu du recours au scrutin proportionnel et de l'obligation de former un gouvernement paritaire entre communautés linguistiques, la formation du gouvernement fédéral repose sur une coalition entre de nombreux partis politiques (en général entre quatre et six partis, la moitié issue de chaque bloc linguistique) et constitue un moment clé de la vie politique nationale (De Winter et Wolfs, 2017 : 131ff). Cette coalition est conclue sur la base d'un accord de gouvernement qui constitue l'agenda politique de la législature. Les accords de gouvernement au niveau fédéral ont considérablement augmenté en volume au fil du temps et forment, tout comme les déclarations de politique régionale et communautaire au niveau des entités fédérées, le fil conducteur de la politique menée par chaque gouvernement (Brans et Aubin, 2017 : 4; De Winter et Dumont, 2006 : 959ff).

Cette domination des partis politiques se ressent au sein d'un appareil politico-administratif partagé entre les ministres, les cabinets ministériels et l'administration, une administration par ailleurs fortement politisée (De Winter et Dumont, 2006 : 969ff; Göransson et Eraly, 2015).

¹⁰ Les germanophones sont considérés comme étant représentés dans le collège électoral francophone.

Enfin, la fédéralisation a mené à la naissance d'une administration centrale pour chaque entité fédérée, appelée aujourd'hui « service public » (*overheidsdienst*). Ainsi ont été créés au cours de la fédéralisation, un service public flamand unique pour la Communauté et la Région flamandes (*Vlaamse Overheid*), le Service public wallon (SPW), le Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le Service public régional de Bruxelles (SPRB), ainsi que le Ministère de la Communauté germanophone (*Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft*). Au niveau fédéral, les ministères ont été rebaptisés Services publics fédéraux (SPF).

3 La fabrique de la politique publique en Belgique

Nous nous efforçons de retracer le style d'analyse politique (*policy analytical style*) dans chaque système politique aux différents niveaux de pouvoir en Belgique, afin de vérifier l'existence d'un ou de plusieurs styles de politique en Belgique (*policymaking styles*).

3.1 Le système de formulation politique

L'appareil politico-administratif en Belgique a été qualifié de « ménage à trois » (De Visscher et Houlberg Salomonsen, 2013). En effet, des cabinets ministériels de grande taille interfèrent en permanence dans la relation entre les ministres et leurs administrations et ce à tous les niveaux de pouvoir. Qualifiés de « shadow administrations », les cabinets pilotent tout le processus de formulation politique, de la première ébauche au dépôt du projet de loi devant le parlement (Brans, De Visscher et al., 2017 : 69).

Les cabinets ministériels constituent une tradition dans la culture politique nationale que la régionalisation n'est pas venue démentir. Ils se sont développés au cours du XIX^{ème} siècle et ont été l'objet d'un premier arrêté royal en 1912 qui réglementait leurs activités (Göransson, 2015 : 11; Göransson et Eraly, 2015 : 703). La création de gouvernements spécifiques aux Communautés et aux Régions à partir de la réforme de l'Etat de 1980 a transféré la pratique au niveau des entités fédérées.

La limitation de leur influence a fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme, que ce soit au niveau fédéral avec la réforme Copernic de 1999 ou en Flandre avec la réforme *Beter Bestuurlijk Beleid* de 2003 (Meilleure politique administrative). Sur ces aspects, les réformes ont fait long feu et les cabinets continuent à jouer un rôle prédominant (Brans, De Visscher et al., 2017 : 65). Ils assurent un contrôle partocratique sur l'administration et contribuent à maintenir sa politisation. Par exemple, un détachement dans un cabinet constitue un accélérateur de carrière pour tout fonctionnaire (Brans,

De Visscher et al., 2017 : 62). De plus, les ministres remercient leurs meilleurs collaborateurs pour leurs services en travaillant activement à leur remplacement à la tête d'administrations, d'agences ou d'entreprises publiques et en facilitant leur carrière (Brans, De Visscher et al., 2017 : 62). Par exemple, aujourd'hui, la totalité des directeurs généraux de la Wallonie sont d'anciens chefs de cabinet ou chefs de cabinet adjoints.

Paradoxalement, cette politisation de l'administration sape la confiance entre le monde politique et l'administration (Brans, De Visscher et al., 2017 : 65), un phénomène qui a également été observé dans d'autres pays (par exemple au Royaume-Uni ou aux États-Unis, cf. Fawcett et Gay, 2010 : 41-42; Peters, 2010 : 185). En suivant la logique du « *Public Service Bargaining* » (Hood et Lodge, 2006), la relation politico-administrative fait l'objet d'une relation contractuelle particulière qui est qualifiée de « ménage à trois » (De Visscher et Houlberg Salomonsen, 2013). Traditionnellement, le contrat porte sur la relation entre les ministres et les hauts fonctionnaires. Chaque partie apporte ses compétences, ses intérêts et prend des engagements vis-à-vis de l'autre. En Belgique, les conseillers des cabinets constituent une troisième partie au contrat. Tant que chacun respecte ses engagements, la relation reste équilibrée, la confiance s'installe et la coopération est fructueuse. Cependant, si une partie ne respecte pas le contrat, qu'elle triche (*cheat*), alors la relation devient déséquilibrée, la méfiance s'installe et peut générer des conflits. En Belgique, la « triche » est fréquente en raison de la forte politisation des nominations dans la haute fonction publique (Brans, De Visscher et al., 2017 : 74). Du coup, les ministres craignent que les hauts fonctionnaires d'une autre couleur politique que la leur travaillent contre eux et, par conséquent, augmentent les effectifs de leurs cabinets, afin de contrebalancer une possible défiance de leurs administrations (De Visscher et Houlberg Salomonsen, 2013 : 84-85).

Cette relation difficile entre les cabinets et l'administration a été rapportée sous forme de témoignages en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles (Lhommeau et Aubin, 2017). Tout d'abord, la communication peut se limiter aux demandes formelles d'information de la part du cabinet, ce que l'on appelle les notes vertes : « Historiquement et traditionnellement [...] il y a une énorme distance entre les cabinets et l'administration, c'est-à-dire que ces gens s'échangent des notes vertes, mais ne se parlent pas et en tout cas ne co-construisent pas. ». Il en résulte une frustration et finalement une passivité du côté de l'administration (« C'est dommage que le ministre ne nous consulte pas »), couplé à un désarroi parmi les conseillers de cabinet (« C'est dommage que l'administration d'initiative ne remette pas un avis là-dessus, je ne sais pas ce qu'ils font »). D'une part, l'administration a le sentiment de ne pas être écoutée (« De toute façon, les cabinets tiennent compte [de nos avis] une fois sur dix ») et perd sa capacité d'initiative. D'autre part, les cabinets n'apprennent à compter que sur eux-mêmes et se tournent vers des sources d'information externes.

Ce rapport compliqué se manifeste, dans l'appréciation qu'ont les fonctionnaires du rôle des cabinets ministériels dans le processus législatif. En Belgique francophone, 70% des fonctionnaires interrogés estiment que le rôle des cabinets ministériels est trop important dans la formulation des politiques publiques et ils sont encore 57% au niveau fédéral et 49% en Flandre à penser de même (Brans, Aubin et Fobé, 2017 : 98). La relation politico-administrative est donc perçue comme un problème par la majorité des fonctionnaires belges.

La prépondérance des cabinets ministériels marque la prééminence des politiciens dans le système de formulation politique. A l'origine, l'énoncé politique émane de l'accord de gouvernement. Sa formulation est complétée sur la base des avis émis par les partis qui forment la coalition, notamment leurs centres d'études. Ces derniers jouent un rôle important d'appui aux partis lors des négociations en livrant des analyses et des positions politiques (De Winter et Wolfs, 2017; Pattyn et al., 2017 : 182)¹¹.

Les groupes d'intérêt ou bien l'administration n'ont pas le pouvoir de mettre un problème à l'agenda, en tout cas pas directement. La mise à l'agenda passe prioritairement par les programmes électoraux des partis et les compromis conclus dans l'accord de gouvernement. Ainsi, le gouvernement fixe le cadre dans lequel les décisions de politiques publiques se prennent et ces autres acteurs ne sont consultés que par la suite : « Voilà le cadrage c'est ça. À l'intérieur du cadre on attend vos remarques, mais le principe ne sera pas remis en cause. » (Lhommeau & Aubin, 2017) Lors de ces consultations formelles, il est en effet fort peu probable qu'un accord – souvent obtenu après d'âpres négociations entre les partis de la coalition – soit fondamentalement amendé à l'issue des négociations avec les parties prenantes. La fragile cohésion du gouvernement se trouve mise en jeu !

Nous nous trouvons ici au cœur de la logique d'un régime de coalition: le gouvernement doit s'assurer du soutien de tous les partis membres de la coalition pour ne pas perdre sa majorité au parlement ou bien, au niveau fédéral, le ou les partenaires de l'autre groupe linguistique. Les ministres et leurs conseillers ont donc avant tout le souci de trouver un équilibre entre les partis de la majorité et de le préserver. Cela a pour effet de limiter les *inputs* des parties prenantes au moment de la formulation des politiques publiques, tout comme ceux des parlementaires d'ailleurs :

« To guarantee a minimum degree of cohesion and stability, governmental parties minimise the interference of other political actors: voters, party rank-and-file, individual ministers, civil

¹¹ Cela est particulièrement vrai pour l'Institut Émile Vandervelde (IEV), le centre d'étude du Parti socialiste francophone : "The IEV director is probably the closest to the leader of the Francophone Socialist Party (PS). It is telling that Anne Poutrain, director of the IEV at the time of this research, is currently chief of cabinet of the minister-president of the Walloon government. During her time as IEV director, she gave extensive assistance to the party president during the different government negotiations" (Pattyn, Van Hecke et al., 2017: 182).

servants and even the judiciary. Hence, it comes as no surprise that the decision-making role of parliament as a whole and of individual MPs is perceived to have declined vis-à-vis the 'new principal' in the democratic chain of delegation: the coalition parties » (De Winter et Wolfs, 2017: 132)

Cette forte prévalence de la logique de coalition dans les décisions politiques se manifeste aussi de manière institutionnelle à travers la logique de négociation permanente entre les ministres de la coalition : « La plupart des questions sont tranchées en intercabinets, voire en procédure silencieuse, où un cabinet envoie une proposition avec un délai de trois jours pour réagir » (Lhommeau & Aubin, 2017). À cette fin, chaque cabinet dispose de conseillers qualifiés de « belles-mères » qui ont un rôle de veille sur les dossiers instruits par les autres ministres de la coalition.

Néanmoins, cela ne signifie pas que ceux-ci soient hermétiques aux revendications issues de la société civile. En Belgique, la consultation des groupes d'intérêts sur les projets de loi est systématique et institutionnalisée à travers les conseils consultatifs (par exemple, le Conseil central de l'économie, le Conseil économique et social de Wallonie ou le *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen*). Bien que les politiciens prédominent dans la formulation des politiques publiques, le régime politique demeure néo-corporatiste et inclut les groupes d'intérêt. A tous les niveaux, le processus législatif compte trois lectures au gouvernement avant d'être soumis au parlement. La consultation de la société civile intervient formellement après la première lecture: « on ne consulte plus avant la première lecture. On se limite à un accord politique » (Lhommeau et Aubin, 2017). Cela serait dû au fait qu'avant que ne soit intervenu un accord politique, un ministre « n'a d'infos que sur son projet, ses options et pas sur ce qui risque d'être pris à la fin ». Ces consultations formelles suite à la première lecture au gouvernement sont conduites soit par l'administration, soit par le cabinet.

Les parties prenantes sont consultées de manière standardisée et formalisée dans le processus de formulation politique par le biais de conseils consultatifs qui sont nombreux, généralistes ou spécialisés, et fortement institutionnalisés : « Their persistent presence in the policy advisory system relies on strong historical legacies » (Fobé, Biard et al., 2017: 154). Leur nombre et leur composition ainsi que les dotations qu'ils perçoivent sont définies aux différents niveaux par les pouvoirs publics. Leur consultation est certes bien souvent obligatoire, mais leurs avis demeurent non-contraignants (Fobé, Biard, et al., 2017 : 155).

Les intérêts socio-économiques, tels que les syndicats, les associations patronales et les fédérations professionnelles, sont surreprésentés au sein de ces conseils consultatifs. « Social and Economic Councils in both regions are without discussion the most important advisory bodies, in terms of their central position in the system, their budget and personnel size » (Fobé, Biard et al., 2017: 157). Ces

consultations des groupes d'intérêt restent assez policées, dans la mesure où les avis de ces conseils consultatifs sont rendus par consensus entre toutes les parties prenantes représentées, ce qui confère une forte légitimité à ces avis et un large soutien aux mesures politiques qui en découlent (Fobé, Biard, et al., 2017 : 160). Les avis sont de nature normative, mais également pratique – qu'on peut classer parmi le style d'analyse de processus – vu qu'il n'est pas rare que les parties prenantes soient impliquées dans l'application de ces décisions (par exemple les caisses d'assurance chômage cogérées de manière paritaire entre patronat et syndicats). Cela permet, en somme, de limiter la conflictualité au sein du système de formulation politique (Fobé, Biard, et al., 2017 : 158).

En matière de techniques d'analyse, la Belgique n'est pas très avancée sur l'introduction de techniques formelles. Celles-ci ont véritablement commencé à s'imposer avec les exigences européennes liées aux fonds structurels. La reddition de comptes sur l'usage de ces fonds exigent en effet le recours à de telles techniques. Cela est particulièrement vrai pour la Wallonie qui n'a pas connu de grande réforme de la gestion publique à la différence du Fédéral et de la Flandre. Ces deux entités se sont inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) pour leurs réformes Copernic et *Beter Bestuurlijk Beleid*. Celles-ci ont également renforcé l'obligation d'évaluation (avec des techniques formelles d'analyses politiques) (Brans, De Visscher et al., 2017 : 59 ; Fobé, De Peuter et al., 2017 : 39).

À tous les niveaux de pouvoir des *analyses d'impact de la régulation* ont cours (Fobé, De Peuter et al., 2017 : 40). Ce type d'analyse prédictive examine *ex ante* les effets supposés d'un changement législatif. En Wallonie, on peut plutôt parler « forme light » de cette analyse. En effet, les résultats de celles-ci ne sont pas accessibles au public et elles ne sont obligatoires que dans certains secteurs (Fobé, De Peuter et al., 2017 : 40-41). En Flandre, elles sont systématiques. Toute initiative ayant un impact sur la régulation touchant les citoyens, des entreprises ou des organisations non-gouvernementales (ONG) doit être accompagnée d'une analyse d'impact. Cependant, leur effet est limité et elles servent avant tout de justification à des choix déjà faits (Fobé, De Peuter et al., 2017 : 41).

Un autre instrument qui s'est développé au cours de la fédéralisation est l'analyse prospective (*futures studies*) (Fobé, De Peuter et al., 2017 : 41ff). Ainsi, le transfert des compétences relatives à l'aménagement du territoire aux régions au cours des années 1980 a mené, surtout en Wallonie, mais plus tard aussi en Flandre, à la dissémination de cette technique d'analyse prédictive. Cependant, le fait que ce type d'analyse ne soit pas une obligation légale et qu'il suscite peu d'intérêt de la part des politiciens limite son influence : « Despite some exceptions, there is still relatively little

interest from policymakers in using futures studies as a decision-support mechanism » (Fobé, De Peuter et al., 2017 : 42).

L'analyse des réponses des conseillers sur les méthodes d'analyse formelles qu'ils utilisent pour accomplir leurs tâches confirme que les analyses de type prédictif dominent l'analyse politique en Belgique. À cela s'ajoute des analyses telles que la *stakeholder analysis* que l'on peut classer parmi les techniques d'analyses relatives au processus politique (cf. tableau 1). Notons qu'il n'existe pas de différence notable entre niveaux de pouvoir qui ne s'explique pas avant tout par des différences dans la distribution des compétences (par exemple la culture et l'enseignement pour la Fédération Wallonie-Bruxelles) (Fobé, De Peuter, et al., 2017, pp. 48-49)

Tableau 1 Utilisation des techniques d'analyse politique en Belgique (données nationales)

Technique	Moyen des répondants qui utilisent la technique de manière régulière (N=1,601)
>50%	
Brainstorming	65%
Focus groups et entretiens	53%
20-30%	
Analyse coûts-bénéfices	30%
Analyse des parties prenantes	30%
SWOT	28%
Benchmarking	24%
Analyse multi-critères	23%
Sondages	20%
<15%	
Arbres de décision	12%
Delphi	10%
Cadres logiques	8%
Exercices de simulation (<i>management games</i>)	5%
Moyenne totale	24%

Source : Fobé, De Peuter et al. (2017 : 46)

Il n'en demeure pas moins que 24% des fonctionnaires de niveau universitaire déclarent utiliser des techniques d'analyse formelles de manière régulière, soit environ un sur cinq. En l'absence d'étalon, il est très difficile d'apprécier si cela constitue un chiffre important ou non. Toutefois, l'impact de ces méthodes sur les choix politiques semble rester faible, car ceux-ci découlent plus souvent de négociations que d'analyses politiques. De plus, les cabinets ministériels priorisent assez peu ces

résultats d'analyse. Le caractère néo-corporatiste et partocratique de la Belgique agit, semble-t-il, comme un frein au développement des techniques formelles d'analyse politique (Fobé, De Peuter, et al., 2017 : 51).

3.2 Le système de conseil

Le système de conseil politique en Belgique, que ce soit au niveau fédéral ou dans les entités fédérées, est caractérisé par un nombre important de parties prenantes qui rendent principalement leurs avis dans l'enceinte des conseils consultatifs évoqués précédemment (Fraussen, Bossens et al. 2017). Les parties prenantes usent toutefois également de canaux extérieurs, plus ou moins formels, qui vont des consultations publiques aux contacts personnels au sein des cabinets. A l'extérieur également, les *think tanks* sont récemment apparus dans le paysage politique surtout, mais pas uniquement, en Flandre (Fraussen, Pattyn et Lawarée, 2017 : 258). Les centres de recherche des partis politiques interviennent aussi dans le système de conseil (Pattyn et al., 2017), bien qu'ils soient plus couramment associés au système de formulation.

Les associations représentantes des intérêts économiques et les associations citoyennes développent des stratégies nettement différentes, ainsi que des types d'analyse différents. Les analyses produites par les associations économiques ciblent davantage le contenu des décisions politiques concrètes, tandis que les associations citoyennes sont plus orientées vers la mise à l'agenda et l'alerte de l'opinion publique (Fraussen, Bossens et al., 2017 : 201). Le style d'analyse des associations citoyennes est donc plus normatif, tandis que celui des associations économiques est davantage tourné vers le processus. Cela rend les avis produits plus conformes aux attentes des autorités publiques que celles des associations citoyennes. En effet, ces dernières se basent davantage sur des valeurs normatives et des savoirs scientifiques, alors que les autorités publiques semblent plus intéressées par des avis systématiques sur les avantages et les inconvénients des mesures politiques et leur faisabilité technique, c'est-à-dire des analyses prédictives. Certes, les associations citoyennes mettent l'accent sur la question de la légitimité de l'action publique, une autre des préoccupations majeures des autorités publiques (Fraussen, Bossens et al., 2017 : 204). Cependant, vu leur forte institutionnalisation, l'aval des associations économiques tend à fournir à lui seul la légitimité recherchée.

Les *think tanks* sont des acteurs nouveaux, apparus à l'aube des années 2000 (Fraussen, Pattyn, et al. 2017 : 271). Leurs avis se basent sur des connaissances scientifiques et proposent des visions de long-terme (Fraussen, Pattyn, et al., 2017, p. 268). Bien que cela ne soit sans doute pas dû à cette posture, leurs rapports avec le monde politique restent limités : « think tanks are not strongly connected to

political actors and other institutions. The level of structural interaction is lower than might have been expected [...] which raises questions about the political role of most of these organisations » (Fraussen, Pattyn et al., 2017 : 272). Les think tanks demeurent fort éloignés du système de formulation politique et semblent plutôt orientés vers le système de débat public. A l’opposé, les centres d’études des partis politiques – à l’exception notable d’Etopia, le centre d’études d’Ecolo, le parti écologiste francophone – produisent des avis orientés plus directement sur la formulation politique (Pattyn et al. 2017 : 185).

En Belgique, le système de conseil est caractérisé par un grand nombre d’acteurs qui utilisent des stratégies et des moyens d’analyse fort différents. Certains, comme les centres d’études des partis politiques, font des analyses orientées vers un savoir appliqué et vers le processus politique, tandis que les think tanks produisent des avis normatifs, prédictifs et causaux de type scientifique orientés vers le long terme. Cette diversité des systèmes d’analyse correspond à un niveau de controverse élevé au sein du système de conseil. Cependant, les différents acteurs n’agissent pas nécessairement en concurrence directe l’un avec l’autre, mais plutôt de manière parallèle. La seule véritable source de conflit est la question de savoir s’ils peuvent adhérer à un conseil consultatif et donc toucher des deniers publics. Le niveau de conflit entre acteurs du système est donc qualifié de moyen.

3.3 Le système scientifique et le système de débat public

Suite à la régionalisation du pays, l’enseignement et la recherche relèvent des compétences des Communautés. En matière de recherche, les compétences résiduelles du Fédéral sont d’ailleurs en voie d’extinction. Du coup, le système scientifique est non seulement scindé en deux blocs linguistiques, mais il est également fortement cloisonné. Malgré quelques tentatives de création d’interactions entre les scientifiques et les décideurs politiques (par exemple les points d’appui en Flandre, *Steunpunten*), l’interface science-politique reste fragmentée. Aussi bien les scientifiques que les décideurs politiques ont des attentes différentes tant sur le rôle que sur le type d’analyses scientifiques à produire pour le conseil politique, sans que les uns et les autres ne parviennent à se comprendre, à adapter leurs messages ou à corriger leurs attentes (Brans, Aubin et Smet, 2017 : 280-281). Les scientifiques veulent produire des analyses de style causal, alors que ce type d’analyse n’est pas commun avec les autres systèmes et que les décideurs n’en voient pas l’intérêt. Seul le système de conseil semble faire exception. Seuls les *think tanks* recourent aux analyses causales dans un autre système, le système de conseil, mais sans rencontrer le succès. De surcroît, le caractère néo-corporatiste du système de représentation des intérêts limite le transfert des avis scientifiques vers le système de formulation politique.

Le système de débat public est, encore davantage que le système scientifique, scindé en deux blocs linguistiques, francophone et néerlandophone, ce qui produit deux espaces publics distincts au sein d'un même pays. Il s'avère que les médias publics ont joué un rôle essentiel dans la création d'espaces publics distincts, en particulier les chaînes flamandes (Van Gorp et Sinardet, 2017 : 235ff). Ils ont même contribué à accentuer la polarisation des conflits communautaires, c'est-à-dire les conflits politiques entre les deux communautés linguistiques, à travers une mise en récit partielle au sein de chaque communauté, une pratique qui perdure encore : « Media also tend to frame political information according to the political consensus within their own community, particularly on linguistic matters. » (Van Gorp et Sinardet, 2017 : 239). Cela contribue à renforcer la conflictualité à l'intérieur du système de débat public le long de la ligne de clivage linguistique.

Outre les médias, les politiciens, les centres d'études des partis politiques et les associations citoyennes sont également actifs dans le système de débat public. Les associations citoyennes compensent leurs faible accès aux conseils consultatifs par la diffusion publique de messages politiques à l'attention du public et des décideurs politiques (Fraussen, Bossens et al., 2017 : 199). Les médias servent de canaux de diffusion aux acteurs qui veulent faire passer des messages normatifs sans avoir un bon accès au système de formulation politique.

4 Le style politique belge

La synthèse sur les styles d'analyses politiques en Belgique à laquelle nous nous sommes attelés n'indique pas de différence fondamentale de style entre les communautés francophone et néerlandophone. Il s'agit plutôt de différences de degrés, d'évolutions divergentes à partir d'un socle initial remontant à l'époque de l'Etat unitaire. On ne peut pourtant pas non plus parler d'un style politique belge, mais plutôt de styles politiques au pluriel propre à chaque (sous-)système politique : le système scientifique, le système de conseil, le système de formulation politique ou le système de débat public. Le style politique belge devient la somme de ces différents styles que l'on représente au moyen de la matrice développée par Hassenteufel et Zittoun (2017) (cf. tableau 2).

Le système scientifique se caractérise par une prévalence du style causal d'analyse politique. Ce système est fortement cloisonné et principalement occupé par les scientifiques. Mis à part avec le système de débat public, l'échange avec les autres systèmes semble limité et passe plutôt par des contacts personnels. Les scientifiques sont partiellement associés au système de conseil où ils siègent à titre personnel dans les conseils consultatifs ou les think tanks. Leur participation au système de

formulation politique n'est pas institutionnalisée et reste anecdotique. Ainsi, le système scientifique reste isolé des autres systèmes.

Tableau 2 Le système politique belge

Système politique		Système scientifique	Système de conseil	Système de formulation politique	Système de débat public
Acteurs	Scientifiques	X	(X)*		X
	Experts publics			X	
	Experts privés		X	X	X
	Politiciens		X	X	X
Niveau de conflit interne		Faible	Moyen	Moyen	Élevé
Niveau de cloisonnement		Élevé	Faible	Moyen	Moyen
Style d'analyse politique	Prédictif		X	X	X
	Causal	X	X		
	Essai-erreur			X	
	Processus politique		X	X	
	Normatif		X	X	X
Niveau de controverse interne		Moyen	Élevé	Moyen	Élevé
Niveau d'ouverture		Moyen	Élevé	Moyen	Moyen

Remarques : * Les scientifiques sont sollicités par des *think tanks*, ainsi que par les instances d'avis. Ils interviennent donc par le biais de ceux-ci dans le système de conseil, mais pas directement.

Le système de conseil est marqué à la fois par un rôle important dévolu aux conseils consultatifs et la présence des cabinets ministériels. Les experts privés sont principalement représentés dans les conseils consultatifs lesquels privilégient la voix des intérêts socio-économiques. Ils ont un style d'analyse plus axé sur le processus politique, sur ce qui est « faisable ». Ce sont des *insiders* dont les avis pèsent sur le système de formulation politique, sans pour autant qu'ils aient la main dans cet autre système. S'il est présent également, le style causal n'est employé que par un groupe d'acteur encore marginal dans le système politique : les *think tanks*. Ceux-ci demeurent fort éloignés des décideurs politiques et combinent ce type d'analyse avec des analyses de type normatives et prédictives. Ils partagent cet éloignement des décideurs politiques avec nombre d'organisations citoyennes qui produisent avant tout des analyses normatives qui ciblent l'opinion publique. Enfin, les politiciens, non pas représentés par les élus, mais surtout par les conseillers ministériels et les

cadres des partis politiques, sont présents dans le système dans lequel ils sont les destinataires des avis, mais aussi les responsables de la structuration du système.

Ce foisonnement de styles d'analyses politiques traduit un système de conseil à la fois ouvert et peu cloisonné, mais avec un niveau de controverse interne élevé. Cette controverse marquée ne va pas pour autant de pair avec une concurrence déchaînée : les acteurs œuvrent de manière complémentaire plutôt qu'en concurrence directe. La concurrence directe principale porte sur la question de l'accès en tant que membre (*membership*) aux conseils consultatifs établis par les autorités publiques et aux ressources qui y sont allouées. La concurrence à l'intérieur du système de conseil peut être considérée comme moyenne.

Au sein du système de formulation politique, les principaux acteurs qui entrent en jeu sont les experts publics, privés et les politiciens. À première vue, le cloisonnement du système de formulation politique semble être faible. Néanmoins, l'accès à ce système n'est pas ouvert à tous les experts privés ou autres intérêts organisés. En effet, la Belgique se caractérise par une organisation des intérêts de type néo-corporatiste. Compte tenu de la nature néo-corporatiste du régime, l'interface entre les acteurs présents dans le système de conseil et le système de formulation se trouve au niveau des conseils consultatifs dont la participation au processus de décision est institutionnalisée. Cela exclut les associations citoyennes qui restent cloisonnées dans les systèmes de conseil et de débat public. Les avis rendus par les conseils consultatifs au cours de la formulation reposent sur des analyses de processus et des analyses normatives. Bien qu'ils ne soient pas contraignants, leur caractère consensuel garantit un large soutien sociétal aux décisions politiques et contribue à éviter les conflits. Le cloisonnement est, quant à lui, considéré comme moyen.

De même, les politiciens n'ont pas tous accès au système de formulation. Les parlementaires jouent un rôle limité, dans le but de garantir la fragile coalition gouvernementale. Le pilotage du processus décisionnel relève des états-majors des partis politiques, appuyés par leur centre d'études, et des cabinets ministériels. Les termes des énoncés politiques sont issus des accords de gouvernement et leur concrétisation relève de la négociation entre les partis politiques de la coalition gouvernementale. Pour leur part, les conseillers ministériels fournissent toutes sortes d'analyses, à l'exception des analyses causales. Les centres d'études des partis fournissent quant à eux des analyses de styles normatif et processuel.

Cette domination du processus décisionnel par les cabinets ministériels marginalise l'administration. Néanmoins, celle-ci demeure un contributeur important dans le processus de formulation, en appui aux cabinets ministériels. En tandem avec les cabinets, elle développe des analyses de style essai-erreur qui appellent à la correction des effets pervers ou des dérapages budgétaires des politiques

publiques. Néanmoins, les styles d'analyse des administrations sont avant tout prédictifs et processuels et reposent sur des techniques d'analyse à la fois formelles et relationnelles (par exemple l'analyse coût-bénéfices et l'analyse des parties prenantes). Toutefois, leur faible contribution au renforcement du soutien populaire limite leur influence au profit des rapports de force et des négociations.

Il est important de garder à l'esprit que les cabinets ministériels ne fonctionnent pas de manière autarcique et qu'ils restent connectés tant à l'administration qu'aux groupes d'intérêt qu'ils consultent à tout moment de manière informelle. De même, les programmes électoraux des partis politiques qui servent de fondement aux accords de gouvernement sont élaborés en consultation avec l'administration et la société civile. Cette manière de procéder garantit une ouverture relative du système de formulation et limite les conflits. Les divers styles d'analyse entrent en concurrence de manière modérée, sans qu'un style l'emporte sur l'autre.

En dernier lieu, le système de débat public est caractérisé par un niveau élevé de controverse et de conflit, notamment accentué par le clivage linguistique et communautaire. Les associations citoyennes y sont particulièrement actives, bien que les politiciens tiennent le devant de la scène. Ces deux catégories d'acteurs y mobilisent principalement des analyses normatives et développent des arguments de persuasion et de légitimation. Ce système peut être considéré comme moyennement cloisonné en raison de la faible intervention des experts tant publics que privés. Pour leur part, les scientifiques sont régulièrement sollicités par les médias pour fournir des explications sur des découvertes ou des phénomènes qu'ils s'ingénient à présenter de manière neutre.

Au final, il apparaît que les grands traits du régime politique national déterminent le style politique. Le travail politique reste fortement influencé par la participatie, incarnée par le poids des cabinets ministériels dans l'appareil politico-administratif, et le néo-corporatisme qui s'exprime par l'intermédiaire d'une consultation institutionnalisée dans les conseils consultatifs. Si le système scientifique est fortement cloisonné, les académiques interviennent à titre individuel dans les systèmes de conseil et de débat public.

La dynamique centrifuge du régime, ainsi que les revendications singularistes de chaque communauté ne sont pas parvenues à modifier de manière flagrante les manières de fabriquer les politiques publiques d'un côté ou de l'autre de la frontière linguistique. Il est par ailleurs hasardeux à ce stade d'affirmer que les divergences délibérément orchestrées dans le cadre de la régionalisation du pays ont été annulées par des forces contraires issues des échelons supranationaux, comme l'eupéanisation et la globalisation, qui poussent à la convergence et pourraient avoir agi comme

frein à une différenciation croissante des styles politiques. Il existe un style politique belge, bien qu'il se manifeste de manière différente d'un système à l'autre.

Conclusion

Il existe donc bien un style politique national en Belgique qui a survécu aux poussées régionalistes successives du pays. Il semble que le travail politique des acteurs publics et privés demeure fortement influencé par les caractéristiques du régime politique, marqué en Belgique par le consociationnalisme lequel combine une culture de consensus avec la participatie et un néo-corporatisme modéré. Le demi-siècle de réformes constitutionnelles constitue au fond une période courte à l'aune de la culture politique. Il est possible qu'il n'ait pas été suffisamment long pour voir s'affirmer des styles politiques spécifiques aux différents niveaux de pouvoir.

Il n'est cependant pas à exclure à ce stade que la naissance de nouvelles arènes politiques, qui amènent des structures institutionnelles nouvelles et des constellations originales d'acteurs puisse accoucher de styles politiques spécifiques (Fraussen et Beyers, 2016) et cela en particulier en Belgique où les forces centrifuges ont été déchaînées au cours du processus de fédéralisation (Swenden, Brans et De Winter, 2006; Swenden et Jans, 2006).

La grille d'analyse proposée par Patrick Hassenteufel et Philippe Zittoun se révèle utile pour mettre en évidence le style politique et des comparaisons internationales plus poussées, notamment sur la base des différents volumes édités dans la collection *International Library of Policy Analysis*, s'avèreraient très utiles. Néanmoins, cette grille d'analyse mérite encore d'être améliorée tant dans une perspective théorique que conceptuelle. D'un point de vue conceptuel, nous recommandons certains ajustements quant aux catégories d'acteurs. Par exemple, les experts publics ne couvrent-ils que les fonctionnaires ? Qu'en est-il des conseillers ministériels ? Sont-ils des experts publics ou des politiciens ? De même, comment classer les centres d'études des partis politiques ? Par conséquent, nous proposons d'amender les catégories d'acteurs de la façon suivante : scientifiques, fonctionnaires, conseillers ministériels, groupes d'intérêt, partis politiques et élus. S'agissant encore des concepts, les différents niveaux de conflit, cloisonnement, controverse et d'ouverture méritent une opérationnalisation plus fine qui viendrait accentuer la précision de la description des styles. Cette démarche devrait être liée à un travail de théorisation qui permette de bien cerner les tenants et aboutissants des dynamiques internes aux systèmes et leurs interactions. D'un point de vue plus normatif, et comme toujours avec ce type d'exercice, il incombe de ne pas induire une image de performance ou de « bonne gouvernance » autour de la cohérence et de l'intégration du système, la

redondance, le pluralisme et le conflit étant les gages de politiques publiques novatrices et réellement progressistes. En outre, une telle grille ne fait pas l'économie d'une étude empirique de la circulation des analyses et des avis, ainsi que de leur réception par les différentes catégories d'acteurs au sein des différents systèmes. La voie ouverte est pleine de promesses et mérite des comparaisons internationales plus systématiques.

Bibliographie

- Bauer, A., & Kruppe, T. (2013). *Policy Styles. Zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen Einbindung in Evaluationsstudien*. Retrieved from Nürnberg:
<http://doku.iab.de/discussionpapers/2013/dp2213.pdf>
- Bourdieu, P. (1990). Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 87-96.
- Bourdieu, P., & Christin, R. (1990). La construction du marché. Le champ administratif et la production de la 'politique du logement'. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 65-85.
- Brans, M., & Aubin, D. (Eds.) (2017). *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press.
- Brans, M., Aubin, D., & Fobé, E. (2017). Policy analysis in the central and regional governments. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 81-106). Bristol: Policy Press.
- Brans, M., Aubin, D., & Smet, V. (2017). Policy analysis by academics. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 275-293). Bristol: Policy Press.
- Brans, M., De Visscher, C., Gouglaas, A., & Jaspers, S. (2017). Political control and bureaucratic expertise: Policy analysis by ministerial cabinet members. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 57-77). Bristol: Policy Press.
- De Visscher, C., & Houlberg Salomonsen, H. (2013). Explaining differences in ministerial "ménages à trois": Multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 71-90.
- De Winter, L., & Dumont, P. (2006). Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation? *West European Politics*, 29(5), 957-976.
- De Winter, L., & Wolfs, W. (2017). Policy analysis in the Belgian legislatures: the marginal role of a structurally weak parliament in a partitocracy with no scientific and political tradition of policy analysis. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (Vol. 10, pp. 129-149). Bristol: Policy Press.
- Fawcett, P., & Gay, O. (2010). The United Kingdom. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants. An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 24-63). Cheltenham: Edward Elgar.
- Feick, J., & Jann, W. (1988). Nations matter - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In M. G. Schmidt (Ed.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analyse* (Vol. 19, pp. 196-220). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fobé, E., Biard, B., Schiffino, N., & Brans, M. (2017). Policy advisory bodies in Belgium. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (Vol. 10, pp. 151-170). Bristol: Policy Press.
- Fobé, E., De Peuter, B., Petit Jean, M., & Pattyn, V. (2017). Analytical techniques in Belgian policy analysis. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 35-56). Bristol: Policy Press.
- Fraussen, B., & Beyers, J. (2016). Who's in and who's out?: Explaining access to policymakers in Belgium. *Acta Politica*, 51(2), 214-236. doi:10.1057/ap.2015.9
- Fraussen, B., Bossens, N., Wilson, A., & Keating, M. (2017). Interest groups and policy analysis in Belgium: examining the policy-analytical capacities and practices of prominent citizen and

- economic groups. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 193-211). Bristol: Policy Press.
- Fraussen, B., Pattyn, V., & Lawarée, J. (2017). Thinking in splendid isolation? The organisation and policy engagement of think tanks in Belgium. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 255-274). Bristol: Policy Press.
- Göransson, M. (2015). La réforme des cabinets ministériels. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 9(254), 5-38. doi:10.3917/cris.2254.0005
- Göransson, M., & Eraly, A. (2015). Les cabinets ministériels en Belgique entre coalition et participatie. In J.-M. Eymeri, X. Bioy, & S. Mouton (Eds.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif* (pp. 703-719). Paris: Presse de Sciences Po.
- Hassenteufel, P. & Zittoun, P. (2017). From policy analytical styles to policy making styles. In M. Brans, I. Geva-May, & M. Howlett (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*. New York: Routledge.
- Hood, C., & Lodge, M. (Eds.). (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty and blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Jesse, E. (2006). Die Kanzler der Bundesrepublik Deutschland - Amtsdauer und Politikstil. *Gesellschaft Wirtschaft Politik: Sozialwissenschaften für politische Bildung*, 55(2), 183-194.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of democracy*. Yale University Press, New Haven and London.
- Lhommeau, L., & Aubin, D. (2017). *L'utilisation des avis par les conseillers de cabinets ministériels en Belgique francophone (Wallonie et Fédération Wallonie-Bruxelles)*. Paper presented at the Septième congrès triennal de l'Association belge francophone de science politique (ABSP), Mons.
- Mabille, X. (1997). *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*. Bruxelles: CRISP.
- Pattyn, V., Van Hecke, S., Pirlot, P., Rihoux, B., & Brans, M. (2017). Ideas as close as possible to power: Belgian political parties and their study centres. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press.
- Peters, B. G. (2010). The United States. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan Appointees and Public Servants. An International Analysis of the Role of the Political Adviser* (pp. 180-197). Cheltenham: Edward Elgar.
- Richardson, J. (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Richardson, J. (2007). Policy Style. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Governance* (pp. 702-705). Thousand Oaks (California)/London/New Delhi: SAGE Publications.
- Richardson, J. (2012). New Governance or Old Governance? A Policy Style Perspective. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, J. J. (2004). Style (policy style). In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 608-616). Paris: Presses de Sciences Po.
- Schubert, K. (2004a). Korporatismus/Korporatismustheorien. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft* (Vol. 1, pp. 460-464). München: C.H. Beck.
- Schubert, K. (2004b). Politikstil/Politikstilanalyse. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft* (Vol. 2, pp. 681-682). München: C.H. Beck.
- Swenden, W., Brans, M., & Winter, L. D. (2006). The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism. *West European Politics*, 29(5), 863-873. doi:10.1080/01402380600968729
- Swenden, W., & Jans, M. T. (2006). 'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium. *West European Politics*, 29(5), 877-894.
- Uyttendaele, M. (2005). *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*. Bruxelles: Bruylant.
- Van Gorp, B., & Sinardet, D. (2017). The role of news media in the policy process in Belgium. In M. Brans & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 235-253). Bristol: Policy Press.
- Zittoun, P. (2013). *La fabrique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.