

Septième congrès triennal de

L'Association belge francophone de science politique (ABSP)

Université catholique de Louvain/site de Mons et Université de Mons

3-4 avril 2017

GT Action publique : Saisir l'action publique au 21ème siècle : acteurs et instruments de la
décision

**L'utilisation des avis par les conseillers de cabinets ministériels en Belgique francophone
(Wallonie et Fédération Wallonie-Bruxelles)**

Lev Lhommeau et David Aubin

Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE)

Université catholique de Louvain

WORK IN PROGRESS !

Introduction	3
1 Concepts sur les avis politiques	4
1.1 Une définition du « conseil politique » (<i>policy advice</i>) lacunaire	4
1.2 Définir le <i>policy advice</i> par dépassement des définitions antérieures ?	6
1.3 Le <i>policy advice</i> : une fonction plutôt qu'une forme.....	7
1.4 Qu'est-ce que l'utilisation des avis politiques ?	8
2 Concepts et connaissances empiriques au sujet des cabinets ministériels	10
2.1 Système de conseil politique et conseillers ministériels.....	10
2.2 La gestion de l'information par les conseillers des cabinets ministériels : connaissances empiriques	12
2.3 Les conseillers des cabinets ministériels en Belgique francophone (Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles)	13
3 Les entretiens avec des conseillers de cabinets ministériels et des fonctionnaires	14
3.1 Données sur les entretiens	14
3.2 Les procédures de consultation formelles	15
3.3 Négociation horizontale au sein du gouvernement : peu de rôle pour les parties prenantes ?	15
3.4 Les contacts informels : des avis fortement utilisés	17
3.5 Avis émanant de l'administration : une méfiance teintée de politisation.....	18
Conclusions	20
Bibliographie	21

Introduction

Les conseillers des cabinets ministériels n'ont que peu fait l'objet d'études relatives à la manière dont ils utilisent les savoirs scientifiques, alors qu'ils occupent une place centrale dans le « système de conseil politique ». Cela est d'autant plus vrai que la Belgique dans son ensemble, et plus particulièrement la Belgique francophone (Brans, Aubin, & Fobé, 2017, p. 96ff), constitue un système administratif à cabinets ministériels (Göransson & Eraly, 2015) et qu'on observe, notamment dans les pays anglo-saxons, un processus de « cabinétisation » en cours (Brans & Van Damme, 2015, p. 2; Gouglas, Brans, & Jaspers, 2015, p. 2).

Les conseillers au sein des cabinets ministériels sont au carrefour entre l'administration publique, la politique et représentent des interlocuteurs privilégiés pour les acteurs externes. Dans ce contexte, ils produisent des avis, notamment à l'intention de leurs ministres, qui sont susceptibles d'avoir un impact décisif sur les politiques publiques, tout en étant eux-mêmes tributaires d'avis de sources et de nature variées (internes/externes, sollicités ou non, scientifiques/techniques/partisanes, etc.). Cette communication met à jour le processus de fabrication et d'utilisation d'avis en matière de politique publique (*policy advice utilization*) dans les cabinets ministériels. Elle dévoile l'importance que revêt le lien entre émetteurs et récepteurs d'avis pour l'utilisation des avis par les conseillers dans lesdits cabinets. Ces liens peuvent être de nature formelle ou informelle, reposant donc sur des procédures institutionnalisées ou dérivant de rapports (pré)existants entre l'émetteur et le récepteur de l'avis.

Cette communication est novatrice sous trois aspects : premièrement, l'étude de l'utilisation de tout type d'avis (*policy advice*) n'est, si elle existe, qu'à un stade embryonnaire (Gouglas, 2013). La plupart des études existantes étudient uniquement l'utilisation des savoirs scientifique (*knowledge utilization* ou *research utilization*) dans la politique publique (Amara, Ouimet, & Landry, 2004; Daviter, 2015; Knott & Wildavsky, 1980; Landry, Amara, & Lamarie, 2001; Landry, Lamarie, & Amara, 2003; Oh, 2003; Witting, 2015). Deuxièmement, ces études ne ciblent pas en particulier les conseillers des cabinets ministériels, mais plus largement les fonctionnaires ou les producteurs de savoirs, c'est-à-dire les scientifiques (Amara et al., 2004; Landry et al., 2001; Landry et al., 2003). Troisièmement, les recherches sur les avis politiques et ce que la littérature récente a baptisé « système de conseil politique » (*policy advisory system*) (Halligan, 2001, p. 124) se concentre avant tout sur les pays anglo-saxons (Gouglas, 2013; Shaw & Eichbaum, 2015).

Une revue de la littérature met en lumière et clarifie les concepts, les mécanismes, les catégories et les typologies essentiels aux deux pans de recherche qu'entend réunir cette communication : l'étude de cabinets ministériels et d'utilisation d'informations. Les conclusions de cette revue permettent d'exploiter des interviews qualitatives menées avec des conseillers de cabinets ministériels belges. Il s'agit non seulement d'apprécier la manière dont la Belgique s'inscrit dans le processus de « cabinetisation » qui affecte grand nombre de systèmes politico-administratifs par-delà le monde, mais elle entend également contribuer à l'élaboration d'instruments et de concepts d'analyse destinés à la recherche comparative sur les cabinets ministériels.

1 Concepts sur les avis politiques

1.1 Une définition du « conseil politique » (*policy advice*) lacunaire

Qu'est-ce qu'un avis politique (*policy advice*) et en quoi est-il différent d'une simple information ? Tout d'abord, dans les sciences politiques s'est établi le désormais classique concept « triptyque » de politique. Celui-ci permet de décomposer le concept de politique en trois dimensions : premièrement, la dimension du processus politique, de l'interaction entre acteurs politiques qui est désignée par *politics*. Cette interaction a lieu dans un cadre juridique et, plus largement, institutionnel qui est appelé *polity* (interaction notamment théorisée par (Scharpf, 2006)), bien qu'il ait perdu, comme le relèvent certains auteurs, en stabilité (Hajer, 2003). Enfin, cette interaction entre acteurs (*politics*) dans un certain cadre (*polity*) porte et débouche sur des contenus, des mesures politiques, qui sont appelés *policy* (pour une discussion plus fouillée du concept multidimensionnel de politique voir par exemple : (Prittwitz, 2011)). Le concept de *policy advice* désigne donc des conseils sur le contenu des politiques et, dans le cas d'espèce des conseillers dans les cabinets ministériels, des mesures de politique publique.

Cependant, cela ne nous éclaire pas sur la question de savoir en quoi un *avis* sur le contenu de la politique (*policy*) se différencie d'une simple information sur ce même contenu. Dès 1998, Halligan a apporté une définition d'après laquelle il faudrait qu'une information porte aussi bien sur l'analyse du problème politique que sur des solutions à lui apporter pour être considérée comme *policy advice* (Halligan, 1998). Tout en reconnaissant que le concept de *policy advice* soit rarement défini de manière explicite dans la littérature (Veselý, 2016, pp. 2-3), Veselý affirme qu'un consensus se dégagerait autour de cette définition (Veselý, 2016, p. 3).

Non seulement, le point de vue selon lequel la définition d'Halligan ferait autorité dans la littérature est discutable, mais cette définition, qui semble *à priori* simple et claire, pose un certain nombre de problèmes. En effet, dans l'ouvrage allemand *Politikberatung* (l'expression allemande pour conseil politique englobant aussi bien les dimensions de *policy* que de *polity* et de *politics*) Falk, Rehfeld, Römmele et Thunert sont moins précis sur le contenu de l'avis, mais ils estiment que le *policy advice* serait un conseil sur la politique matérielle¹ couvert par des experts scientifiques (Falk, Rehfeld, Römmele, & Thunert, 2006, p. 15). Le *policy advice* serait donc *in fine* toujours un avis scientifique. Si l'on se cantonne à une telle définition du *policy advice*, alors la nouvelle recherche que nous entamons sur le *policy advice utilisation* ne serait rien d'autre que la recherche sur la *knowledge* ou *research utilisation* sous une autre dénomination.

Or, dans le même ouvrage, Bert Rürup et Heinrich Tiemann – des praticiens allemands du conseil politique dans le secteur de la protection vieillesse – évacuent le caractère scientifique de l'avis, mais mettent en avant que le *policy advice* apporte des solutions à des problèmes dans certains champs politiques (Rürup & Tiemann, 2006, p. 390). L'aspect scientifique du *policy advice* ne fait donc pas consensus. Althaus constate même : « Some advice is “expert” expertise; most is not ». Si la plupart des avis ne sont pas des avis d'experts et *a fortiori* scientifiques, alors le *policy advice utilisation* est un champ de recherche distinct de la *knowledge/research utilisation*.

Ce que ces définitions ont néanmoins – du moins implicitement – en commun est qu'elles partent d'un *policy advice* formalisé. Cependant, Althaus constate que les avis peuvent arriver “via WhatsApp, SMS texting, or Facebook chat” (Althaus, 2013). Martin W. Thunert renchérit: “the best advice is often given unofficially, by word of mouth” (cité d'après: (Jones, 2003, p. 90)). Le caractère formel de l'avis doit donc être abandonné. Mais qu'en est-il de la solution qu'il proposerait à un problème de politique matérielle ? Même cela n'est pas toujours le cas : « Some advice defines a problem; some recommends a course of action to solve it.” (Althaus, 2013, p. 5) La littérature n'offre donc pas de définition claire du *policy advice* qui permette de la différencier des autres types d'informations. Cela explique certainement en partie la quasi-absence de recherche sur l'utilisation d'avis : soit la recherche porte sur les informations en

¹ Au sens de *policy*, en opposition à *politics* et *polity*.

général (Walgrave & Dejaeghere, 2016), sans distinction, soit sur les savoirs scientifiques, donc un type très spécifique d'*avis*.

1.2 Définir le *policy advice* par dépassement des définitions antérieures ?

Comment donc dépasser – au sens du « *Aufheben* » hégélien² – les problèmes et contradictions relevés auxquels se heurtent les définitions existantes du « *policy advice* » ? Un moyen serait de changer de perspective : au lieu de se focaliser sur le *contenu* ou la *forme* de l'*avis*, l'on pourrait s'approcher de *l'advice* du point de vue de ses fonctions. A quoi servent les « *policy advises* » ? Les avis aident les décideurs à prendre des mesures de politique publique³ et/ou tentent d'influencer ces mesures dans un certain sens. Toute information produite n'a pas cette fonction. Cette fonction est donc spécifique aux « *policy advises* ». Pour remplir ces fonctions, faut-il qu'un avis se conforme impérativement aux critères sur leur contenu, évoqués précédemment, qui sont une analyse d'une situation et la proposition d'une solution ?

Il faut répondre par la négative à cette question, tant au niveau pratique qu'au niveau théorique. Au niveau pratique, il peut ainsi être opportun de transmettre une information à un problème pour aider le décideur à prendre non seulement conscience d'un problème, mais de l'inciter à prendre une décision, donc de trouver une « solution », sans pour autant la livrer explicitement. La définition du problème, le « *framing* », peut – jusqu'à un certain degré – déterminer la solution à y apporter. Inversement, il peut être bien heureux de lui envoyer une proposition de solution sans explication préalable du problème pour l'aider à décider d'une mesure de politique publique. Il faut cependant que cet *advise* arrive au « *bon moment* ». Si ils arrivent au « *mauvais moment* », tant l'exposé d'un « problème » que la proposition d'une « solution » et même la combinaison des deux ne seront pas suivis d'effets ; l'*avis* ne sera pas utilisé.

Cela s'explique aisément, au niveau théorique, par le *Multiple Streams Framework* de Kingdon⁴. En effet, d'après celle-ci, une politique publique est décidée suite à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (*policy window*), ouverte à l'occasion d'une conjonction, bien souvent

² „Es ist hierbei an die gedoppelte Bedeutung unseres deutschen Ausdrucks aufheben zu erinnern. Unter aufheben verstehen wir einmal soviel als hinwegräumen, negieren, und sagen demgemäß z. B., ein Gesetz, eine Einrichtung usw. seien aufgehoben. Weiter heißt dann aber auch aufheben soviel als aufbewahren, und wir sprechen in diesem Sinn davon, daß etwas wohl aufgehoben sei. Dieser sprachgebräuchliche Doppelsinn, wonach dasselbe Wort eine negative und eine positive Bedeutung hat, darf nicht als zufällig angesehen noch etwa gar der Sprache zum Vorwurf gemacht werden, als zu Verwirrung Veranlassung gebend, sondern es ist darin der über das bloß verständige Entweder-Oder hinausreichende spekulative Geist unserer Sprache zu erkennen.“ (Hegel, 1959, p. c. Fürsichsein §96)

³ Ce qui peut également consister en une non-décision.

⁴ En français cela pourrait être appelé « l'approche à multiples courants ».

imprédictible (Kingdon, 2002, p. 165), de trois différents « courants » : alors que la conjonction du courant des *politics* (le contexte politique) et du courant des « problèmes » créent une fenêtre d'opportunité, dans lequel un émetteur d'avis s'engouffre afin d'avancer ses « solutions » (*policy stream*) pour y remédier et ainsi influencer la décision. Ces intervenants sont tout aussi bien des politiciens, que des fonctionnaires ou des groupes d'intérêt (Kingdon, 2002, p. 179ff). Il en ressort que l'*avis* peut se situer tant dans le *courant des problèmes* que des *solutions*, c'est-à-dire tant porter sur le problème que sur la solution à y apporter. L'*avis* ne doit pas nécessairement toujours porter sur les deux aspects à la fois. Si un acteur veut influencer ou aider à prendre une certaine décision, il faut donc qu'il sache quand est-ce qu'il doit livrer au décideur un avis portant sur le problème, la solution pour y remédier ou la combinaison des deux. Par conséquent, limiter un *policy advice* à la *forme* de combinaison des analyses des problèmes et des solutions, ne serait ni en adéquation avec la réalité du conseil politique, ni cohérent d'un point de vue théorique.

Cependant, si l'on définit le *policy advice* par l'influence qu'il est censé avoir sur la décision de politique publique, ne définit-on pas l'*avis* par l'utilisation qui en sera faite ? Or l'objet de cette communication, qui est de mesurer l'utilisation d'*avis*, ne deviendrait-elle donc pas obsolète, du fait d'une définition tautologique ?

1.3 Le *policy advice* : une fonction plutôt qu'une forme

Il ne faut pas non plus mettre la charrue avant les bœufs, c'est-à-dire définir le *policy advice* par l'accomplissement de sa fonction. Nous constatons que la fonction du *policy advice* est d'aider le décideur politique ou de l'influencer dans sa prise de décision de politique publique. Le *policy advice* est ainsi un *instrument*, un *moyen*, pour accomplir le dessein d'influencer la politique. Or, instrument et dessein ne sont pas la même chose et un instrument ne parvient pas toujours à sa fin. On ne peut donc pas définir le *policy advice* par la réalisation de sa fin. Le but ne se trouve donc également pas *dans l'advice* lui-même. Mais si le but recherché ne se trouve pas dans le *policy advice* lui-même, comment définir le *policy advice* par celui-ci ?

Si, par exemple, un représentant d'un groupe d'intérêts envoie une information au sujet d'une politique matérielle à un décideur politique dans l'intention d'influencer la politique publique, alors nous sommes face à un *policy advice*. Cependant, l'intention de l'émetteur d'*avis* n'est pas toujours suffisante pour définir le dessein de l'information envoyée. En effet, un fonctionnaire qui envoie une information factuelle demandée par un cabinet ministériel à celui-ci ne recherche pas nécessairement un but mis à part celui d'obéir à l'injonction émanant du

cabinet. Il ne sait quelquefois même pas à quoi sert l'information qu'il a transmise. Dans ce cas de figure, c'est le but recherché de la part du commanditaire qui entre en jeu : le conseiller de cabinet ministériel a demandé une information afin de l'aider à formuler une politique publique. Celle-ci devient par le but recherché par le commanditaire un *policy advice*. Notons que cela ne prédéfinit pas l'utilisation qui sera effectivement faite de l'avis. Il se peut que l'avis soit utilisé par le conseiller qui l'a commandé, mais il peut aussi décider de ne pas l'utiliser.

Un *avis* est donc de l'information concernant la politique matérielle traitée en vue d'aider le décideur politique à prendre une mesure de politique publique et/ou d'influencer ladite décision politique. Ce but peut tant être recherché par l'émetteur de l'avis que par le commanditaire. Le rapport entre information et *policy advice* pourrait être décrit en paraphrasant la fameuse formule de Lavoisier : l'avis ne crée rien de nouveau par rapport à l'information, mais il la transforme en vue d'influencer une décision en matière de politique publique.

1.4 Qu'est-ce que l'utilisation des avis politiques ?

L'utilisation des avis politiques est un domaine de recherche tout à fait récent. Il n'existe donc pas encore de définition établie de l'utilisation. Vu le manque de recherches antérieures, nous sommes contraints d'adapter à notre recherche les concepts et instruments que nous ont légués les recherches relatives au *knowledge utilization* ou à la *research utilization*.

Celles-ci entendent l'utilisation « plutôt [comme] un processus qu'un événement spécifique. »⁵ (Landry et al., 2003, p. 193). Conformément à cette définition, il n'y pas qu'une seule forme d'utilisation, mais plusieurs formes d'utilisation, à savoir : l'utilisation conceptuelle, l'utilisation instrumentale et l'utilisation symbolique.

“Instrumental use involves applying research results in specific, direct ways. Conceptual use involves using research results for general enlightenment; results influence actions but more indirectly and less specifically than in instrumental use. Symbolic use involves using research results to legitimate and sustain predetermined positions.” (Beyer, 1997, p. 17)

La littérature sur la « *knowledge utilization* » constate depuis Weiss & Bucuvalas (1980) que l'utilisation « instrumentale » ne représente qu'une partie relativement faible de l'utilisation de(s) savoir(s). L'utilisation de type conceptuel serait bien plus dominante (Daviter, 2015, pp.

⁵ Les citations sont soit en langue originale de la référence, soit traduits par nos propres soins.

493-494). Ce résultat a été établi dans le cadre d'études sur l'utilisation de savoir(s) scientifique(s). Cela s'explique certainement en partie par la nature de l'information scientifique qui sert à « éclairer » son lecteur, bien souvent sans contenir de propositions concrètes de politique publique et qui ne peut donc guère donner suite à une application directe⁶⁶. Les avis qui nous intéressent ici, qu'ils soient scientifiques ou non, sont également susceptibles de seulement « éclairer » le problème sans proposer de solutions immédiates. Si nous nous bornions à une définition d'utilisation instrumentale, nous nous priverions donc de prendre en compte de larges pans de l'utilisation des avis.

La recherche relative à l'utilisation d'avis scientifique indique qu'une importante utilisation d'un type dans un secteur politique donné, corrèle avec une forte utilisation des deux autres types d'utilisation. Inversement, une faible utilisation d'un type dans un autre domaine politique va de pair avec une faible utilisation du savoir (Amara et al., 2004, p. 99). Les différentes formes d'utilisation semblent coexister. Pouvons-nous pour autant partir du principe que les résultats sur l'utilisation d'avis dans les cabinets ministériels seront comparables à ceux dans les administrations ?

Rien n'est moins sûr. À la différence de l'enquête précitée, nous nous penchons sur l'utilisation de toutes sortes d'avis. Une large partie de cette covariance des différents types d'utilisation au sein d'administrations semble résulter du fait que les avis scientifiques sont différemment reçus et consultés en fonction des domaines politiques. Exprimé plus simplement : si les avis scientifiques sont fortement consultés dans un service de l'administration, toute sorte d'utilisation a tendance à augmenter. Si *a contrario* les avis scientifiques ne sont pas utilisés, toutes les formes d'utilisation, *ceteris paribus*, décroissent (Amara et al., 2004, p. 99).

Il est fortement improbable que ces mêmes causes produisent les mêmes effets pour l'ensemble des avis. En effet, nous ne considérons pas seulement les avis scientifiques, mais tous les *policy advises*, c'est-à-dire toute information relative à une politique matérielle transformée en vue d'aider le décideur politique à prendre une mesure de politique publique ou d'influencer la décision politique. Ainsi des avis – quels qu'ils soient – doivent impérativement être utilisés par les conseillers des cabinets ministériels. C'est consubstantiel à leur travail. En effet, ils conseillent les ministres dans leurs choix de politique publique notamment en émettant des avis

⁶⁶ Weiss en a tiré un modèle appelé *enlightenment model* dans le cadre duquel un changement des politiques publiques ne s'opérerait pas immédiatement avec la réception et la compréhension d'un savoir, mais à long terme (Daviter, 2015, p. 493).

à leur intention et en leur fournissant des informations complémentaires. Ils font aussi en sorte que l'administration suive les directives politiques émises par leur ministre et contribuent à la coordination interministérielle (Brans, De Visscher, Gouglas, & Jaspers, 2017, p. 66ff; Göransson & Eraly, 2015, p. 703ff). Ces tâches ne peuvent être réalisées sans consulter ou recevoir des avis : de « leur » administration, des autres cabinets ministériels, des partis politiques, des groupes d'intérêts et aussi ceux émanant du monde scientifique.

Contrairement aux études sur l'utilisation d'avis provenant de la science où l'on constate que, par exemple, au Canada 16% des fonctionnaires ne reçoivent jamais de résultats de recherches scientifiques pertinents pour leur travail et que 53 % des fonctionnaires estiment que ces résultats n'ont jamais ou que très rarement influencé leurs décisions (Landry et al., 2003, p. 197), nous devons partir du principe que les conseillers ministériels reçoivent (quasiment) tous des avis sur une base régulière et que certains de ces avis sont utilisés d'une façon ou d'une autre. Il reste à savoir lesquels et comment.

2 Concepts et connaissances empiriques au sujet des cabinets ministériels

2.1 Système de conseil politique et conseillers ministériels

À partir des années 1990, le concept de « système de conseil politique » (*policy advisory system*) a pris son essor après avoir été utilisé pour la première fois par Seymour-Ure en 1987⁷ (Hustedt & Veit, 2017, p. 41). La base de données SCOPUS décompte à ce jour 77⁸ articles comprenant ce terme dans leur titre, abstract ou dans les mots-clefs. On constate une augmentation certaine de l'utilisation de ce terme dans la littérature récente.

Ce concept désigne « a set of components that all deal with providing knowledge for policy-making in a given policy domain. » (Hustedt, 2013, p. 90) Plus précisément : « The concept of policy advisory systems focuses on the country-specific organization and institutionalization of policy advice. It refers to an interlocking set of actors with a unique configuration in each sector and jurisdiction, who provide information, knowledge, and recommendations for actions to policy-makers. » (Hustedt & Veit, 2017, p. 42) Il s'agit donc d'un ensemble d'acteurs divers qui

⁷ Certains auteurs datent l'apparition du concept de « *policy advisory system* » à 1995 avec un article de Halligan (Craft & Howlett, 2013) qui a d'ailleurs été traduit en français : (Halligan, 2001).

⁸ Termes de recherche : « „policy advisory system“ et “policy advisory systems” » dans tous les champs. Date de la recherche : 14.03.2017.

mettent des avis à disposition des décideurs politiques, qui interagissent, qui entrent en relation et qui forment donc, conformément à la définition de Niklas Luhman, un système⁹.

Ce concept a certainement pris de l'influence ces dernières années. Tandis qu'auparavant la bureaucratie ministérielle jouissait d'un quasi-monopole sur l'approvisionnement des décideurs politiques en avis politiques, les sources d'avis se sont considérablement diversifiées et externalisées (Brans & Aubin, 2017, p. 17ff; Craft & Howlett, 2013). Ce sont ajoutés de nouveaux acteurs, tels que les cabinets de conseils, les parties prenantes et les ONG.

L'externalisation vient renforcer le rôle des cabinets ministériels. Cela peut certes sembler contre-intuitif : en effet, l'administration est assujettie aux directives du ministre et de son cabinet. À première vue, un fournisseur externe d'avis l'est moins. Cependant, sans monopole sur l'approvisionnement des ministres en avis, l'administration est mise en concurrence et perd, *in fine*, en influence. Le cabinet peut s'approvisionner d'avis de différentes sources, il est moins dépendant des avis venant de la bureaucratie. Le cabinet du ministre peut même contourner l'administration (Brans, De Visscher, et al., 2017, p. 65). Le rôle du cabinet est ainsi renforcé ; il lui incombe de gérer les avis émanant de sources diverses.

Les auteurs s'attellent à classer les différents systèmes de conseil politique et acteurs qui y agissent (Brans & Van Damme, 2015; Craft & Howlett, 2012, 2013; Fobé, Brans, Vancoppenolle, & Van Daame, 2013; Howlett, 2013; Howlett, Tan, Migone, Wellstead, & Evans, 2014; Hustedt & Veit, 2017). Un de ces classements prend ainsi en compte deux dimensions : si l'émetteur d'avis fait partie du gouvernement, du service public ou si c'est un acteur externe. La seconde dimension est le contrôle qu'exerce le gouvernement sur l'émetteur (Craft & Howlett, 2013; Halligan, 2001). Certains émetteurs d'avis sont ainsi à placer dans la sphère gouvernementale sans pour autant être soumis aux ordres d'un ministre. Un exemple pour cette configuration sont certains conseils consultatifs. Inversement, des sociétés de conseils qui ont été engagées par un ministre avec un cahier de charge précis sont indubitablement externes au gouvernement. Elles sont cependant fortement contrôlées par le gouvernement. Ce concept a donc le potentiel de dévoiler et de relier l'émission d'avis avec la question du pouvoir (Hustedt & Veit, 2017, p. 42). D'autres formes de différenciation ont été proposées par certains auteurs, notamment en s'appuyant sur le contenu des avis, différenciant

⁹ « Jeder soziale Kontakt wird als System begriffen bis hin zur Gesellschaft als Gesamtheit der Berücksichtigung aller möglichen Kontakte. » (Luhmann, 1991, p. 33)

notamment s'ils sont techniques/politiques ou portant sur le court ou le long terme (Craft & Howlett, 2013).

Tableau 1 : Modèle de système de conseil politique basé sur l'emplacement des acteurs

Locational model of policy advice system.

Location	Government control	
	High	Low
Public service	Senior departmental policy advisers Central agency advisers/strategic policy unit	Statutory appointments in public service
Internal to government	Political advisory systems Temporary advisory policy units Ministers offices First ministers offices Parliaments (e.g. a House of commons)	Permanent advisory policy units Statutory authorities Legislatures (e.g., U.S. congress)
External	Private sector/NGOS on contract Community organizations subject to government Federal international organizations	Trade unions, interest groups community groups Confederal international communities/organizations

D'après : (Craft & Howlett, 2013, p. 3)

2.2 La gestion de l'information par les conseillers des cabinets ministériels : connaissances empiriques

Une étude qualitative récente menée en Flandre se rapproche de notre question qui vise à connaître l'utilisation des avis par les membres des cabinets ministériels tout en complétant le rôle que jouent les conseillers desdits cabinets (Walgrave & Dejaeghere, 2016).

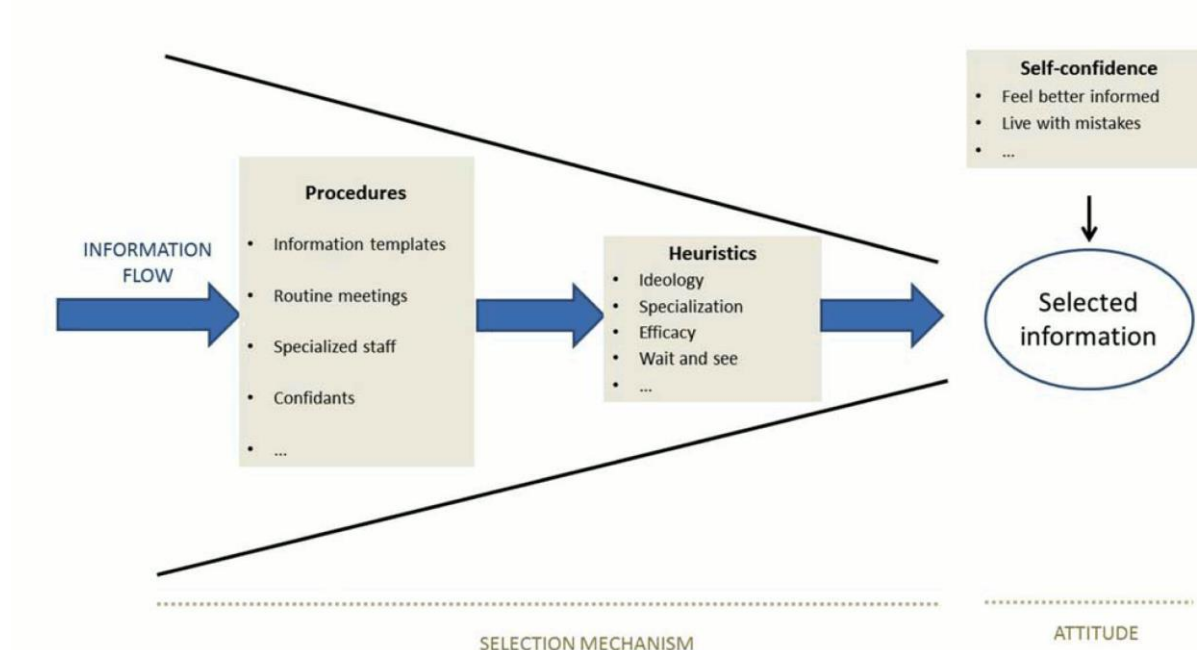
Cet article montre leur importance primordiale dans la gestion de l'information pour la politique publique. Les « élites politiques », dont les ministres, sont submergées par celle-ci. Ils ont donc développé des « stratégies » pour gérer cet afflux massif d'informations. Leur première « ligne de défense » contre le flot d'informations, consiste à mettre en place des procédures dans lesquelles un rôle important échoit aux conseillers au sein des cabinets qui opèrent le rôle de « filtres ». Ils transmettent les informations importantes au ministre tout en évacuant celles qui ne le sont pas. Soit ils reçoivent ces informations de l'extérieur, soit « leur » ministre les leur transmet lui-même en leur demandant d'en retirer l'essentiel. Enfin, ils présentent de l'information de manière structurée afin de faciliter la compréhension et la prise de décision au ministre : « collaborators have to follow a formal template in which he [the minister] wants his information to be packaged » (Walgrave & Dejaeghere, 2016, p. 8).

Ensuite se trouve la seconde « ligne de défense » que sont certaines heuristiques qu'ils appliquent aux informations. Enfin, les informations sélectionnées sont choisies conformément

à une attitude des dirigeants qui estiment notamment grâce à leur confiance en eux à être à même de ne pas faire d'erreur dans ce choix.

Graphique 1 : Mécanisme de sélection d'informations employées par les politiciens

Information Selection and Coping Mechanisms Employed by Top Politicians



Source : (Walgrave & Dejaeghere, 2016, p. 7)

Contrairement à Walgrave et Dejaeghere, nous nous intéressons à un type spécifique d'information : les avis (*policy advice*). Ceux-ci ne représentent qu'une partie des informations, mais vu l'importance des ministres et de leurs cabinets dans la prise de décision de politique publique, que les ministres – et donc leurs conseillers – sont les destinataires d'un grand nombre d'avis. L'étude de la gestion des *policy advises* par les conseillers ministériels doit donc également prendre en considération leur rôle de « filtre ».

2.3 Les conseillers des cabinets ministériels en Belgique francophone (Wallonie & Fédération Wallonie-Bruxelles)

Vu que la Belgique n'est officiellement un pays fédéral que depuis la réforme constitutionnelle du 5 mai 1993 et que les communautés et les régions – composant le fédéralisme belge – n'ont fait leur apparition qu'en 1980, c'est seulement à ce moment-là que les cabinets ministériels ont émergé en Belgique francophone. Auparavant, les cabinets ministériels se sont développés en Belgique au cours du XIXème siècle et ont fait pour la première fois l'objet d'une

règlementation juridique dans un arrêté royal de 1912¹⁰ (Göransson, 2015, p. 11; Göransson & Eraly, 2015, p. 703). Cela concernait le niveau national (devenu niveau fédéral) qui était le seul à avoir des ministres et des cabinets les accompagnant.

Les rôles et la taille des cabinets ministériels en Communauté française et en Région wallonne ont été confirmés par des arrêtés récents, les définissant d'une manière assez vague, comme cela est également le cas pour le niveau fédéral. Ainsi les « attributions » du cabinet d'un ministre en Communauté française et Région wallonne sont, conformément à l'article premier desdits arrêtés, les « affaires susceptibles d'influencer la politique générale du gouvernement ou les travaux parlementaires, [les] recherches et études propres à faciliter le travail personnel des ministres, [de] la présentation des dossiers de l'administration, éventuellement [du] secrétariat du ministre, [de] la réception et [de] l'ouverture de son courrier personnel, [de] sa correspondance particulière, [des] demandes d'audience, [de] la revue de presse. »¹¹. La taille des cabinets varie selon le statut des ministres entre 41 et 68 collaborateurs à temps plein selon Göransson : « Toutefois, ce nombre peut être dépassé lorsque des ministres sont à la fois membres du gouvernement de la Communauté française et du gouvernement wallon, puisque ceux-ci sont dès lors entourés de deux cabinets pour lesquels il est uniquement précisé que le nombre maximal imposé par cabinet doit être réduit de 5 équivalents temps plein. » (Göransson 2015, p. 31)

3 Les entretiens avec des conseillers de cabinets ministériels et des fonctionnaires

3.1 Données sur les entretiens

Il s'agit de dix entretiens menés en deux séries au cours de la précédente législature (automne 2013 et automne 2014). Concrètement 4 entretiens ont été menés avec des membres de cabinets ministériels et 6 avec des fonctionnaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie.

Par souci de préserver l'anonymat des conseillers et fonctionnaires qui ont acceptés de répondre aux questions, nous ne nommons pas le ministère ou le ministre par rapport à un répondant particulier. Nous exploitons les réponses de manière thématique, « mélangeons » donc les réponses des personnes interrogés. Cela a l'avantage de pouvoir rattacher les réponses plus

¹⁰ Arrêté royal du 15 novembre 1912 (Moniteur belge, 18-19 novembre 1912).

¹¹ Arrêté du gouvernement wallon du 24 juillet 2014, Moniteur belge, 20 août 2014 ; Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 25 juillet 2014, Moniteur belge, 29 septembre 2014.

aisément aux considérations théoriques développées précédemment et de maintenir plus simplement l'anonymat des répondants vu que les déclarations ne peuvent plus être attribuées à un répondant en particulier. Si nous citons sans référence dans cette partie de la communication, ce sont des citations tirées des interviews.

3.2 Les procédures de consultation formelles

Si l'on analyse les déclarations des personnes interviewées, il y a une certaine régularité qui se dégage : les parties prenantes (*stakeholders*) sont systématiquement consultés de manière formelle après la première lecture d'une proposition au gouvernement : « on ne consulte plus avant la première lecture. On se limite à un accord politique. ». Il est surprenant de constater que les parties prenantes soient consultées si tardivement. Cela serait dû au fait qu'avant que 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 soit faites par l'administration, soit par le cabinet lui-même. Les avis du secteur remontent donc aux conseillers des cabinets ministériels par l'intermédiaire de l'administration ou directement lors de la consultation organisée par leurs soins. Le choix de passer par l'administration ou de faire cette consultation directement par le cabinet est déterminé par trois critères : quand « c'est assez technique, la consultation préalable est faite par l'administration. Quand c'est plus politique, les consultations préalables sont faites par le cabinet, soit les deux ensembles ». Le troisième critère est le rapport entre l'administration et le cabinet. Certains cabinets ne font pas confiance à « leur » administration et préfèrent donc faire les consultations eux-mêmes. Cependant, la décision n'est pas toujours une initiative du cabinet : « On a d'autres cas de figure où l'administration sent que le truc est hyper touchy, donc ils ne se mouillent pas trop et ils renvoient au cabinet en disant : Débrouillez-vous pour les consultations ! »

3.3 Négociation horizontale au sein du gouvernement : peu de rôle pour les parties prenantes ?

Les avis des partis qui forment la coalition semblent être le point de départ des réflexions sur les politiques publiques et non les préoccupations des secteurs concernés et de l'administration. Ils ne sont que consultés ultérieurement. Même s'il y a des changements suites aux consultations du secteur, le gouvernement fixe le cadre dans lequel les décisions de politiques publiques se prennent. Un des conseillers dit arriver auprès des parties prenantes ainsi : « Voilà

le cadrage c'est ça. À l'intérieur du cadre on attend vos remarques, mais le principe ne sera pas remis en cause. » Dans ces consultations formelles il est en effet fort peu probable qu'un accord – souvent obtenu après d'âpres négociations entre les parties du gouvernement – soit fondamentalement changé à cause de négociations avec des parties prenantes. Cela mettrait en cause la cohésion du gouvernement. Cela est le résultat du régime de coalition en Belgique francophone : le gouvernement doit s'assurer du soutien de tous les partis appartenant à la coalition gouvernementale pour ne pas perdre sa majorité au parlement. Les ministres et leurs conseillers sont donc d'abord soucieux de trouver et de maintenir un équilibre entre les partis engagés. Cela limite les « inputs » des parties prenantes au moment de la formulation des politiques publiques.

Cela ne signifie cependant pas que les avis des parties prenantes ne sont pas pris en compte au préalable. Les initiatives relèvent « globalement » toutes de la Déclaration de politique régionale pour la Région wallonne (DPR) et communautaire pour la Communauté française (DPC). Les partis négocient en début de mandat la DPC/DPR qui définit les orientations politiques pour la durée du mandat. Or, DPR/DPC « est élaborée sur base des programmes des partis politiques » : « C'est au départ de notre programme de parti qu'on l'a façonné. » Ces programmes sont le résultat du travail des parties politiques qui entretiennent des relations avec les parties prenantes et leurs centres de recherches tels que l'Institut Émile Vandervelde (IEV) du Parti socialiste (PS). Dans ce contexte, il est utile de rappeler que la société belge est « polarisée ». Cela a pour conséquence que les grandes familles politiques historiques (chrétiens, socialistes et libéraux) ont leurs propres organisations, tels que les mutuelles de santé et les syndicats. Certes, les piliers ont tendance à s'effacer au profit de la domination des questions identitaires endiguées par le consociationalisme à la belge, mais les partis semblent toujours entretenir des rapports privilégiés avec les organisations du même pilier (Deschouwer, 2009, p. 192ff; Peters, 2006, p. 1083). Les partis formant le gouvernement prendraient donc en compte les avis des syndicats et mutuelles de santé de « leur » pilier lors de la formulation de leurs programmes.

Cette forte prévalence de la logique de coalition dans les décisions politiques se manifeste aussi de manière institutionnelle. Un de nos interlocuteurs déclare : « La plupart des questions sont tranchées en intercabinets, voire en procédure silencieuse, où un cabinet envoie une proposition avec un délai de 3 jours pour réagir. » À cette fin tous les cabinets disposent de conseillers que l'on qualifie dans le jargon de « belles-mères ». « Ce sont des gens qui font un maximum de réunions intercabinets, etc. » Ils font la veille et travaillent sur les dossiers des autres ministres

– surtout si les ministres appartiennent à un autre parti. Ils traitent et émettent donc des avis au sujet de propositions des autres cabinets.

Les avis reçus et utilisés par les conseillers sont donc, dans une première étape, les avis émanant des autres cabinets ministériels. C'est seulement ensuite qu'ils convoquent et reçoivent les avis de la part de leur administration et des parties prenantes. Ceux-ci sont consultés de manière formelle après la première lecture du projet législatif au gouvernement et sont incités à se prononcer dans le cadre prédéfini par le cabinet.

3.4 Les contacts informels : des avis fortement utilisés

Au niveau informel, par contre, la consultation des parties prenantes semble plus précoce et avoir un fort impact. Un conseiller affirme ainsi : « Dans les faits, il y a tout un processus de consultations informelles qui se met en place souvent avant les premières lectures. » Et c'est lors de ces consultations informelles qu'entrent en jeu les contacts personnels des conseillers qui sont bien souvent issues de leur passé professionnel. Cela est particulièrement illustré par un des conseillers de cabinets :

« Typiquement [...] je reçois un coup de fil la semaine passée d'un de mes amis qui travaille dans le secteur [...], qui n'est pas un ami proche, mais un copain, quelqu'un que je connais, qui me dit : « Tiens, Jules¹², je me permets de t'appeler parce qu'on est en contact avec tes collègues sur ce dossier, mais malgré l'évolution du dossier on a quelques inquiétudes, est-ce qu'on peut imaginer que je puisse t'en parler ? » Moi, j'ai un contact avec cette personne de manière tout à fait informelle. « Dans ce que vous préparez, on comprend bien, mais il y a certains aspects qui nous gênent. Je l'ai dit à tes collègues, mais j'ai l'impression que ça a difficile de percoler ou qu'on ne s'est pas bien compris ».

Cet avis est fortement utilisé par le conseiller qui réagit suite à ce type d'échanges : « Moi, je vais vers mes collègues, je leur en parle, et voilà. [...] Sur base de cela, soit eux me disent : « nous savons qu'ils ne sont pas contents, mais on t'explique pourquoi on ne les suit pas » et je dis : « OK, effectivement c'est cohérent », ou alors je leur apporte une voix additionnelle qui fait qu'une discussion se refait. « Peut-être qu'il faut... ». » L'avis émis par ce contact informel, qui est seulement possible, car un contact préexistait entre le conseiller et l'émetteur d'avis,

¹² Le prénom a été changé pour préserver l'anonymat.

permet dans certains cas, d'infléchir de manière considérable la politique publique – bien plus forte peut-être que lors de consultations formelles. On peut douter que l'avis émis de manière formelle, sans que ce soit un « copain » du conseiller, résulte dans une telle réaction immédiate – une telle utilisation – par un conseiller.

Si l'on considère seulement les consultations formelles, alors les avis des parties prenantes semblent jouer un rôle assez faible, être assez peu utilisés par les conseillers des cabinets ministériels. Ce seraient les échanges intercabinets et interpartis qui primeraient. Cependant, au niveau informel, les liens qu'entretiennent des conseillers avec des parties prenantes peuvent avoir un impact bien plus fort sur l'utilisation des avis. Ces avis semblent être quelquefois bien plus utilisés que ceux émanant des consultations formelles.

3.5 Avis émanant de l'administration : une méfiance teintée de politisation

Comme nous l'avons montré dans notre revue de la littérature, les conseillers des cabinets agissent comme filtres (Walgrave & Dejaeghere, 2016), délivrent l'information principale au ministre. Mais s'ils maîtrisent mal le sujet en question, notamment parce qu'il est trop technique, le conseiller ne pourra que transmettre et utiliser l'avis formulé par un expert ou un acteur de terrain de manière inexacte ou erroné. Le conseiller du cabinet a quelquefois besoin, pour pallier à cela, d'un propre « filtre ».

C'est l'administration qui peut jouer ce rôle en envoyant un avis de manière compréhensible au cabinet ministériel. Cela se fait, comme nous l'avons vu, dans le cas de consultations de parties prenantes sur des questions techniques. Cependant, quelquefois, par crainte que l'administration ne sabote le cabinet pour des raisons politiques, les conseillers ne consultent même pas l'administration : « Vous avez certains services à qui vous ne faites pas confiance. [...] Vous demandez à l'administration de travailler sur un projet et votre note verte elle part tout de suite dans un parti politique. » Les conseillers « vont moins envoyer des gens de l'administration à certains groupes, même s'ils ne sont que techniques ou autres, parce que c'est une perte de pouvoir, de mainmise. »

Les conseillers des cabinets vont donc choisir différentes stratégies pour travailler malgré le manque de confiance en l'administration : la stratégie la plus évidente pour les conseillers interrogés est de contourner l'administration. Ils organisent eux-mêmes les consultations avec les acteurs de terrain pour récolter leurs avis ou ils chargent vertement des prestataires externes avec les tâches qui pourraient être réalisés par l'administration. Un conseiller déclare agacé :

« J'ai des dossiers où je bypasses l'administration parce que ça ne sert plus à rien. » On est dans le cas de figure d'un acteur du système de conseil politique externe, mais sous contrôle direct du gouvernement (voir tableau 1).

Certains de nos interlocuteurs constatent une forte distance entre administration et cabinet : « Historiquement et traditionnellement en Région wallonne, il y a une énorme distance entre les cabinets et l'administration, c'est-à-dire que ces gens s'échangent des notes vertes, des notes, mais ne se parlent pas et en tout cas ne co-construisent pas. » Cette tendance à tout concentrer sur le cabinet renforce cette distance. Il en résulte une frustration et finalement une passivité du côté de l'administration et un désarroi parmi les conseillers des cabinets : « C'est dommage que l'administration d'initiative ne remette pas un avis là-dessus, je ne sais pas ce qu'ils font ». [...] Puis vous êtes de l'autre côté et on se dit : « C'est dommage que le ministre ne nous consulte pas ». » Et, en conclusion, dans l'administration on en tire la conséquence : « De toute façon, les cabinets en tiennent compte une fois sur dix ». Donc il n'y a de moins en moins d'avis qui viennent de propre initiative de l'administration vers le cabinet. Un cercle vicieux en découle : vu que l'administration prend de moins en moins d'initiatives, le rôle des cabinets se renforce. Ces mécanismes expliquent certainement en large partie que 70% des fonctionnaires en Belgique francophone (Brans, Aubin, et al., 2017), estiment que le rôle du cabinet est trop fort lors de l'élaboration des politiques publiques.

Il ressort de ces entretiens que la définition de *policy advice* se focalisant sur sa fonction au lieu de sa forme est cohérente. Les conseillers nous ont parlé des avis transmis de manière formelle ou informelle en fonction du but qu'est d'influencer la politique publique. Les avis parvenus de manière informelle semblent impacter très fortement la politique publique. Ceux-ci ne se conforment pas à une forme prédéfinie. Si l'on se bornait à une définition formelle, on risquerait donc de ne pas « capturer » ces avis-là, alors qu'ils sont essentiels dans l'étude de l'utilisation des avis politiques. Ces entretiens ont, en sus, confirmés le rôle de « filtre » revenant aux conseillers des cabinets ministériels. Il semblerait cependant que les conseillers des cabinets ministériels agissent d'une manière comparable aux politiques : ils ont eux-mêmes besoin de filtres et de procédures, afin de gérer les avis émanant des différentes sources. Il serait par conséquent utile d'étudier plus en détail leurs stratégies de gérer l'afflux d'avis – surtout si l'on considère qu'il leur revient un rôle central dans le système de conseil politique.

Conclusions

Cette communication a montré que le concept de *policy advice* communément admis est trop restrictif pour rendre compte de la réalité du conseil politique sur le terrain. Nous avons donc proposé une définition qui se fonde sur sa fonction qui est d'influencer les décisions de politique publique. Elle a développé, ensuite, l'intérêt que présente le concept de système de conseil politique qui permet de formaliser les rapports entre les différents acteurs qui interviennent dans la transmission d'avis et de penser cette transmission en termes de pouvoir.

Nous avons démontré que la consultation des avis des parties prenantes en Belgique francophone est fortement formalisée. Avant qu'ils soient consultés, les partis de gouvernement doivent se mettre d'accord. Les échanges d'avis ont donc lieu à l'horizontale, entre les cabinets ministériels. C'est seulement ensuite, dans un cadre prédéfini par l'exécutif, que les avis des parties prenantes sont demandés entre la première et la deuxième lecture d'un texte de loi au gouvernement. Cependant, la politique menée par le gouvernement suit largement les DPC/DPR qui sont le résultat des négociations sur base des programmes des partis formant le gouvernement. Les avis des parties prenantes sont donc intégrés à ce moment-là.

Plus encore, au niveau informel, des liens qu'entretiennent des conseillers avec des représentants de parties prenantes peuvent avoir un impact crucial sur l'utilisation des avis. Ainsi, les parties prenantes sont consultées de manière informelle avant qu'ils le soient de manière formelle. Si le conseiller connaît l'émetteur d'avis alors il réagira plus promptement, utilisera davantage son avis. L'avis pourra donc avoir un impact supérieur à celui qu'ont des avis émis dans le cadre de consultations formelles.

La politisation du secteur public en Belgique francophone a pour conséquence qu'un climat de méfiance s'est instauré entre certains cabinets et l'administration. Les avis des administrations ne sont que peu demandés et donc peu utilisés dans ce cas-là. Par ailleurs, les cabinets ne disposant pas nécessairement des compétences requises pour bien reprendre les avis du secteur, l'utilisation des avis dans l'élaboration des politiques publiques risque de ne pas se passer de manière optimale. De surcroît, les avis de l'administration sont de moins en moins sollicités, les cabinets se renforcent et les administrations prennent de moins d'initiatives, ce qui oblige les cabinets à renforcer encore davantage leurs initiatives. Un cercle vicieux s'enclenche.

Bibliographie

- Amara, N., Ouimet, M., & Landry, R. (2004). New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies. *Science Communication*, 26(1), 75-106. doi:10.1177/1075547004267491
- Beyer, J. M. (1997). Research utilization: Bridging the gap between communities. *Journal of Management Inquiry*, 6(1), 17-22. doi:10.1177, 1056492611432797
- Brans, M., & Aubin, D. (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*. Bristol: Policy Press.
- Brans, M., De Visscher, C., Gouglas, 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.
- Brans, M., & Van Damme, J. (2015). *The policy advisory system in Belgium: strategic advisory councils in the Flemish region as a dominant mode of policy advice?* Paper presented at the ICPP, Milan. <http://www.icppublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433967245.pdf>
- Craft, J., & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79-98.
- Craft, J., & Howlett, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 32(3), 187-197. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- Daviter, F. (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Sciences*, 48(4), 491-505. doi:10.1007/s11077-015-9232-y
- Deschouwer, K. (2009). *The politics of Belgium. Governing a divided society*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A., & Thunert, M. (2006). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & Van Daame, J. (2013). Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium). *Policy and Society*(32), 225–240.
- Gouglas, A. (2013). *Policy Advisory Systems & Policy Advice Utilisation: a Bird's Eye View on the Literature*. Leuven.
- Gouglas, A., Brans, M., & Jaspers, S. (2015). *Political Advisers and Policy Making in Ministerial Cabinet Systems: the case of Belgium, Greece & the European Commission*. Paper presented at the ICPP, Milan.
- 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.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*(36), 175-195.
- Halligan, J. (1998). Policy Advice. In *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (Vol. 3, pp. 1686-1688). Westview: Boulder.
- Halligan, J. (2001). Le rôle-conseil de la fonction publique (P. R. Desrosiers, Trans.). In B. G. Peters & D. J. Savoie (Eds.), *Les nouveaux défis de la gouvernance* (pp. 121-151). Ottawa: Centre canadien de gestion.
- Hegel, G. W. F. (1959). *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse (1830)* (6. ed.). Hamburg: F. Meiner.
- Howlett, M. (2013). Policy work, policy advisory systems and politicization. *Central European Journal of Public Policy*, 7(1), 4-7.

- Howlett, M., Tan, S. L., Migone, A., Wellstead, A., & Evans, B. (2014). The distribution of analytical techniques in policy advisory systems: Policy formulation and the tools of policy appraisal. *Public Policy and Administration*, 29(4), 271-291.
- Hustedt, T. (2013). Analyzing policy advice: The case of climate policy in Germany. *Central European Journal of Public Policy*, 7(1), 88-111.
- Hustedt, T., & Veit, S. (2017). Policy advisory systems: change dynamics and sources of variation. *Policy Sciences*, 50(1), 41-46. doi:10.1007/s11077-016-9272-y
- Jones, G. W. (2003). Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice by R. Kent Weaver and Paul B. Stares, Eds. *International Public Management Journal*, 6(1), 87-90.
- Kingdon, J. (2002). Agendas, Alternatives, and Public Policies. In *Longman Classics Edition* (2nd ed., pp. 280). New York: Longman.
- Knott, J., & Wildavsky, A. (1980). If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem ? *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 537-578.
- Landry, R., Amara, N., & Lamerie, M. (2001). Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy*, 30, 333-349.
- Landry, R., Lamerie, M., & Amara, N. (2003). The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192-205.
- Luhmann, N. (1991). *Soziale Systeme Grundriß einer allgemeinen Theorie* (4 ed.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Oh, C. H. (2003). Knowledge Utilization: Retrospect and Prospect. In J. Rabin (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (Vol. 2, pp. 679-690). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Peters, B. G. (2006). Consociationalism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism. *West European Politics*, 29(5), 1079-1092. doi:10.1080/01402380600969008
- Prittwitz, V. v. (2011). Mehrdimensionale Politikanalyse. Retrieved from http://www.volkervonprittwitz.de/mehrdimensionale_politikanalyse_september.pdf
- Rürup, B., & Tiemann, H. (2006). Praxisorientierte Politikberatung am Beispiel der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission). In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, & M. Thunert (Eds.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Shaw, R., & Eichbaum, C. (2015). Follow the Yellow Brick Road: New Directions in Studying Political Advisers in Executive Government. *International Journal of Public Administration*, 38(1), 1-3. doi:10.1080/01900692.2014.980910
- Vesely, A. (2016). Policy advice as policy work: a conceptual framework for multi-level analysis. *Policy Sciences*, 1-16. doi:10.1007/s11077-016-9255-z
- Walgrave, S., & Dejaeghere, Y. (2016). Surviving Information Overload: How Elite Politicians Select Information. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. doi:10.1111/gove.12209
- Weiss, C. H., & Bucuvalas, M. J. (1980). *Social science research and decision-making*. New York: Columbia University Press.
- Witting, A. (2015). Measuring the Use of Knowledge in Policy Development. *Central European Journal of Public Policy*, 9(2), 54-71.