

L'utilisation des conseils stratégiques dans les cabinets ministériels belges : l'importance contingente des sources internes et externes de conseil

Pierre Squevin 1 et David Aubin²

¹Université d'Oslo, Norvège

²Université catholique de Louvain, Belgique

Auteur(s) correspondant(s) :

Pierre Squevin, Institutt for Statsvitenskap (ISV), Université d'Oslo (UiO), Postboks 1097, Blindern, 0317 Oslo, Norvège.
Email: p.l.d.squevin@stv.uio.no

Résumé

Les cabinets ministériels occupent une place centrale dans le système politico-administratif belge, puisqu'ils assurent l'essentiel de la formulation des politiques. Toutefois, ils n'opèrent pas de manière isolée et s'appuient sur d'autres acteurs du système de conseil stratégique pour ce qui est de la fourniture d'informations et de conseils. Ils demandent, reçoivent et utilisent diverses données consultatives. Cet article étudie la manière dont les conseillers ministériels utilisent les conseils stratégiques lorsqu'ils formulent des politiques. Basé sur une enquête unique ciblant les membres des cabinets ministériels, il montre que l'utilisation des conseils stratégiques varie en fonction de leur source et de leur position dans le système de conseil stratégique. L'échantillon est composé de conseillers ministériels issus de 11 cabinets ministériels des gouvernements de deux entités fédérées belges, la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les conseillers ministériels utilisent encore majoritairement les conseils émanant de la fonction publique, ce qui souligne l'importance des conseils émanant de sources internes. Toutefois, les conseils d'acteurs extérieurs - tels que les syndicats, la société civile ou les sociétés de conseil - ont eu des répercussions assez importantes sur les activités de formulation des politiques. Les organes consultatifs semblent très actifs dans la fourniture de conseils, mais ces mêmes conseils ne donnent pas lieu à des scores d'utilisation comparativement plus élevés.

Remarques à l'intention des praticiens

Cette étude se concentre sur l'utilisation des conseils stratégiques par les membres des cabinets ministériels en Belgique, en particulier lorsqu'ils formulent des politiques. Elle montre que les sources internes restent d'importants fournisseurs de conseils et que leurs contributions consultatives alimentent encore abondamment les travaux politiques menés au niveau du gouvernement. Toutefois, cet article montre que les sources externes peuvent également fournir des conseils qui parviennent directement aux décideurs travaillant dans les cabinets ministériels et qui ont des répercussions considérables à ce niveau également. C'est le cas des conseils émanant des syndicats, de la société civile (organisée) ou des sociétés de conseil, entre autres. Fait important pour les praticiens, nos résultats suggèrent que les conseillers ministériels préfèrent parfois contrôler les échanges consultatifs et mener des consultations séparées avec une seule partie prenante à la fois, plutôt que d'avoir à traiter avec des institutions internes collectives qui représentent des intérêts multiples, comme les organes consultatifs. Nous n'avons pas observé de différences frappantes dans le degré d'utilisation entre les conseils sollicités et non sollicités, ce qui signifie que pour les fonctionnaires ou les parties prenantes, l'envoi de conseils stratégiques non préalablement sollicités par les cabinets ministériels n'est pas nécessairement une stratégie infructueuse à suivre.

Mots clés

Entités fédérées belges, modèles de localisation, conseillers ministériels, cabinets ministériels, utilisation des conseils stratégiques, systèmes de conseils stratégiques, formulation des politiques

Introduction

Les ministres disposent généralement d'un bureau personnel de soutien et d'assistance, dont la taille et le rôle varient. En Belgique, ces bureaux, appelés cabinets ministériels, sont particulièrement dominants dans le fonctionnement du gouvernement. Au sein des cabinets ministériels, les conseillers ministériels exécutent une myriade de tâches et d'activités au nom des responsables exécutifs et servent de prolongement à la personnalité politique des ministres (Eichbaum et Shaw, 2017) : 471). Un sous-groupe de conseillers travaille plus spécifiquement sur la formulation et la mise en œuvre des politiques, tandis que d'autres s'occupent des tâches politico-stratégiques, de la communication, du secrétariat ou de la logistique. Dans le cadre de la formulation des politiques, les conseillers ministériels participent à des activités substantielles et procédurales (Craft, 2016). Substantiel signifie que ces activités sont orientées vers la définition du contenu des politiques, tandis que les activités procédurales concernent principalement les processus, la coordination et la gestion des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques, par exemple au sein des ministères.

En Belgique, l'essentiel de la formulation des politiques se fait dans les cabinets ministériels et non dans les ministères (Aubin et Brans, 2020; Brans et Aubin, 2017). La phase de formulation des politiques est particulièrement gourmande en informations dans la mesure où elle implique la préparation et la consolidation des propositions avant la prise de décision finale (Howlett et Mukherjee, 2017). Les conseillers ministériels sont souvent dans une position d'intermédiation ou de courtage, essayant de concilier les positions stratégiques et les préférences des ministres, des fonctionnaires, des acteurs non étatiques et des parties prenantes. Ils rassemblent et intègrent les contributions d'autres acteurs dans la formulation des politiques (Eichbaum et Shaw, 2017) : 472). Le présent article se concentre précisément sur ces activités de « transition », qui font référence à l'intégration, basée sur le processus, des contributions consultatives des conseillers ministériels (voir Craft, 2015). Actuellement, on sait peu de choses empiriquement sur la manière dont les conseillers ministériels utilisent les conseils stratégiques. D'où viennent ces conseils stratégiques et comment sont-ils utilisés dans les hautes sphères gouvernementales, en particulier dans les activités de formulation des politiques ? Pourquoi les conseils stratégiques sont-ils plus utilisés dans certaines circonstances que dans d'autres ?

Cet article présente les résultats d'une enquête originale menée auprès des gouvernements des entités fédérées belges que sont le gouvernement de Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), entre 2018 et 2019. Étant donné que la simple description peut déjà révéler beaucoup de choses sur les phénomènes sociaux et politiques (Gerring, 2012), nous nous appuyons largement sur des statistiques descriptives pour montrer comment les conseils stratégiques sont utilisés dans les cabinets ministériels. Nous tentons également d'examiner certaines des caractéristiques des conseils qui apparaissent non seulement comme les plus fréquemment mentionnés, mais aussi comme les plus intensément utilisés par les conseillers ministériels. Cela permet de tester empiriquement les attentes théoriques dérivées des études sur le fonctionnement des systèmes de conseil stratégique et les modèles de circulation et d'utilisation des conseils au sein de ces systèmes.

Tout d'abord, nous passons en revue la littérature sur les systèmes de conseil stratégique et les cabinets ministériels. Deuxièmement, nous présentons le cadre analytique basé sur la conceptualisation de l'utilisation du conseil stratégique et l'identification de certains de ses facteurs de conditionnalité. Troisièmement, nous abordons la sélection des cas et les questions méthodologiques telles que la collecte

et l'analyse des données d'enquête. Enfin, nous présentons et discutons les résultats afin de donner un sens aux modèles observés de circulation et d'utilisation des conseils stratégiques.

Les cabinets ministériels dans le système de conseil stratégique

Depuis les années 1990, les chercheurs proposent des outils analytiques pour classer et localiser les conseillers politiques. Cette perspective est passée d'une approche acteur par acteur à une volonté de comprendre les systèmes de conseil stratégique dans leur ensemble, qui sont définis comme des systèmes « d'acteurs imbriqués, avec une configuration unique dans chaque secteur et chaque juridiction, qui fournissent des informations, des connaissances et des recommandations d'action aux décideurs politiques » (Craft et Howlett, 2012 : 80). Les témoignages à propos des systèmes de conseil stratégique prennent parfois une tournure dynamique, où les évolutions vers l'externalisation, la sous-traitance ou la réinternalisation du conseil stratégique sont mises en évidence dans des secteurs spécifiques (Hustedt et Veit, 2017; Veselý, 2013).

Ainsi définis, les systèmes de conseil stratégique comprennent toute une série d'acteurs qui coexistent et interagissent. Ils peuvent être internes - comme le gouvernement ministériel, la bureaucratie et le secteur public au sens large - ou externes - c'est-à-dire des acteurs non étatiques, sociétaux ou des organisations privées (Craft et Howlett, 2013). Au sein des systèmes de conseil, les conseillers ministériels occupent une position particulière en ce sens qu'ils sont à la fois récepteurs/utilisateurs de conseils (internes et externes) et fournisseurs de conseils (aux ministres). Ils transforment et adaptent les flux de conseil aux nécessités du travail stratégique (Hustedt et al., 2017; Shaw et Eichbaum, 2010, 2018).

Nous soutenons qu'il est important de considérer les conseillers ministériels comme des consommateurs de conseils stratégiques, plutôt que comme de simples producteurs de conseils pour les ministres. Dans les recherches antérieures portant spécifiquement sur les systèmes de conseil stratégique, l'utilisation des conseils a souvent été abordée aux niveaux macro ou méso des secteurs politiques ou des organisations. Dans cet article, nous nous concentrons sur le micro-niveau des utilisateurs individuels travaillant dans les cabinets ministériels, ce qui représente une nouvelle contribution empirique aux domaines d'enquête sur les conseillers ministériels et les conseils stratégiques. En outre, l'analyse du conseil stratégique en tant que base d'information ou de connaissance, ainsi que ses caractéristiques, permet des examens plus ancrés dans les pratiques des cabinets ministériels.

L'utilisation des conseils stratégiques dans les cabinets ministériels

Cette section définit l'utilisation des conseils stratégiques et évoque les défis liés à leur mesure. En outre, une série de conditions pour l'utilisation des conseils stratégiques sont identifiées et proposées.

Conseils stratégiques et processus progressif d'utilisation

Le flou conceptuel caractérise toujours la définition du conseil stratégique. Une première définition considère que le conseil stratégique couvre « l'analyse des problèmes et la proposition de solutions » (Halligan, 1998). Selon un deuxième point de vue, le conseil stratégique consiste à offrir « *des suggestions* et un soutien à l'action, et non l'action elle-même » (Veselý, 2017: 143). Sur cette base, nous définissons le conseil stratégique comme un élément d'information concernant les politiques, qui est traité afin d'aider et/ou d'influencer un acteur à prendre une décision. Dans ce contexte, les conseils ne correspondent pas à des informations brutes, des faits et des données (par exemple, des rapports statistiques sur les taux de chômage). En effet, en plus d'être informatif, le conseil stratégique reste un message plus ou moins transformé et interprété qui indique aux décideurs des pistes d'action (Barker et Peters, 1993): 10).

L'utilisation des conseils stratégiques n'est pas conçue comme une simple transmission instantanée d'un « message » à un destinataire, mais plutôt comme un processus d'acquisition, de compréhension et de mobilisation. Ce processus se déroule en plusieurs étapes, qui constituent ensemble une échelle

progressive d'utilisation (Knott et Wildavsky, 1980; Van de Graaf et Hoppe, 2006). Pour les besoins de l'opérationnalisation, nous avons adapté l'échelle d'utilisation des connaissances (Landry et al., 2001b) à l'utilisation des conseils dans les cabinets ministériels (figure 1).

Figure 1. Les cinq étapes constitutives du processus d'utilisation des conseils stratégiques. *Source* : Adapté de Landry et al. (2001b).



Au premier stade de l'utilisation, lorsqu'ils reçoivent des conseils stratégiques, les conseillers ministériels se contentent d'en prendre note (*la cognition*). Les conseillers peuvent ensuite se rapporter au conseil, en le mentionnant dans des échanges internes écrits ou oraux avec leurs collègues (deuxième étape, la *référence*). À un stade plus avancé de l'utilisation, les conseillers adhèrent au conseil et le promeuvent afin que d'autres collègues du cabinet ministériel en reconnaissent les mérites (troisième stade, l'*effort*). Au cours de la quatrième étape (*l'influence*), les conseils stratégiques finissent par influencer la position, les choix et les décisions du ministre. Enfin, au stade ultime, les conseils débouchent sur des mesures concrètes qui en découlent partiellement ou totalement (*l'application*). Nous utilisons ce modèle par stades pour opérationnaliser l'utilisation des conseils stratégiques par les conseillers ministériels.

Les conditions d'utilisation des conseils stratégiques

Dans cette section, nous nous penchons sur les conditions d'utilisation des conseils stratégiques, en nous basant sur deux caractéristiques principales des conseils : la source d'information et la sollicitation initiale des conseils. Premièrement, les caractéristiques intrinsèques des conseils stratégiques devraient influencer la manière dont ils sont utilisés. Comme tout moyen de communication, le conseil stratégique comprend, outre le message qu'il contient, un émetteur (ici, le donneur de conseil), un support et un récepteur (ici, le destinataire du conseil). Il apparaît que les décideurs sont plus sensibles à l'émetteur (ou à la source) de l'information et, par là même, à sa réputation, qu'au contenu et aux qualités de l'information (Doberstein, 2017).

Les sources de conseil sont potentiellement innombrables au sein d'un système de conseil stratégique. Dans une perspective pluraliste, on peut comparer le système de conseil stratégique à un marché où les idées politiques sont fournies et cherchent à répondre à la demande, les intermédiaires facilitant les échanges (Craft et Howlett, 2012; Maloney et al., 1994). Les systèmes de conseil stratégique sont considérés comme des espaces relativement ouverts, où les fournisseurs potentiels de conseils coexistent et se disputent l'attention du gouvernement. L'accès au gouvernement n'est toutefois pas égal et dépend de la nature du réseau d'acteurs (par exemple, pluraliste, néo-corporatiste, etc.), des ressources du donneur de conseils et de sa congruence idéologique avec le gouvernement (Craft et Wilder, 2017).

La littérature sur le conseil stratégique suggère que l'emplacement de la source a une grande influence sur l'utilisation des conseils (Craft et Howlett, 2012; Halligan, 1995, 2001). Conformément aux modèles de localisation, la source de conseil est appréciée en fonction de sa proximité avec l'administration. Selon Halligan (1995, 2001), la proximité résulte d'un emplacement de la source plus proche du gouvernement et

d'un contrôle plus important du gouvernement sur la source. La localisation est soit interne, typiquement lorsque les conseils proviennent des cabinets ministériels (c'est-à-dire des instances ministérielles), soit elle se situe au niveau du service public (y compris les agences), des assemblées législatives et des organes consultatifs, soit elle est externe, lorsqu'ils proviennent des partenaires sociaux, des groupes d'intérêt ou de la société civile, entre autres. Nous formulons donc l'hypothèse suivante (H1 : « hypothèse de proximité ») : plus un conseiller est proche du gouvernement, plus le conseil a de chances d'être utilisé.

Les acteurs extérieurs au gouvernement (re)gagnent en centralité et en importance au sein du système de conseil stratégique lorsque leurs contributions consultatives peuvent être plus facilement contrôlées par les gouvernements (Halligan, 1995, Veselý, 2013). Inversement, les sources de conseil internes doivent parfois être mises de côté dans la mesure où le gouvernement n'a que peu de contrôle sur elles, par exemple les fonctionnaires statutaires ou les organes consultatifs formels et permanents (par opposition aux organes *ad hoc*). Pour les acteurs des cabinets ministériels, une plus grande possibilité de contrôler les apports consultatifs en matière stratégique signifie une plus grande réactivité à leurs besoins et à leurs desiderata (Craft et Wilder, 2017). Nous émettons donc l'hypothèse suivante (H2 : « hypothèse du contrôle gouvernemental ») : le contrôle gouvernemental sur la source des conseils renforce la dynamique de proximité et devrait donc favoriser l'utilisation des conseils stratégiques.

Une deuxième caractéristique des conseils qui ressort de la littérature pertinente est la question de savoir si les conseils sont demandés par des conseillers ministériels ou par des ministres (voir Bossens et al., 2014). Une demande initiale émanant des utilisateurs permet d'optimiser l'adéquation entre l'offre et la demande de conseils. La sollicitation est également liée à la notion de timing dans la fourniture de conseils (Veselý, 2013: 202). Les conseils sollicités ont plus de chances de parvenir aux cabinets ministériels en temps utile. Dans le cas contraire, sans sollicitation préalable, le risque est plus grand que les organisations fournissent des conseils non désirés et non sollicités par les cabinets ministériels. Par conséquent, nous nous attendons à ce que les conseils qui ne sont ni sollicités ni attendus, ou qui résultent d'une consultation imposée, soient moins utilisés. Inversement, les conseils sollicités sont plus susceptibles d'être utilisés (H3 : « hypothèse de la sollicitation »).

Enquête sur les conseillers ministériels en Belgique

Sélection des cas

La Belgique, autrefois un État unitaire, a connu des processus de fédéralisation qui ont abouti à la création de deux types d'entités fédérées : les Régions et les Communautés. Tant le gouvernement fédéral que les entités fédérées ont leurs propres compétences exclusives, sans qu'il y ait de hiérarchie entre les lois du premier et des secondes (principe de l'équipollence des normes).¹ Les Régions (Wallonie, Flandre et Région de Bruxelles-Capitale) sont principalement responsables des matières économiques, et les Communautés (francophone, flamande et germanophone), de matières « personnalisées » (enseignement, culture, sport, etc.). Chaque gouvernement agit dans son propre domaine de compétence et dans sa propre région.

Le choix des deux gouvernements belges francophones comme études de cas est dû à la complexité de la fédération belge (démissions du gouvernement, coalitions, division régionale, trois langues parlées, etc.), mais ce choix assure une bonne validité et généralisabilité. Les gouvernements fédérés belges travaillent à la préparation de propositions politiques, qui sont soumises aux parlements et sont suivies d'actes législatifs. En outre, les gouvernements régionaux et communautaires, lorsqu'ils sont combinés, couvrent déjà un large champ de compétences.² Par conséquent, la taille, la portée et le fonctionnement de ces gouvernements sont tout à fait comparables à ceux des gouvernements nationaux.

Actuellement, chaque ministre dispose d'un cabinet (neuf ministres au maximum en Wallonie et huit en Fédération Wallonie-Bruxelles). Dans un souci de transparence, les listes des membres des cabinets

ministériels sont publiées sur les sites web officiels des gouvernements, mais restent indicatives. Ces listes permettent toutefois d'estimer les effectifs des cabinets ministériels. En 2018 (c'est-à-dire la période de l'étude), il y avait en moyenne 61 conseillers ministériels par ministre en Wallonie et 52,5 par ministre en Fédération Wallonie-Bruxelles.³

En Belgique, les cabinets ministériels sont composés en grande partie de fonctionnaires détachés, mais aussi de conseillers contractuels qui peuvent avoir travaillé auparavant en politique (militants et professionnels des partis), dans le secteur privé ou dans d'autres secteurs (sans but lucratif, etc.). Une fois nommés (généralement par des ministres et/ou des partis politiques), ces individus cessent d'être impartiaux pour devenir intrinsèquement partisans. Dans un système politique comme celui de la Belgique, les cabinets ministériels ont une fonction importante de communication, de négociation et de coordination avec les autres partenaires de la coalition, et doivent veiller à ce que l'accord de coalition soit respecté. Au-delà des fonctions partitocratiques ou partisanes, les cabinets sont à la fois une source de loyauté personnelle pour les ministres (Walgrave et al., 2004) et d'expertise pertinente pour l'élaboration des politiques (Brans et al., 2017). Enfin, l'une des principales fonctions des cabinets ministériels belges est de s'occuper de la formulation des politiques, ce qui diffère considérablement d'autres pays où les politiques sont principalement élaborées par des fonctionnaires de niveau moyen ou élevé, comme aux Pays-Bas voisins (Brans et al., 2006).

Enquête sur les conseillers ministériels

Nous avons mené une enquête en ligne de juin 2018 à avril 2019 en utilisant Limesurvey. Le questionnaire comportait 35 questions, dont plusieurs étaient facultatives. Une première partie comprenait des questions sur le profil et la fonction des conseillers, tandis que dans une seconde partie, le conseiller devait songer à une proposition politique récente (ici, plus précisément, un projet de législation), sur laquelle des questions d'ordre général et contextuel étaient posées. Dans la troisième partie, le conseiller devait répondre à propos d'un premier conseil, en précisant l'usage qui en avait été fait. Il était possible de donner des réponses pour un deuxième et un troisième conseil sur la même proposition politique.

L'enquête n'a pas été envoyée à l'ensemble de l'équipe du cabinet ministériel, mais uniquement aux conseillers ministériels impliqués dans le travail stratégique. Nous avons contacté chaque conseiller ministériel individuellement par courrier électronique. La participation à l'enquête était soumise à l'accord écrit préalable du ministre responsable et le cabinet lui-même a fourni une liste de contacts des conseillers ministériels. Nous avons pris ces précautions afin d'éviter un blocage au début de l'enquête et de nous assurer qu'une liste exacte des conseillers ministériels était disponible.

Des réponses ont été obtenues pour 125 conseils stratégiques, et de la part de 113 conseillers ministériels travaillant pour 11 des 14 cabinets ministériels des deux gouvernements, et pour 10 ministres au total. Les trois partis politiques des deux gouvernements ministériels étaient représentés.⁴ Bien qu'il soit pratiquement impossible de déterminer la population finie et exacte des conseillers ministériels, il est possible de donner des estimations sur la couverture de l'enquête. Avec un maximum de 250 à 300 conseillers ministériels impliqués dans l'élaboration des politiques, l'enquête a couvert au moins 30 à 40 % de l'ensemble de la population ciblée. Le taux de réponse à l'enquête (c'est-à-dire le rapport entre les invitations envoyées et le nombre de questionnaires retournés) est de 67,7 %, ce qui est particulièrement élevé pour une enquête en ligne et une recherche sur les cabinets ministériels.

Opérationnalisation des variables

Mesure de l'utilisation des conseils stratégiques

La mesure dans laquelle les conseils stratégiques sont utilisés est mesurée pour chacun des un à trois conseils sélectionnés par les répondants, à l'aide d'une échelle adaptée de Landry et al. (2003). En ce qui concerne la mesure dans laquelle les conseils stratégiques sont utilisés, la question est formulée comme suit : « Dans quelle mesure les affirmations suivantes décrivent-elles l'utilisation qui a été faite de ce conseil ? ». Cinq questions ont ensuite été proposées aux répondants, chacune d'entre elles reflétant une étape ou un gradient du processus d'utilisation.⁵ Pour chaque item, il était obligatoire de répondre pour progresser dans le questionnaire, et les répondants devaient placer le curseur sur un point d'une échelle allant de 0 (« pas du tout ») à 10 (« tout à fait ») :

-

Cognition (point 1) : J'ai lu, compris et assimilé le conseil ;

-

Référence (point 2) : J'ai fait référence à ce conseil dans une communication écrite ou orale avec des collègues ou mon ministre ;

-

Effort (point 3) : J'ai adhéré au conseil et je l'ai défendu devant d'autres collègues ou mon ministre ;

-

Influence (point 4) : Ce conseil stratégique a réussi à influencer mon ministre ;

-

Application (point 5) : Ce conseil a contribué à la mise en œuvre de mesures politiques concrètes qui en découlent.

L'intensité globale du processus d'utilisation est mesurée par un indice d'utilisation qui comprend les cinq éléments. Les scores associés aux cinq gradients d'utilisation sont pondérés pour leur donner une importance croissante du premier au deuxième, du deuxième au troisième, et ainsi de suite.⁶ Le score du premier élément est pondéré par 1, celui du deuxième par 2, celui du troisième par 3, et ainsi de suite.⁷ Par exemple, un conseil noté 10 sur chacun des items d'utilisation, après pondération, obtenait un score sur l'indice d'utilisation moyen de 10. Un conseil évalué à 10 sur les quatre premiers points et à 9 sur le dernier obtenait un score d'indice d'utilisation de 9,6. Enfin, un conseil noté 9 sur le premier item et 10 sur les quatre autres obtenait un score sur l'indice d'utilisation de 9,93. Par conséquent, la pondération signifie qu'un petit changement d'utilisation en haut de l'échelle a un impact plus important sur l'indice qu'un petit changement identique en bas de l'échelle. L'idée est de donner plus de poids à une utilisation instrumentale plus définitive des conseils stratégiques, par opposition à une simple considération ou référence.

Mesure des variables de conditionnalité de l'utilisation des conseils stratégiques

Deux caractéristiques principales des conseils sont censées conditionner leur utilisation : la source du conseil (= le fournisseur) et la sollicitation/demande par les cabinets ministériels. En ce qui concerne les prestataires de conseils, la première variable de conditionnalité, les personnes interrogées étaient invitées à répondre à la question suivante : « Quelle était la source de ce conseil ? », en choisissant une réponse parmi les 16 catégories proposées (voir tableau 1). Les effets de liste ont été atténués par des changements aléatoires pour chaque répondant dans l'ordre d'apparition des catégories.

Tableau 1. Sources de conseils stratégiques, catégories proposées.

1	Vos collègues du cabinet ministériel*
2	La fonction publique ou une agence gouvernementale*
3	Un autre ministre ou son cabinet ministériel*
4	Des parlementaires*
5	Le parti politique auquel appartient votre ministre (y compris les centres de recherche des partis politiques) *
6	Des organes consultatifs (par exemple, le Conseil économique et social de Wallonie) *
7	Des sociétés de conseil
8	Des syndicats
9	Des associations patronales et fédérations sectorielles
10	Le secteur à but non lucratif (par exemple, des mutuelles)
11	Des citoyens et des membres de la société civile organisée (y compris des ONG)
12	Des organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, FMI...)
13	L'Union européenne
14	Des universités et autres établissements d'enseignement
15	Des groupes de réflexion
16	Autres

**Toutes les catégories de sources en gras sont considérées comme internes, les autres catégories sont externes.*

Nous n'avons pas demandé aux répondants de nommer l'organisation qui leur a fourni des conseils afin de dépersonnaliser les réponses et de s'assurer que les conseillers n'aient pas à désigner une organisation spécifique. L'objectif était d'éviter les réponses socialement souhaitables, voire l'absence de réponse.

En ce qui concerne la deuxième variable conditionnelle, la nature souhaitée ou sollicitée du conseil, nous avons posé la question suivante : « Vous a-t-on donné ce conseil parce que vous l'aviez d'abord demandé ? », avec un choix de réponse binaire « oui-non ».

Une utilisation assez élevée dans l'ensemble

Si l'on considère les conseils (= nos unités d'analyse de base) décrits par les 113 répondants, ceux-ci sont, dans l'ensemble, assez largement utilisés. La moyenne de la magnitude pondérée de l'utilisation est de 6,97 et la médiane est de 7 sur une échelle de 0 à 10 (voir tableau 2). Avec un écart-type de 1,76, la variable est relativement peu dispersée. Cette utilisation plus importante que prévue des conseils est en partie imputable au fait que les conseillers ministériels sélectionnaient eux-mêmes les conseils à propos desquels ils répondaient, et choisissaient ceux qui étaient particulièrement importants à leurs yeux et qui les ont marqués.

Tableau 2. Indice d'utilisation des conseils stratégiques, scores globaux (pondérés).

Indice d'utilisation des conseils stratégiques	Obs.	Moyenne	Écart-type	Min.	Max.	Méd.
Wallonie	58	6,898	1,675	3,733	10	6,83

Indice d'utilisation des conseils stratégiques	Obs.	Moyenne	Écart-type	Min.	Max.	Méd.
FWB	55	7,042	1,867	2,533	10	7,13
Total	113	6,968	1,764	2,533	10	7

Les scores globaux d'utilisation des politiques varient également selon les cas (voir le tableau 2 ci-dessus). L'ampleur de l'utilisation des conseils stratégiques est, en moyenne, légèrement plus élevée en Fédération Wallonie-Bruxelles qu'en Wallonie. La décomposition de l'indice en ses cinq composantes initiales fait apparaître des moyennes assez élevées pour les stades d'utilisation les plus avancés (voir le tableau 3 ci-dessous). Logiquement, les scores d'utilisation moyens (non pondérés) suivent généralement une tendance à la baisse, en passant d'une étape à l'autre. Les derniers stades génèrent moins d'utilisation (figure 2).

Figure 2. Diagramme à barres de l'utilisation des conseils stratégiques par étape.

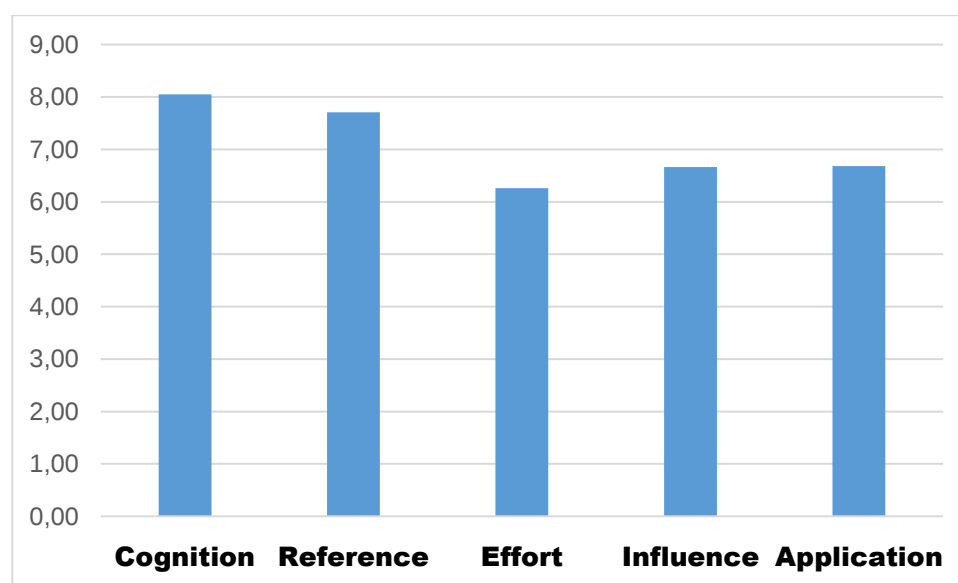


Tableau 3. Utilisation des conseils stratégiques, par étape.

	Obs.	Moyenne	Intervalles de confiance à 95 %	Écart-type	Min.	Max.
Cognition	125	8,05	[7,75-8,34]	1,67	1	10
Référence	123	7,71	[7,32-8,09]	2,15	1	10
Effort	121	6,26	[5,82-6,69]	2,4	0	10
Influence	120	6,66	[6,25-7,07]	2,28	1	10
Application	119	6,68	[6,23-7,13]	2,48	1	10

Il existe cependant une légère discontinuité entre le stade « effort » et les stades « influence » et « application ». Ces deux étapes finales se chevauchent presque parfaitement, c'est-à-dire que tout conseil qui réussit à influencer un ministre a plus de chances de donner lieu à des mesures politiques concrètes. La phase « effort » peut être plus exigeante sur le plan comportemental pour les conseillers ministériels (c'est-à-dire approuver, promouvoir et défendre certains conseils). En même temps, il peut arriver qu'un seul conseil soit si remarquable qu'un conseiller ministériel en devienne le partisan et le transmette à d'autres collègues du cabinet. C'est peut-être la raison pour laquelle l'étape « effort » donne lieu à des scores moyens d'utilisation comparativement plus faibles.

Une utilisation élevée conditionnée par les caractéristiques des conseils

Cette section présente l'importance et l'ascendance apparentes de certaines sources de conseil utilisées par les conseillers ministériels, ainsi que le destin des conseils sollicités ou non sollicités. Les fréquences de citation indiquent les catégories de sources sélectionnées par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, c'est-à-dire celles auxquelles les conseillers pensent en premier (voir tableau 4). En ce qui concerne les sources internes, les conseillers ministériels pensent plus volontiers aux organes consultatifs, à la fonction publique et aux agences gouvernementales, aux autres ministres ou à leurs cabinets. En ce qui concerne les sources externes, les partenaires sociaux (syndicats et employeurs) sont clairement en tête. Les conseils de la société civile et des universitaires sont beaucoup moins souvent mentionnés. Cette dépendance à l'égard des conseils internes est conforme à des recherches antérieures sur les fonctionnaires belges (Aubin et Brans, 2020). Ici, nous observons également les effets possibles du régime néo-corporatiste et de ses arrangements sur les activités de formulation des politiques. Les conseils qui ont le plus marqué les esprits des conseillers ministériels sont ceux issus des consultations institutionnelles ou ceux des acteurs les plus présents et influents dans ce régime, à savoir les partenaires sociaux. Le flux de conseils internes reste important, tant pour les membres du cabinet que pour les fonctionnaires, même s'il semble qu'en moyenne les conseillers ministériels soient plus en contact avec des acteurs privés ou des parties prenantes que les fonctionnaires dans leur quête d'informations. Alors que les consultations d'organismes consultatifs (qui peuvent être imposées) pourraient être jugées excessivement formelles et peu significatives, les conseillers ministériels en ont une perception différente et semblent les prendre au sérieux, étant donné la fréquence avec laquelle les avis émanant de ces organismes sont mentionnés dans l'enquête.

Tableau 4. Sources de conseils classées par ordre décroissant de fréquence de citation (N = 131).

	Fréquences	Pourcentages
Organes consultatifs	27	20,6 %
Fonction publique ou agence gouvernementale	24	18,3 %
Associations patronales et fédérations sectorielles	19	14,5 %
Syndicats	13	9,9 %
Un autre ministre ou son cabinet ministériel	9	6,9 %
Citoyens et membres de la société civile organisée (y compris des ONG)	6	4,6 %
Universités et autres établissements d'enseignement	6	4,6 %
Collègues du même cabinet ministériel	5	3,8 %
Secteur à but non lucratif (par exemple, des mutuelles)	5	3,8 %
Inspection des finances	5	3,8 %
Députés	4	3,0 %
Sociétés de conseil	3	2,3 %
Parti politique du ministre (y compris les centres de recherche des partis politiques)	2	1,5 %
Union européenne	1	0,8 %
Conseil d'État	1	0,8 %
Autre	1	0,8 %
Groupes de réflexion	0	0 %
Organisations internationales	0	0 %

Afin d'établir des distinctions plus fines entre les acteurs fournissant des conseils, les sources sont recoupées avec les scores d'utilisation qui leur sont associés (voir tableau 5). Il est surprenant de constater que les conseils stratégiques émanant du monde universitaire, en tant que producteur de connaissances (Craft et Howlett, 2012), génèrent les scores d'utilisation les plus élevés. Toutefois, ce résultat doit être relativisé en raison du faible nombre d'occurrences, ce qui suggère une fois de plus que les répondants n'ont pensé à commenter que le type de conseil qui les a particulièrement influencés.

Tableau 5. Utilisation des conseils stratégiques par catégories de sources.

	Obs.	Moyenne
Universités et autres établissements d'enseignement	5	8,27
Fonction publique ou agence gouvernementale	22	7,70
Inspection des finances	5	7,56
Syndicats	9	7,38
Citoyens et membres de la société civile organisée (y compris des ONG)	6	7,37
Collègues du même cabinet ministériel	3	7,35
Sociétés de conseil	3	7,35
Associations patronales et fédérations sectorielles	19	6,74
Organes consultatifs	23	6,43
Secteur à but non lucratif (par exemple, des mutuelles)	4	6,35
Députés	4	6,12
Un autre ministre ou son cabinet ministériel	7	5,69

Deuxièmement, les conseils stratégiques les plus utilisés provenaient de la fonction publique et des agences publiques. Les personnes interrogées ont également mentionné ces conseils très souvent, ce qui démontre l'importance de l'apport consultatif de la bureaucratie (Brans et Fobé, 2021), même dans le travail politique des cabinets ministériels. Bien que cela semble évident à première vue, il n'en reste pas moins que les fonctionnaires et les cabinets ministériels se font parfois peu confiance. Les fonctionnaires peuvent se sentir exclus et penser que les cabinets ministériels travaillent en vase clos (Eraly et Göransson, 2018) et les conseillers ministériels se plaignent quant à eux parfois de ne pas être suffisamment soutenus par les bureaucrates. Ces résultats montrent bien l'intérêt de ce type d'enquête qui, à travers des questions factuelles, peut venir bousculer des idées reçues ou banales. L'Inspection des finances, qui est un organe administratif que les répondants ont ajouté de leur propre initiative dans la catégorie « autres », est également très suivie dans ses conseils.

Au sein de l'exécutif, les conseils de collègues travaillant dans le même cabinet ministériel sont davantage utilisés que les conseils d'autres ministres ou de leurs cabinets. Toutefois, le nombre d'occurrences est plus faible pour le premier, ce qui peut être révélateur d'une organisation du travail pyramidale où chaque conseiller suit ses propres dossiers. Les conseils stratégiques émanant d'autres cabinets ministériels sont certainement fréquents en raison de l'important travail de coordination effectué par ces mêmes cabinets dans un gouvernement de coalition multipartite (Göransson et Eraly, 2015). Les conseils émanant du pouvoir législatif (c'est-à-dire des députés) n'atteignent pas non plus un niveau d'utilisation élevé.

Lorsqu'ils interagissent avec les parties prenantes, les conseillers ministériels reçoivent également des conseils stratégiques de diverses sources. Bien que les organes consultatifs soient les plus fréquemment cités, ce ne sont pas leurs conseils qui obtiennent les scores d'utilisation les plus élevés, mais les conseils des syndicats pris séparément. De manière tout à fait singulière, les conseils des fédérations d'entreprises

et d'industries sont plus fréquemment cités mais moins utilisés que ceux des syndicats. Les quelques cas cités de conseils émanant de citoyens et de la société civile (à l'exclusion des organisations du secteur non marchand, comptabilisées comme une catégorie distincte) obtiennent un score élevé en matière d'utilisation. Les sociétés de conseil, qui ont l'habitude d'assister le gouvernement wallon au stade de la formulation et de l'évaluation des politiques (Fyalkowski et Aubin, 2013), ne sont pas mentionnées très souvent, même si leurs conseils sont utilisés à un degré relativement élevé.

On s'attendait à ce que les conseils sollicités soient potentiellement plus utilisés que les conseils spontanément envoyés aux conseillers du cabinet. Les résultats montrent que ce n'est pas le cas (voir tableau 6). Les deux types de conseils atteignent des scores d'utilisation similaires, les conseils non sollicités obtenant des scores d'utilisation légèrement plus élevés. Cela tend à remettre en cause « l'hypothèse de la sollicitation » (H3). Par conséquent, nous ne nous attarderons pas sur ces résultats dans la discussion. Il est néanmoins intéressant de noter que les conseillers ministériels participent activement à la sollicitation de conseils et ne sont donc pas des destinataires passifs au sein des systèmes de conseil stratégique. L'enquête montre également qu'il n'est peut-être pas inutile que des fonctionnaires ou des groupes d'intérêt prennent des initiatives et envoient des conseils stratégiques aux ministres et à leur entourage.

Tableau 6. Utilisation des conseils stratégiques, selon qu'ils sont ou non sollicités.

	Obs.	Moyenne
Non sollicité	31	7,092
Sollicité	82	6,921

En conclusion, les caractéristiques des conseils stratégiques semblent affecter l'utilisation. La fréquence des citations de conseils et les scores d'utilisation varient assez nettement en fonction de la source, alors que le caractère sollicité des conseils n'est apparemment pas associé à une utilisation significativement plus élevée.

Discussion et conclusion

Les conseillers ministériels belges pensent avant tout aux conseils stratégiques émanant de sources internes à la sphère publique, comme la fonction publique (c'est-à-dire les ministères et les agences publiques) ou l'Inspection des finances, du pouvoir exécutif, ou d'acteurs privés, sociétaux, siégeant dans des organisations internes au gouvernement, comme les organes consultatifs permanents. Les organes consultatifs font partie intégrante du régime politique belge, avec un fonctionnement consensuel et des caractéristiques néo-corporatistes (Fobé et al., 2017; Pattyn et al., 2022).

Non seulement les conseils internes sont fréquemment mentionnés, mais ils sont également parmi les plus utilisés. Ceci est conforme à nos attentes (H1 : « hypothèse de proximité ») basées sur les modèles de localisation, soulignant la proximité du gouvernement et l'avantage des initiés de l'exécutif, du secteur public ou privé, par rapport aux acteurs plus périphériques et aux outsiders (Halligan, 2001). Les fournisseurs de conseils internes ont tendance à jouir d'une position privilégiée dans les systèmes de conseil stratégique en Belgique ; ils restent déterminants et influencent de manière significative le travail politique dans les cabinets ministériels. Cette affirmation comporte toutefois une exception : dans l'arène interne, les avis des autres cabinets ministériels semblent fréquents, mais en même temps plus ignorés et moins décisifs. Cela pourrait être dû au principe de la responsabilité ministérielle, qui engendrerait une sorte de division du travail entre les cabinets ministériels, ce qui n'est pas sans conséquence sur les échanges de conseils entre eux. Les gouvernements de coalition et, par conséquent, les différentes

sensibilités politiques au sein des portefeuilles ministériels peuvent également entraver les liens consultatifs avec les ministres et les cabinets ministériels qui n'appartiennent pas au même parti politique.

Bien que les sources internes restent centrales dans la production et l'utilisation des conseils stratégiques, la situation est plus contrastée car des acteurs externes ou périphériques délivrent des conseils stratégiques qui sont également largement utilisés. C'est notamment le cas des conseils donnés par les universités, les syndicats, la société civile organisée et, dans une moindre mesure, les sociétés de conseil (Sturdy, 2021). Les conseils émanant de ces acteurs externes, pris individuellement, semblent susciter une plus grande utilisation dans les cabinets ministériels que les conseils transmis par l'intermédiaire d'organes consultatifs permanents, où certains de ces acteurs externes et sociétaux sont également représentés. Par conséquent, les conseils stratégiques peuvent emprunter différentes voies, qui n'ont pas nécessairement le même destin en termes d'utilisation : une voie directe des acteurs externes vers les cabinets ministériels et une autre, plus indirecte, où les conseils des acteurs externes, tels que les syndicats, sont médiatisés et éventuellement dilués par des consultations et des négociations collectives au sein d'organes consultatifs. Sur la base de nos résultats, il semblerait que les conseillers ministériels préfèrent parfois avoir des échanges consultatifs directs avec une seule organisation à la fois et mener des consultations séparées avec chaque partie prenante, plutôt que de traiter avec des institutions collectives qui représentent des intérêts multiples. Dans de telles institutions, il serait plus difficile pour les conseillers ministériels de contrôler et d'isoler les signaux et les apports consultatifs, et de découvrir la véritable position politique d'une seule organisation. Il semble donc que la recherche sur les systèmes de conseil stratégique ait eu raison de mettre l'accent sur la contrôlabilité des conseils, en plus de la localisation de leur source. L'« hypothèse du contrôle gouvernemental » (H2) est donc partiellement confirmée. En outre, en ce qui concerne les sociétés de conseil, l'achat de conseils stratégiques peut expliquer les scores d'utilisation plus élevés que la moyenne. Ces résultats concernant l'utilisation de conseils provenant de sources externes sont remarquables et confirment l'argument selon lequel les systèmes de conseil en matière de politiques ont connu un certain degré d'externalisation (Vesely, 2013).

Certaines sources de conseils brillent par leur absence parmi les acteurs mentionnés. Aucune des personnes interrogées n'a jamais mentionné de conseils de la part de groupes de réflexion. Cela confirme la faiblesse de ces acteurs en Belgique et surtout en Wallonie, où ils sont marginaux (Fraussen et al., 2017). Le cas des centres de recherche des partis politiques est également frappant. Ces acteurs sont sans doute plus actifs en arrière-plan, assurant une fonction de soutien et n'intervenant qu'occasionnellement en cas de questions politiquement sensibles ou de manque d'expertise. Les organisations supranationales et internationales, dont l'Union européenne, sont des acteurs consultatifs peu présents.

De futures recherches, adoptant éventuellement une approche méthodologique différente (par exemple, l'ethnographie), devraient pouvoir confirmer, remettre en question ou compléter les résultats de cette étude, en identifiant les différents flux de conseils circulant vers les cabinets ministériels, et en particulier la raison pour laquelle certaines contributions consultatives peuvent occuper une place plus importante dans les activités de formulation des politiques. Les schémas d'utilisation des conseils stratégiques peuvent également différer entre les domaines stratégiques (Burststein, 1991) ou dépendre de la taille des cabinets ministériels, car les cabinets plus petits devraient avoir une capacité politique interne plus faible et devraient donc pousser les cabinets à s'appuyer encore plus sur des acteurs extérieurs. Cela doit encore être établi de manière empirique par des études futures.

En conclusion, les conseils les plus décisifs ne sont pas nécessairement internes, même s'ils abondent et sont bien utilisés. Certains conseils externes peuvent se retrouver dans les cabinets ministériels et avoir une incidence considérable au niveau des gouvernements ministériels. Il apparaît également que les conseils non sollicités peuvent avoir des répercussions importantes sur le travail stratégique, peut-être en raison des idées inattendues et « hors des sentiers battus » qu'ils véhiculent. Les flux consultatifs ne sont pas strictement équivalents dans la formulation des politiques.

Déclaration de conflits d'intérêts

Les auteurs n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel en ce qui concerne la recherche, la paternité et/ou la publication de cet article.

Financement

L'auteur (ou les auteurs) a (ont) révélé avoir reçu le soutien financier suivant pour la recherche, la rédaction et/ou la publication de cet article : Ce travail a été soutenu par le FNRS (numéro de subvention T.0252.16).

ORCID iD

Pierre Squevin : <https://orcid.org/0000-0001-9018-9350>

Notes de bas de page

1. Un décret émanant d'une Région ou d'une Communauté dans la zone où elle est compétente équivaut à une loi fédérale, sans hiérarchie des normes.
2. À l'exception des fonctions « régaliennes » (justice, police, défense, etc.) et de la sécurité sociale, qui restent formellement fédérales.
3. Au total, 427 conseillers ministériels ont travaillé pour les sept ministres du gouvernement de la Région wallonne et 345 conseillers ministériels, pour les sept ministres du gouvernement de la FWB.
4. Plus de réponses ont été collectées auprès des ministres chrétiens-démocrates (CDH) que des sociaux-démocrates (PS) et des libéraux (MR), très probablement parce que le CDH était le seul parti politique à participer aux deux gouvernements.
5. Ces éléments ont été repris et adaptés de l'étude de Landry et al. sur l'utilisation de la recherche scientifique (2003). Lundin et Öberg (2014) ont utilisé les mêmes éléments, bien que l'étape de la référence ait été divisée en deux : « discussion orale » et « référence écrite ». Selon l'étude, les échelles d'utilisation sont construites avec un nombre variable d'étapes, parfois en se concentrant sur une seule étape (voir Pattyn et al., 2020).
6. Ce type de pondération a déjà été effectué dans plusieurs études portant sur l'utilisation des connaissances scientifiques ou de l'expertise sur la base d'une échelle d'utilisation comparable (Crona et Parker, 2011; Landry et al., 2001a; Lester, 1993).
7. Les alphas de Cronbach pour les éléments pondérés et non pondérés de l'indice d'utilisation sont tous deux supérieurs à 0,7, ce qui est normalement considéré comme acceptable.

Références bibliographiques

- Aubin D et Brans M (2020) Policy advisory styles in the Francophone Belgian civil service. *International Review of Administrative Sciences* 86(3): 463–478.
- Barker A et Peters GB (1993) *The Politics of Expert Advice. Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bossens N, Van Damme J et Brans M (2014) *Beleidsadviesing in de Vlaamse overheid. Een analyse van de organisatie van de Vlaamse beleidsadviesing en een verkenning van mogelijkheden voor optimalisering*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie-Slagkrachtige Overheid.
- Brans M et Aubin D (2017) *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press.
- Brans M et Fobé E (2021) Policy advice from Bureaucracy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Brans M, Pelgrim C et Hoet D (2006) Comparative observations on tensions between professional policy advice and political control in the low countries. *International Review of Public Administration* 72(1): 57–71.

- Brans M, de Visscher C, Gouglas A, et al. (2017) Political control and bureaucratic expertise: Policy analysis by ministerial cabinet members. In: Brans M, Aubin D (eds) *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press, pp. 57–78.
- Burstein P (1991) Policy domains: Organization, culture, and policy outcomes. *Annual Review of Sociology* 17(1): 327–350.
- Craft J (2015) Conceptualizing the policy work of partisan advisers. *Policy Sciences* 48(2): 135–158.
- Craft J (2016) *Backrooms and Beyond: Partisan Advisers and the Politics of Policy Work in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Craft J et Howlett M (2012) Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy* 22(2): 79–98.
- Craft J et 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.
- Craft J, Wilder M (2017) Catching a second wave: Context and compatibility in advisory system dynamics. *Policy Studies Journal* 45(1): 215–239.
- Crona BI et Parker JN (2011) Network determinants of knowledge utilization: Preliminary lessons from a boundary organization. *Science Communication* 33(4): 1–20.
- Doberstein C (2017) Whom do bureaucrats believe? A randomized controlled experiment testing perceptions of credibility of policy research *Policy Studies Journal* 45(2): 384–340.
- Eichbaum C et Shaw R (2017) The impact of political parties, executives and political staff on policy formulation. In: Howlett M, Mukherjee I (eds) *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 463–476.
- Eraly A et Göransson M (2018) L'interface politico-administrative en Belgique. *Ethique Publique* 20(1): 1–10. <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.3127>.
- Fobé E, Biard B, Schiffino N, et al. (2017) Policy advisory bodies in Belgium. In: Brans M, Aubin D (eds) *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press, pp. 151–170.
- Fraussen B, Pattyn V et Lawarée J (2017) Thinking in splendid isolation? The organization and policy engagement of think tanks in Belgium. In: Brans M, Aubin D (eds) *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press, pp. 257–274.
- Fyalkowski P et Aubin D (2013) L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie : une réponse propre à des influences externes. *Reflète et perspectives de la vie économique* LII(1): 43–67.
- Gerring J (2012) Mere description. *British Journal of Political Science* 42(4): 721–746.
- Göransson M et Eraly A (2015) Chapitre 25 / Les cabinets ministériels en Belgique. In: Eymeri-Douzans JM, Bioy X, Mouton S (eds) *Le règne des entourages*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 703–720.
- Halligan J (1995) Policy advice and the public sector. In: Peters BG, Savoie DT (eds) *Governance in a Changing Environment*. Montréal: McGill-Queen's University Press, pp. 138–172.
- Halligan J (1998) Policy advice. In: Shafritz J (ed.) *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press, pp. 1686–1688.
- Halligan J (2001) Le rôle-conseil de la fonction publique. In: Peters BG, Savoie DJ (eds) *Les nouveaux défis de la gouvernance*. Ottawa: Centre canadien de gestion, pp. 121–151.
- Howlett M et Mukherjee I (2017) Policy formulation: Where knowledge meets power in the policy process. In: Howlett M and Mukherjee I (eds) *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 3–22.
- Hustedt T et Veit S (2017) Policy advisory systems: Change dynamics and sources of variation. *Policy Sciences* 50(1): 41–46.
- Hustedt T, Kolltveit K et Salomonsen HH (2017) Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight. *Public Administration* 95(2): 299–311.
- Knott J et Wildavsky A (1980) If dissemination is the solution, what is the problem? *Knowledge: Creation Diffusion, Utilization* 1(4): 537–578.
- Landry R, Amara N et Lamari M (2001a) Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy* 30(2): 333–349.
- Landry R, Amara N et Lamari M (2001b) Climbing the ladder of research utilization: Evidence from social science research. *Science Communication* 22(4): 396–422.
- Landry R, Amara N et Lamari M (2003) The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review* 63(2): 192–205.

- Lester JP (1993) The utilization of policy analysis by state agency officials. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 14(3): 267–290.
- Lundin M et Öberg P (2014) Expert knowledge use and deliberation in local policy making. *Policy Sciences* 47(1): 25–49.
- Maloney WA, Jordan G et McLaughlin AM (1994) Interest groups and public policy: The insider/outsider model revisited. *Journal of Public Policy* 14(1): 17–38.
- Pattyn V, Gouglaas A et de Leeuwe J (2020) The knowledge behind Brexit. A bibliographic analysis of ex-ante policy appraisals on Brexit in the United Kingdom and the European Union. *Journal of European Public Policy* 28(6): 821–839.
- Pattyn V, Blum S, Fobé E, et al. (2022) Academic policy advice in consensus-seeking countries: The cases of Belgium and Germany. *International Review of Administrative Sciences* 88(1): 26–42.
- Shaw R et Eichbaum C (2010) *Partisan Appointees and Public Servants. An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Shaw R et Eichbaum C (2018) Introduction: ministers, minders and mandarins. In: Shaw R, Eichbaum C (eds) *Ministers, Minders and Mandarins*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1–14.
- Sturdy A (2021) The governance of management consultancy use: Practices, problems, and possibilities. In: Hurl C, Vogelpohl A (eds) *Professional Service Firms and Politics in a Global Era*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 321–349.
- Van de Graaf H et Hoppe R (2006) *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Vesely A (2013) Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence. *Policy and Society* 32(3): 199–209.
- Vesely A (2017) Policy advice as policy work: A conceptual framework for multi-level analysis. *Policy Sciences* 50(1): 139–154.
- Walgrave S, Caals T, Suetens M, et al. (2004) Ministerial cabinets and partitocracy. A career pattern study of ministerial study of ministerial cabinet members in Belgium. *PSV paper 2004/7*.

Pierre Squevin est chercheur postdoctoral au département de sciences politiques de l'université d'Oslo. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain). Ses recherches récentes portent sur le conseil stratégique, les conseillers ministériels et les cabinets ministériels, l'apprentissage de la politique et les schémas de carrière des élites administratives et des conseillers ministériels.

David Aubin est titulaire d'un doctorat en sciences politiques et est professeur associé à l'UCLouvain où il enseigne l'analyse et l'évaluation des politiques, ainsi que les politiques de développement durable. Il participe également à des programmes de formation à l'évaluation des politiques pour les fonctionnaires. Intégrées dans des projets de recherche collaborative belges et européens, ses activités de recherche comparative portent sur les conseils stratégiques, les politiques de développement durable et les processus d'apprentissage dans les réseaux de collaboration. Il a été chercheur invité à l'Université de Montréal, à la KU Leuven et à l'Université du Colorado Denver, et a publié des articles dans des revues telles que *Policy Sciences*, *Journal of Public Policy* et *European Policy Analysis*. Il a également co-dirigé le livre *Policy Analysis in Belgium* avec Marleen Brans (Policy Press, 2017).