

Analyse de la relation entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative à Bruxelles

Le cas de l' «ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri » de la Commission communautaire commune

Mémoire [LADPU2900] réalisé par
Colin Dupont

Promoteur
Christian de Visscher

Lecteur / Rapporteur
Philippe Bouvier

Année académique
2017-2018

Master [120] en
Administration publique

Finalités
Management et travail politique & Management et politiques européennes

Analyse de la relation entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative à Bruxelles

*Le cas de l'« ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des
personnes sans-abri » de la Commission communautaire commune*

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

NB : tout plagiat est lourdement sanctionné ! Cette déclaration doit être signée par l'étudiant.

Signature :

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Dupont', written over a faint, light-colored rectangular stamp.

Remerciements

Je remercie chaleureusement tous ceux qui m'ont soutenu et aidé dans la réalisation de ce mémoire. Je voudrais remercier particulièrement mon promoteur de mémoire, M. le Professeur de Visscher, pour son encadrement et ses conseils ; les personnes qui ont pris le temps de me recevoir pour un entretien afin de répondre à mon questionnaire ; le cabinet de Madame la Ministre Fremault où j'ai eu l'opportunité d'effectuer mon stage mais également où j'ai eu l'occasion de travailler sur l'ordonnance analysée dans ce mémoire ; enfin ma famille, mes parents, mes proches et ma compagne pour le soutien au quotidien.

Abréviations

AG : Assemblée générale.

AMA : Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri.

AP : Aide aux personnes.

ASBL : Association sans but lucratif.

ARCCC : Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

CA : Conseil d'administration

COCOF: Commission communautaire française.

COCOM: Commission communautaire commune (GGC ou Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en néerlandais).

CPAS: Centre public d'action sociale.

IKW: Interkabinet werk (intercabinet).

NGP: Nouvelle gestion publique (NPM ou New public management en anglais).

OIP : Organisme d'intérêt public.

PSB: Public service bargains.

PO: Pouvoir organisateur.

PV: Procès-verbal.

SPF: Service public fédéral.

SPFB: Service public francophone bruxellois.

SPRB: Service public régional bruxellois.

VGC: Vlaamse Gemeenschapscommissie (Commission communautaire flamande).

Table des figures

Figure 1 : Organigramme des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Figure 2 : Parcours d'une ordonnance.

Figure 3 : Quelques caractéristiques classiques du marché bureaucratique entre politiciens et fonctionnaires.

Figure 4 : Types de marchés bureaucratiques.

Les figures se trouvent dans les annexes.

Table des annexes

Annexe 1 : Figures	1
Annexe 2 : Questionnaire pour les entretiens	5
Annexe 3 : Retranscription entretien « cabinet ministériel (1) »	11
Annexe 4 : Retranscription entretien « groupes d'intérêt »	28
Annexe 5 : Retranscription entretien « député »	43
Annexe 6 : Retranscription entretien « administration »	66
Annexe 7 : Retranscription entretien « cabinet ministériel (2) »	77

Table des matières

INTRODUCTION	- 1 -
2 CONTEXTE	- 3 -
2.1 PAYSAGE INSTITUTIONNEL BRUXELLOIS	- 3 -
i. <i>Cadre général</i> :.....	- 3 -
ii. <i>La Commission communautaire commune et les matières bipersonnalisables</i>	- 5 -
2.2 ACTEURS EN PRÉSENCE.....	- 7 -
i. <i>Les Ministres et leur cabinet</i>	- 7 -
ii. <i>L'administration</i>	- 9 -
iii. <i>Le Parlement et ses commissions parlementaires</i>	- 10 -
iv. <i>Les groupes d'intérêt</i>	- 10 -
2.3 L'ORDONNANCE RELATIVE À L'AIDE D'URGENCE ET À L'INSERTION DES PERSONNES SANS-ABRI.....	- 12 -
i. <i>Parcours d'une ordonnance</i>	- 12 -
ii. <i>Contexte et objectifs de l'ordonnance</i>	- 13 -
iii. <i>Étapes importantes de l'ordonnance</i>	- 16 -
3. CADRE THÉORIQUE.....	- 19 -
3.1 M. WEBER	- 19 -
3.2 J. ABERBACH, R. PUTNAM ET B. ROCKMAN (PUIS C. CAMPBELL)	- 19 -
3.3 G. PETERS	- 20 -
3.4 C. HOOD (ET M. LODGE).....	- 21 -
i. <i>Introduction</i>	- 21 -
ii. <i>Première typologie</i>	- 22 -
iii. <i>Seconde typologie</i>	- 23 -
iv. <i>Les « ménages à trois »</i>	- 25 -
4. REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	- 27 -
4.1 C. DE VISSCHER ET AL.....	- 27 -
i. <i>« La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique »</i>	- 27 -
ii. <i>« Les mandats dans la fonction publique fédérale : une (r)évolution depuis Copernic ? »</i>	- 29 -
iii. <i>« Expliquer les différences dans les “ménages ministériels à trois” : les marchés multiples en Belgique et au Danemark »</i>	- 31 -
4.2 M. BRANS ET AL.	- 33 -
i. <i>« Observations comparées sur les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique en Belgique et aux Pays-Bas »</i>	- 33 -

4.3	M. GÖRANSSON.....	- 34 -
i.	« Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif ».....	- 34 -
ii.	« La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir ».....	- 35 -
iii.	« La réforme des cabinets ministériels »	- 37 -
4.4	CONCLUSION	- 38 -
5.	ANALYSE.....	- 39 -
5.1	RECUEIL D'INFORMATIONS ET MÉTHODOLOGIE	- 39 -
i.	Réunion bilatérale.....	- 39 -
ii.	Questionnaire et entretiens.....	- 40 -
5.2	ANALYSE D'UNE RÉUNION « BILATÉRALE AP »	- 41 -
5.3	RÔLES ET RELATIONS DES GROUPES D'INTÉRÊT ET DU PARLEMENT	- 43 -
i.	Les rôles et les relations du Parlement et de ses députés.....	- 43 -
ii.	Les rôles et les relations des groupes d'intérêt	- 46 -
5.4	RÉPONSE À NOTRE QUESTION DE RECHERCHE	- 48 -
i.	Modus operandi.....	- 49 -
i.	Première variable : « cycle de la politique publique »	- 50 -
ii.	Deuxième variable : « opinion sur les relations entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) »	- 53 -
iii.	Troisième variable : « coordination entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) »	- 59 -
iv.	Opinion sur d'autres sujets en lien avec les relations politico-administratives.....	- 62 -
v.	Synthèse	- 67 -
	CONCLUSION GÉNÉRALE.....	- 69 -
	BIBLIOGRAPHIE.....	I
	-SITES WEB :	I
	-ARTICLES, LIVRES ET LOIS :	IV

Introduction

Dans le cadre de ce mémoire, nous allons analyser le sujet interpellant des relations politico-administratives. Le choix d'un tel sujet de mémoire a trouvé son origine dans une possibilité de stage au sein d'un cabinet ministériel, qui s'est finalement matérialisée par un stage de cinq semaines. Dès lors, une porte d'entrée pour observer cette relation entre la fonction administrative et la fonction gouvernementale était possible. Le thème initial proposé par le M. le Professeur de Visscher était similaire mais avec une délimitation différente. En effet, il concernait la Belgique et / ou l'Europe. Étant donné que le stage concernait le niveau de pouvoir régional et communautaire bruxellois, il a été convenu de circonscrire le sujet à ce niveau de pouvoir. Le sujet restant relativement large vu le nombre d'acteurs impliqués, il a été décidé de cibler une ordonnance élaborée et analysée lors dudit stage. Nous présenterons cette ordonnance ultérieurement.

Au fil des recherches, il nous est apparu qu'une telle approche était relativement rare. En effet, il s'agit d'une analyse qui a comme point de départ les relations politico-administratives dans le cadre d'une politique publique bien précise, de surcroît à Bruxelles. L'approche est inductive. Sur base de nos observations et entretiens autour d'une ordonnance en particulier, nous attelons ensuite à dégager des idées plus générales. De plus, nous avons élargi le champ des acteurs analysés car, outre l'administration, les ministres et leur cabinet, nous nous intéressons également à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, sa commission compétente et ses députés ainsi qu'aux groupes d'intérêt qui gravitent autour du secteur de la lutte contre le sans-abrisme. Il sera intéressant d'observer dans quelle mesure il y a une convergence (ou divergence) dans les réponses de ces différents acteurs. Une autre particularité de notre analyse est la suivante : elle concerne deux ministres et deux cabinets, étant donné que l'Aide aux personnes à Bruxelles relève de la Commission communautaire commune. Il sera donc intéressant d'analyser les points de vue des deux cabinets ministériels sur cette ordonnance et leurs relations.

Notre question de recherche est la suivante : « Comment les fonctionnaires des Services du Collège réuni de la COCOM, les ministres et leur entourage politique, l'ARCCC et ses députés, ainsi que les groupes d'intérêt du secteur perçoivent-ils les relations entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative, suivant la théorie des marchés bureaucratiques de C. Hood, dans le cadre de l'élaboration d'une ordonnance en Commission communautaire commune ? ».

Quelques problèmes d'ordre méthodologique se sont posés lors de la rédaction de ce mémoire. Tout d'abord, la direction vers laquelle allait se porter notre analyse n'était pas suffisamment précise à l'origine. M. le Professeur de Visscher fut heureusement favorable et enthousiaste à l'idée d'une analyse portée sur un cas précis à Bruxelles et pu prodiguer des conseils pour permettre une telle analyse. Ensuite, tous les entretiens que nous avons sollicités se sont concrétisés, se sont bien déroulés et ont apporté leur lot d'informations intéressantes et indispensables à notre analyse. Cependant, cette démarche fut chronophage car il a été nécessaire de rédiger un questionnaire le plus complet possible, de prendre contact en vue de demander un entretien et de le réaliser. De plus, les délais entre les prises de contact et les entretiens en eux-mêmes furent inévitables et conséquents. Par ailleurs, il fut nécessaire de retranscrire ceux-ci et enfin de les analyser.

En ce qui concerne la critique des sources et des informations, notre approche inductive nous permettra d'établir certaines généralités. Cependant, cette démarche montre ses limites. En effet, les informations obtenues sont basées sur les entretiens qui apportent des regards croisés. Bien entendu, il n'a pas été possible de questionner tous les points de vue, c'est pourquoi nous sommes dépendants de réponses obtenues. Chaque personne interrogée a fourni des réponses de qualité mais selon son propre point de vue. Il est donc délicat de généraliser nos conclusions de manière certaine. Nous nous attacherons donc à faire preuve de discernement.

En ce qui concerne la structure de notre étude, nous commencerons par un rappel du paysage institutionnel bruxellois. Ensuite, nous analyserons le contexte dans lequel s'inscrit l'ordonnance ainsi que les acteurs en présence et ajouterons quelques rappels théoriques nécessaires. Par la suite, nous développerons quelques modèles théoriques, passerons en revue la littérature existante concernant les relations politico-administratives en Belgique et poursuivrons en analysant les relations politico-administratives dans le cadre de cette ordonnance, sur base des entretiens et des réponses aux questions proposées lors de ceux-ci. Pour terminer, nous conclurons et nous apporterons une réponse à notre question de recherche.

2 Contexte

2.1 Paysage institutionnel bruxellois

i. Cadre général :

Il est intéressant de se pencher sur les institutions bruxelloises pour comprendre de manière claire quels sont les acteurs compétents pour l’ordonnance analysée dans ce mémoire. Cela met également en lumière la complexité institutionnelle bruxelloise et la perpétuelle nécessité de compromis entre néerlandophones et francophones.

Lors de la deuxième réforme de l’État de 1980, les anciennes Communautés culturelles se transforment en Communautés (française, flamande et germanophone). En effet, elles n’ont plus uniquement la culture comme compétence mais également d’autres matières qui touchent directement aux personnes : le domaine de la santé et celui de l’aide aux personnes. Lors de cette seconde réforme de l’État, dont le texte de loi est la « Loi spéciale de réformes institutionnelles » du 8 août 1980¹, la question de la Région de Bruxelles-Capitale reste ‘‘au frigo’’².

Il faut attendre la troisième réforme de l’État en 1988-1989 pour que la Région de Bruxelles-Capitale soit créée. Cette troisième réforme voit également la création de trois Commissions communautaires : la Commission communautaire française (COCOF), la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC ou Commission communautaire flamande) et la Commission communautaire commune (COCOM)³. Le texte de loi fondateur instituant la Région de Bruxelles-Capitale et ses communautés est la « Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises » du 12/01/89⁴.

Nous allons commencer par le cas de la Région de Bruxelles-Capitale. Premièrement, observons l’assemblée de la Région qui est le Parlement bruxellois. Celui-ci est composé de 89 parlementaires (72 francophones et 17 néerlandophones). Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se compose d’un Ministre-Président, de quatre Ministres (deux sont francophones, deux néerlandophones) et de trois Secrétaires d’État dont au moins un néerlandophone. L’instrument législatif de la Région est l’ordonnance (et non

¹MONITEUR BELGE, 8 août 1980 – *Loi spéciale de réformes institutionnelles*.

²BELGIUM.BE, *Les premières et deuxième réformes de l’État* [en ligne], https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/premiere_et_deuxieme_reformes_de_l_etat (consulté le 24/05/18).

³BELGIUM.BE, *Les troisième et quatrième réformes de l’État* [en ligne], https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/troisieme_et_quatrieme_reformes_de_l_etat (consulté le 25/05/18).

⁴MONITEUR BELGE, 12 janvier 1989 – *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises*.

pas le décret)⁵. Il est utile de mettre en évidence que tant pour l'organe législatif que pour l'exécutif, les Parlementaires ou les Ministres ont plusieurs missions et se retrouvent dans d'autres institutions à Bruxelles⁶.

Deuxièmement, la Commission communautaire commune possède, comme organe législatif, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (ARCCC), composée des 89 députés de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune constitue l'organe exécutif de la COCOM. Celui-ci est constitué des Ministres du Gouvernement de la Région mais pas des Secrétaires d'Etat⁷. Il est également présidé par le Ministre-Président (aujourd'hui Rudi Vervoort), qui n'y a pas de compétences formelles, outre la coordination de la politique de la COCOM. Les compétences bicommunautaires de la COCOM sont cogérées par un Ministre francophone et un néerlandophone (en l'occurrence, MM. Gosuin et Vanhengel ainsi que Mme Fremault et M. Smet)⁸. Les instruments normatifs de la COCOM sont les ordonnances et les règlements⁹.

Troisièmement, la Commission communautaire française est pour sa part composée d'un organe exécutif appelé Collège de la Commission communautaire française et d'un organe législatif appelé Assemblée de la Commission communautaire française. Il y a donc 72 membres pour cette Assemblée et cinq Ministres au sein du Collège. Les instruments normatifs de la COCOF sont les règlements ainsi que les décrets¹⁰.

Enfin, du côté néerlandophone, la Commission communautaire flamande (VGC) a pour organe exécutif le Collège de la Commission communautaire flamande et pour organe législatif l'Assemblée de la Commission communautaire flamande. Le premier est constitué des deux Ministres néerlandophones et de la Secrétaire d'État néerlandophone. La VGC a comme seuls instruments normatifs les règlements¹¹.

⁵BE.BRUSSELS, *Le Gouvernement régional* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/le-gouvernement-regional> (consulté le 25/05/18).

⁶VLAAMSPARLEMENT.BE, *Les parlement de Belgique et leurs compétences internationales* [en ligne], <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/varia/brochures/les-parlements-de-belgique-international-fr.pdf> (consulté le 25/05/18).

⁷BE.BRUSSELS, *Commission communautaire commune (COCOM)* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-institutions-communautaires-a-bruxelles/cocom> (consulté le 25/05/18).

⁸COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Collège réuni (ministres compétents)* [en ligne], <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/organisation/college-reuni> (consulté le 21/05/18).

⁹CRISP, *Commission communautaire commune* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/commission-communautaire-commune-cocom/> (consulté le 25/05/18).

¹⁰BE.BRUSSELS, *Commission communautaire française (COCOF)* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-institutions-communautaires-a-bruxelles/cocof> (consulté le 25/05/18).

¹¹BE.BRUSSELS, *Commission communautaire flamande (VGC)* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-institutions-communautaires-a-bruxelles/vgc> (consulté le 25/05/18).

ii. La Commission communautaire commune et les matières bipersonnalisables

À la suite de cette présentation des différentes institutions à Bruxelles, il convient de s'intéresser plus précisément à celle concernée par l'ordonnance qui nous occupe. L'ordonnance étudiée est relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri. Cela s'inscrit donc dans la compétence « Aide aux personnes » qui comprend la lutte contre la pauvreté (mais également la politique familiale, sociale, les personnes handicapées, etc.). A Bruxelles, la lutte contre la pauvreté est une matière bicommunautaire (également appelée bipersonnalisable)¹².

Pour comprendre ce qu'est une matière bipersonnalisable, il faut commencer par préciser ce qu'est une matière personnalisable. La notion de « matière personnalisable » a été introduite à la demande des politiques flamands pour qualifier des compétences que l'on considèrerait comme affectant la vie des personnes et que l'on voulait par conséquent transférer de l'État (encore central) vers les Communautés¹³. Une explication plus large est bien détaillée par J. Faniel : « De manière simple, on peut considérer qu'il s'agit de toutes les matières étroitement liées à la vie de l'individu dans sa communauté. Dans sa communauté avec une minuscule. Non pas au niveau de la Communauté française, flamande ou germanophone, mais bien au niveau de sa communauté de vie, dans son espace de vie. [...] ¹⁴».

Les matières bipersonnalisables concernent quant à elles exclusivement Bruxelles. Elles désignent des matières personnalisables pour lesquelles les Communautés (française ou flamande) ne sont pas compétentes. La Région de Bruxelles-Capitale est bilingue mais certaines matières de nature communautaire concernent les francophones et les flamands, au-delà de leur langue.

Les matières bicommunautaires ont donc été créées, pour les cas où on ne peut pas identifier une langue d'usage. J.-P. Nassaux parvient à nous en donner une explication complète : « On qualifie ainsi les matières visées par l'article 135 nouveau de la Constitution, c'est-à-dire les matières personnalisables pour lesquelles les Communautés ne sont pas compétentes sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-capitale. Ces matières concernent, d'une part, les personnes : rappelons que ni les Communautés, ni les Commissions monocommunautaires (Commissions communautaires française et flamande) n'exercent de compétences à l'égard des personnes sur le territoire de la région

¹²BE.BRUSSELS, *Commission communautaire commune (COCOM)* [en ligne], *ibidem*.

¹³CRISP, *Matières personnalisables* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/matieres-personnalisables-3/> (consulté le 24/05/18).

¹⁴FANIEL, J., *Sixième réforme de l'État : enjeux pour les matières personnalisables*, Les @nalyses du CRISP en ligne, 23/12/15, p. 1.

bilingue de Bruxelles-Capitale ; d'autre part, les institutions qui, en raison de leur organisation, ne se rattachent pas exclusivement à l'une des Communautés¹⁵».

Il est également utile de tenir compte de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et son article 60 : « L'institution compétente pour les matières communautaires communes aux deux Communautés de Bruxelles-Capitale, ci-après dénommée "la Commission communautaire commune", a pour organes l'Assemblée réunie composée des membres des groupes linguistiques visés aux alinéas 2 et 3 et le Collège réuni, composé des membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁶ ».

Nous apprenons donc que la Commission communautaire commune (COCOM) est l'institution au sein de laquelle est gérée la lutte contre la pauvreté. En effet, les matières communes aux deux Communautés gérées par la COCOM sont : d'une part, la politique de l'Aide aux personnes (personnes handicapées, action sociale, lutte contre la pauvreté), des Prestations familiales (familles et allocations familiales) et du Contrôle des films. Ces matières-ci sont gérées conjointement par deux membres du Collège réuni de la COCOM, la Ministre Fremault et le Ministre Smet¹⁷ ; d'autre part, la politique de la Santé, de la Fonction publique, des Finances, du Budget, du Patrimoine et des Relations extérieures. Ces matières-ci sont gérées conjointement par deux membres du Collège réuni de la COCOM, les Ministres Gosuin et Vanhengel¹⁸.

Comment ces matières sont-elles réparties entre les Ministres ? La loi spéciale relative aux institutions bruxelloises de 1989 nous explique cela dans son article 75 : « Le Collège réuni procède à la répartition des tâches en son sein, à l'exclusion du Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en vue de la préparation et de l'exécution de ses décisions. A défaut de consensus à ce sujet, les compétences des membres du Collège réuni sont réparties en deux groupes : les matières relatives à la politique de la santé [...] ; les matières relatives à l'aide aux personnes [...]»¹⁹.

L'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune nous confirme cette répartition, avec pour l'Aide aux

¹⁵NASSAUX, J.-P., *Les relations communautaires à l'Assemblée réunie de la commission communautaire commune*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1999/8 (n°1633-1634), p. 10.

¹⁶MONITEUR BELGE, 12 janvier 1989 – *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises*.

¹⁷COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *ibidem*.

¹⁸*Ibidem*.

¹⁹MONITEUR BELGE, 12 janvier 1989 – *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises*.

personnes l'article 4 : « M. Pascal Smet et Mme Céline Fremault, Membres du Collège réuni, sont conjointement compétents pour la politique d'aide aux personnes [...] »²⁰.

2.2 *Acteurs en présence*

Nous allons nous intéresser à quatre catégories d'acteurs : les Ministres et leur cabinet ; l'administration ; le Parlement et ses Commissions parlementaires ainsi que les groupes d'intérêt. Dans le cas d'un projet d'ordonnance, c'est le pouvoir exécutif qui est à la manœuvre et qui va mettre à l'agenda la politique publique²¹. En ce qui concerne la mise en œuvre, le(s) Ministre(s) et son (leur) cabinet sont au cœur du processus, en collaboration avec l'administration. Le Parlement et ses députés, surtout ceux membres de la Commission parlementaire concernée, sont chargés de préparer les projets et propositions d'ordonnance, de les voter mais ont également un rôle de contrôle de l'exécutif, puisque il y est possible d'interroger le pouvoir exécutif (le Collège réuni de la COCOM)²². Enfin, les groupes d'intérêt sont également à prendre en compte. Ceux-ci sont rassemblés dans des conseils consultatifs ou divers comité - tantôt formels (légalement institués) tantôt informels - leur permettant de donner leur avis et de formuler des recommandations sur des textes de loi qui les concernent. La relation politico-administrative entre d'une part, la fonction dirigeante et d'autre part, la fonction administrative occupera la majeure partie de notre analyse. Cependant, les autres acteurs, leurs relations et leur impact seront néanmoins pris en compte.

i. Les Ministres et leur cabinet

Les Ministres Pascal Smet et Céline Fremault gèrent conjointement la compétence de la lutte contre la pauvreté, en tant que membres du Collège réuni de la COCOM. Ils sont en charge de l'ordonnance sans-abri. Ce système de gestion conjointe est assez typique de l'arrangement institutionnel à Bruxelles, avec la nécessité en COCOM de partager les compétences entre deux Ministres, un francophone et un néerlandophone.

Ces deux Ministres ont chacun un cabinet. Le cabinet ministériel est un organe, parfois appelé au niveau fédéral belge "cellule stratégique", ayant pour mission de conseiller le Ministre et de l'assister dans la réalisation de l'ensemble de ses missions²³. En Belgique, les cabinets sont généralement composés de 50 à 80 employés et comprennent différents types de personnel : du personnel d'exécution, des collaborateurs de fond (conseillers,

²⁰MONITEUR BELGE, 20 juillet 2014 – Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune.

²¹CRISP, Ordonnance [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/ordonnance/> (consulté le 18/06/18).

²²*Ibidem*.

²³VIE PUBLIQUE, A quoi sert un cabinet ministériel? [en ligne], <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/centrale/quoi-sert-cabinet-ministeriel.html> (consulté le 18/05/2018).

attachés, etc.) et des experts²⁴. « Leurs liens étroits avec les ministres en tant que secrétariat personnel et conseiller politique, leurs interactions constantes avec les autres cabinets pour faciliter le processus décisionnel au sein de la coalition et le rôle de relais qu'ils jouent entre le ministre et l'administration sont autant de fonctions qui les placent au cœur de notre exécutif belge²⁵ ». Les cabinets sont donc dans une relation institutionnelle triangulaire avec le ministre et l'administration²⁶.

L'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 11/09/14, déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune nous permet d'en apprendre plus²⁷. Son article premier précise que « Le Président et chaque Membre du Collège réuni de la Commission communautaire commune disposent d'un cabinet²⁸ ». L'article 2 précise que « Les attributions du cabinet du Président et de chaque cabinet des membres du Collège réuni concernent : les affaires susceptibles d'influencer la politique générale du Collège réuni ou les travaux de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune; les recherches et les études propres à faciliter le travail personnel du Membre du Collège réuni; la présentation des dossiers de l'administration, éventuellement le secrétariat du Collège réuni, [...]»²⁹.

Au sein du cabinet de la Ministre Fremault se trouve une cellule (ou division) consacrée à la COCOF et à la COCOM. Un des douze collaborateurs au sein de celle-ci est spécifiquement en charge de la pauvreté, des sans-abri, mais aussi de l'aide aux justiciables. Pour le cabinet du Ministre Smet, la division des tâches est différente. Il y a une cellule de trois collaborateurs consacrée à la COCOM. Une personne y est en charge, entre autres, de la lutte contre la pauvreté et des sans-abri.

Le gestion conjointe de la compétence de lutte contre la pauvreté évoquée au début de ce point suscite notre intérêt. Deux Ministres sont en charge de chaque compétence relevant de la COCOM, ce qui ne manque pas d'ajouter de la complexité dans les relations communes, chaque point de chaque politique devant être d'abord coordonné entre les deux cabinets ministériels. Ces contacts répétés avec le cabinet d'un autre Ministre ne sont pas toujours aisés, puisque le Ministre est généralement d'une autre couleur politique

²⁴GÖRANSSON, M., *Les cabinets ministériels : notre système politico-administratif peut-il s'en passer ?*, Observatoire de la gouvernance publique belge, Fondation Bernheim, p. 1.

²⁵*Ibidem*.

²⁶DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, p. 61.

²⁷MONITEUR BELGE, 11 septembre 2014 - Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune.

²⁸*Ibidem*.

²⁹*Ibidem*.

mais de surcroît d'un autre groupe linguistique. C'est seulement lorsque les deux Ministres et leur personnel politique se sont mis d'accord que la relation avec l'administration, les groupes d'intérêt et les députés peuvent commencer. Cette nécessaire coordination concerne des points importants de contenu, mais aussi des détails comme simplement le choix d'une date de réunion.

ii. L'administration

A Bruxelles, il existe plusieurs administrations, se rapportant aux différentes institutions décrites précédemment. La Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une administration avec le SPRB (Service public régional bruxellois). Le SPFB (Service public francophone bruxellois) est l'administration de la Commission communautaire française. L'administration de la Commission communautaire flamande (VGC) soutient le Collège dans l'élaboration de sa politique. Enfin, la Commission communautaire commune et son Collège réuni disposent d'une administration appelée « Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune ».

Les Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune est l'administration qui est au cœur de notre analyse. Les quatre missions des Services du Collège réuni sont l'élaboration d'avis, de recommandations et de projets de décisions ; le calcul des subventions pour les institutions bipersonnalisables ; le contrôle réglementaire et enfin le contrôle sanitaire³⁰. Ces missions reflètent bien les compétences dont la COCOM a la charge, à savoir l'aide aux personnes et la santé.

La structure de cette administration est déterminée par l'article 4 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale³¹³². La figure 1 (en annexe) nous montre l'organigramme des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune³³. La Direction de l'Aide aux personnes est plus particulièrement concernée par l'ordonnance sans-abri.

³⁰COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Administration* [en ligne], <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/organisation/administration> (consulté le 15/06/18).

³¹*Ibidem*.

³²MONITEUR BELGE, 5 juin 2008 - arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale.

³³COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Administration* [en ligne], *ibid*.

iii. Le Parlement et ses commissions parlementaires

L'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (ARCCC) est l'organe législatif de la COCOM. Tout comme le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (PRB), l'ARCCC compte 89 députés. Il est utile de préciser que l'ARCCC a la spécificité de nécessiter une double majorité : « L'Assemblée réunie légifère selon la même procédure que celle suivie au Parlement, avec cette restriction que tout projet ou toute proposition d'ordonnance doit obligatoirement être adopté par la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique³⁴ ». Le PRB ne nécessite pas cette double majorité absolue (sauf dans des cas spécifiques), néanmoins le mécanisme de la sonnette d'alarme « permet de protéger la communauté minoritaire (flamande) contre un processus législatif qu'elle jugerait nuisible à ses intérêts³⁵ ».

Le PRB compte des commissions parlementaires, en lien avec les compétences dont il a la charge. C'est également le cas de l'ARCCC, qui compte pour sa part deux commissions permanentes : la Commission des affaires sociales et celle de la santé. La première retiendra notre attention car c'est au sein de celle-ci que l'ordonnance sans-abri a été élaborée. L'ARCCC et le PRB peuvent également composer des commissions spéciales (ou d'autre type de commissions comme les commissions interparlementaires, les commissions d'enquête, etc.) pour analyser des projets ou des propositions d'ordonnance, qui prennent fin une fois que ces commissions ont remis un rapport à propos des questions qui ont nécessité leur création. En plus des deux commissions permanentes, l'ARCCC compte également une Commission d'enquête sur la gestion du Samusocial³⁶.

Les commissions parlementaires sont composées de quinze députés de la majorité et de l'opposition. Chacune d'elles doit comporter en son sein au moins un député de chaque groupe linguistique³⁷. Elles sont chargées de préparer les propositions et projets d'ordonnance. Elles ont également un rôle de contrôle de l'exécutif, puisque il y est possible d'interroger le Collège réuni de la COCOM³⁸.

iv. Les groupes d'intérêt

Il s'agit d'une catégorie d'acteurs très variée. Cette catégorie d'acteurs dépend du type de politique à l'œuvre. De manière générale, nous pouvons dire que ce sont des acteurs détenteurs d'une expertise importante dans un secteur, ayant de ce fait une

³⁴PARLEMENT BRUXELLOIS, *Le fonctionnement* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/le-fonctionnement/> (consulté le 24/07/18).

³⁵CRISP, *Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale* [en ligne], <http://www.voculairepolitique.be/parlement-bruxellois/> (consulté le 24/07/18).

³⁶PARLEMENT BRUXELLOIS, *Les Commissions* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/les-organes-du-parlement-2#les-commissions> (consulté le 17/06/18).

³⁷CRISP, *Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale* [en ligne], *ibidem*.

³⁸*Ibidem*.

position privilégiée et reconnue. Ils sont par conséquent capables de peser sur le processus d'élaboration des politiques publiques dans un secteur donné³⁹. Plus précisément, pour le secteur du sans-abrisme, certains groupes d'intérêt sont des fédérations d'associations du secteur comme par exemple l'AMA (Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri), mais la plupart sont des associations de terrain en contact direct avec les sans-abri comme par exemple le Samusocial ou DoucheFLUX. Une autre catégorie est constituée d'associations comme Le Forum ou La Strada, qui sont des associations d'information et de sensibilisation produisant des analyses en lien avec la lutte contre le sans-abrisme.

En ce qui concerne notre analyse, un conseil consultatif rassemble les associations du secteur. L'ordonnance du 17/07/91 est consacrée à la création et au fonctionnement du Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la COCOM⁴⁰. Ses objectifs sont de permettre une concertation du secteur de la santé et des aides sociales à Bruxelles pour définir les objectifs régionaux dans ces domaines. De plus, l'ordonnance précitée habilite ce Conseil à donner des avis sur les projets et propositions d'ordonnance en lien⁴¹. Lors de la rédaction d'un texte de loi, les Ministres doivent formellement demander l'avis de ce Conseil consultatif.

La structure de cet organe est la suivante : deux Commissions (Santé et Aide aux personnes), elles-mêmes divisées en sections. Les sections de la Commission aide aux personnes sont au nombre de quatre. Une de celles-ci est la section des institutions et services de l'action sociale⁴². Concrètement, qui sont les membres de ces sections ? « Des représentants des pouvoirs organisateurs des services et/ou institutions concernés ; des représentants des personnels occupés dans les services et/ou institutions [...] ; des représentants d'utilisateurs, notamment des usagers des services [...] ; des personnes qualifiées n'appartenant pas aux catégories précitées⁴³».

Un autre lieu de concertation de ces groupes d'intérêt est la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri, consacrée par un arrêté ministériel. « La Concertation a pour objectif de favoriser la prévention de l'arrivée à la rue, la qualité des services rendus aux sans-abri ainsi que leur réinsertion sociale⁴⁴». Cet organe de concertation est présidé par La Strada et comprend en tant que membres quatre présidents de CPAS bruxellois, des

³⁹DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F., MONTUELLE, C., *ibid.*, p. 98.

⁴⁰MONITEUR BELGE, 17 juillet 1991 – Ordonnance portant création d'un Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune.

⁴¹COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes [en ligne], <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/organisation/conseil-consultatif-de-la-sante-et-aide-aux-personnes> (consulté le 17/06/18).

⁴²*Ibidem*.

⁴³*Ibidem*.

⁴⁴MONITEUR BELGE, 29 avril 2009 – Arrêté ministériel portant création de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux sans-abri.

représentants d'ASBL ou de fédérations, etc. Elle comprend également des invités permanents : les Ministres ayant ces matières dans leurs compétences au niveau régional et les administrations (VGC, COCOM, COCOF) concernées. Contrairement au Conseil consultatif, les Ministres ne doivent pas légalement demander que la Concertation fournisse un avis sur un texte de loi les concernant mais cet organe a néanmoins la possibilité de formuler des avis ou des recommandations⁴⁵.

2.3 L'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri

i. Parcours d'une ordonnance

Il est essentiel de s'intéresser à cette thématique afin d'éclaircir le rôle des différents acteurs en fonction de l'avancement d'un projet ou proposition d'ordonnance et afin de comprendre les autres développements de ce point 2.3. Précisons que le parcours d'une ordonnance est le même, qu'il s'agisse du PRB ou de l'ARCCC, à ceci près que les commissions parlementaires ne sont pas les mêmes, que les Secrétaires d'Etat régionaux ne sont pas représentés à la COCOM et qu'il est nécessaire d'obtenir une double majorité absolue à l'ARCCC.

Une ordonnance peut provenir du pouvoir exécutif – il s'agit dans ce cas d'un projet d'ordonnance – ou du pouvoir législatif – il s'agit alors d'une proposition d'ordonnance. Ils ne suivent pas le même parcours en fonction de cette différence⁴⁶ :

-Avant de s'appeler « projet », le projet d'ordonnance est tout d'abord un avant-projet. Cet avant-projet passe en première lecture au gouvernement et est analysé par les autres ministres. S'ils sont d'accord, il est alors soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Il subit ensuite une deuxième lecture au gouvernement. Quand le Collège réuni valide le texte, celui-ci est finalement déposé sur le bureau du Président de l'ARCCC. C'est à partir de ce stade que l'on peut parler de projet et non plus d'avant-projet⁴⁷.

-S'il s'agit d'une proposition, le parcours est plus simple car elle ne subit pas le parcours d'avant-projet mais est directement déposée sur le bureau du Président de l'ARCCC⁴⁸.

⁴⁵LA STRADA, *Composition de la concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri* [en ligne], <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/concertation-bruxelloise-de-l-aide-aux-sans-abri/presentation> (consulté le 27/06/18).

⁴⁶CRISP, *Ordonnance* [en ligne], *ibid.*

⁴⁷CRISP, *Avant-projet (de loi, de décret, d'ordonnance)* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/avant-projet-de-loi-de-decret-dordonnance/> (consulté le 18/06/18).

⁴⁸*Ibidem.*

Après ce dépôt, « l'Assemblée doit se prononcer sur la prise en considération de cette proposition d'ordonnance, ce qui constitue généralement une formalité⁴⁹ ».

La suite du parcours d'une ordonnance est similaire pour un projet ou pour une proposition. Le projet ou la proposition est ensuite envoyé à la commission parlementaire compétente. Une ou plusieurs discussions générales du texte ont lieu. Il est possible de modifier le texte en commission parlementaire par un amendement. Ces discussions générales sont suivies d'une discussion des articles. Enfin, la commission passe à un vote par article puis un vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition⁵⁰.

Dès que le texte est adopté en commission, un ou plusieurs rapporteurs sont désignés parmi les membres de la commission. Ils ont pour rôle de présenter le projet ou la proposition en séance plénière à l'ensemble des députés. Pour que l'ordonnance soit adoptée, il est finalement nécessaire de procéder à un vote à la double majorité absolue, de nouveau article par article et ensuite sur l'ensemble du texte⁵¹.

Finalement, le texte adopté en séance plénière est envoyé au Collège réuni de la COCOM pour qu'il le sanctionne et le promulgue, ce qui permet de publier l'ordonnance au Moniteur belge. « Elle entre en vigueur le jour déterminé dans le texte ou, à défaut, dix jours après sa publication⁵² ». La figure 2 (en annexe) nous propose un résumé du parcours d'une ordonnance⁵³.

ii. Contexte et objectifs de l'ordonnance

Dans le cas de l'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri, il s'agit d'un projet d'ordonnance provenant du pouvoir exécutif, à savoir les Ministres Smet et Fremault, membres du Collège réuni de la COCOM⁵⁴.

Cette ordonnance est une réforme très importante pour le secteur de la lutte contre la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale. Le constat est qu'il y a un nombre croissant de personnes sans-abri. Plusieurs dénombrements ont eu lieu : une augmentation de 33% a été constatée entre 2010 et 2014 (atteignant 2603 personnes sans-abri ou mal logées), suivie d'une augmentation de 30% entre 2014 et 2016 (atteignant 3386 personnes sans-abri ou mal logées) Cette nette tendance à la hausse a encore progressé puisque en 2017 4094 personnes sont dénombrées. Il s'agit d'aider trois catégories de personnes : les

⁴⁹CRISP, *Ordonnance* [en ligne], *ibid.*

⁵⁰*Ibidem.*

⁵¹*Ibidem.*

⁵²*Ibidem.*

⁵³PARLEMENT BRUXELLOIS, *Brochure institutionnelle du Parlement*, 2015, p. 15.

⁵⁴PARLEMENT BRUXELLOIS, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri*, 7/02/2018, p. 1.

personnes sans-abri qui vivent dans la rue ou en hébergement d'urgence, les personnes sans logement qui vivent dans des maisons d'accueil et les personnes en logement inadéquat (squats, caravanes, etc.). Il y a un accroissement des demandes alors que les capacités d'accueil ou d'accompagnement étaient jusque-là trop faibles⁵⁵.

L'accord de gouvernement de la COCOM pour 2014-2019 prévoyait un chapitre pour remédier à cette situation. Il y est notamment énoncé qu'il « faut travailler d'une façon équilibrée sur les dispositifs d'accueil à court terme d'une part et sur des solutions structurelles permettant une réelle réinsertion dans notre société d'autre part⁵⁶ ».

Avant même l'ordonnance sans-abri, le Collège réuni a mis en œuvre cet accord de gouvernement par des mesures telles que l'augmentation du nombre de places en hébergement d'urgence (surtout en hiver) ou encore le concept de Housing First permettant l'accès des sans-abri à un logement sans condition⁵⁷.

Cependant, il était nécessaire d'octroyer par une ordonnance un fondement légal à ces mesures en faveur des personnes sans-abri. L'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri porte le numéro de dossier « B-109/1-17/18⁵⁸ ».

Quels sont les objectifs de l'ordonnance ? « Organiser et articuler entre eux deux types de travail social qui sont l'un et l'autre indispensables et se complètent, l'aide d'urgence inconditionnelle et gratuite, d'une part, et le soutien à la réinsertion sociale durable, de l'autre, afin de mettre immédiatement les personnes concernées à l'abri, puis de les informer et les orienter vers un accompagnement individualisé de plus long terme ; mieux coordonner les acteurs du secteur, qu'ils soient publics ou associatifs, spécialisés en aide curative ou préventive, d'un bout à l'autre de la chaîne⁵⁹ ». De plus, la réorganisation du secteur, l'amélioration de la gouvernance ainsi que la prévention sont également des dimensions importantes.

Plusieurs mécanismes vont être mis à l'œuvre grâce à cette ordonnance. L'ordonnance met de l'ordre dans la multitude de centres qui prestent des services d'aide aux sans-abri. Elle détaille les exigences pour qu'un centre soit reconnu, agréé et subventionné. Il semblait également important de séparer les missions opérationnelles de celles de coordination. Par conséquent, deux ASBL de droit public sont donc créées : le New

⁵⁵Ibid., pp. 2-3

⁵⁶COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Déclaration politique du collège réuni de la Commission communautaire commune*, 2014, p. 14.

⁵⁷PARLEMENT BRUXELLOIS, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri*, 7/02/2018, p. 3.

⁵⁸PARLEMENT BRUXELLOIS, *Fiche du dossier B-109/1-17/18* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/weblex-doc-det/?moncode=LB824&montitre=&base=2> (consulté le 27/06/18).

⁵⁹Ibid., p. 5.

Samusocial et Bruss'Help⁶⁰. Le New Samusocial sera responsable de la mise en œuvre de l'accueil d'urgence en région bruxelloise. Il s'agit d'un nouveau départ pour le Samusocial dont les fonctions changent et sont mieux encadrées⁶¹. Pour sa part, Bruss'Help est une nouvelle structure qui reprend une partie des tâches de l'ancien Samusocial. Le rôle de Bruss'Help sera de coordonner tous les services d'aide aux sans-abri, en collaboration avec l'ensemble des centres. Bruss'Help joue un rôle crucial car il réceptionne les appels, évalue les demandes et besoins afin de mieux orienter les personnes sans-abri. Pour ce faire, Bruss'Help aura également un rôle de récolte des données afin de constituer un dossier social pour tous les sans-abri. Ceci permettra une mise en commun d'informations et un accompagnement efficace, tout en respectant le secret professionnel. Pour finir, Bruss'Help comprendra également un service d'étude et d'analyse, dont l'objectif est de collecter des informations pour améliorer les dispositifs en place et faire de la prévention⁶². Le projet d'ordonnance veut donc institutionnaliser ces tâches.

Il s'agit d'une ordonnance conséquente, elle comprend en tout 95 articles qui reprennent de nombreuses autres mesures qui ne sont pas présentées ci-dessus. Nos entretiens nous ont permis de mettre en avant le caractère inédit de cette ordonnance. En effet, le secteur du sans-abrisme à Bruxelles n'a pas connu de réforme aussi importante depuis de très nombreuses années. De plus, au niveau de la COCOM, cela représente un texte très conséquent. Enfin, il y aura une augmentation de l'enveloppe budgétaire accordée au secteur, pour atteindre 35 millions d'euros annuels⁶³.

Il est utile de préciser que le scandale du Samusocial n'est pas lié à l'ordonnance et ne l'a pas motivée. Celui-ci a éclaté le 31 mai 2017, tandis que l'ordonnance était déjà programmée et en cours d'élaboration. Une commission d'enquête sur la gestion du Samusocial a été organisée. Cependant, cette affaire n'a pas facilité les choses pour la rédaction de l'ordonnance et cela a fortement impacté le processus de l'ordonnance à travers ses différentes versions. Ceci a eu pour conséquence de mettre le secteur de l'aide aux sans-abri sous le feu des projecteurs (alors qu'il ne l'est normalement pas), de ralentir le projet d'ordonnance, plus de méfiance des partis d'opposition, d'induire une attention particulière et des dispositions relatives à la gouvernance et à la transparence et de mener à la refonte du Samusocial, acteur prépondérant du secteur. Plusieurs versions de

⁶⁰*Ibid.*, p. 6.

⁶¹*Ibid.*, p. 7.

⁶²*Ibid.*, pp. 7-10.

⁶³LA DERNIERE HEURE, *Le parlement bruxellois a voté le plan sans-abri* [en ligne], <http://www.dhnet.be/regions/bruxelles/le-parlement-bruxellois-a-vote-le-plan-sans-abri-5b084720553291b801403683> (consulté le 26/06/18).

l'ordonnance ont existé : avant, pendant et après le scandale. Des éclaircissements par rapport à l'impact du scandale du Samusocial ont été obtenus lors des entretiens, nous en parlerons dans l'analyse⁶⁴.

Cette ordonnance n'a pas fait l'unanimité, certains partis de l'opposition et les associations du secteur ont montré leur scepticisme :

-Les associations et fédérations œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté se réjouissent globalement de cette ordonnance qui a certains mérites (comme une plus grande clarté pour le secteur et une pérennisation garantie des organisations de terrain). Cependant, elles sont méfiantes sur plusieurs de ses dispositions, entre autres à propos du dossier social électronique (risques que cela pourrait engendrer pour la confidentialité ainsi que pour la possible rupture du lien de confiance entre les usagers et les travailleurs sociaux). Le secteur pointe également la concertation : jusqu'en 2015, il n'y aurait pas eu de concertation et il aurait fallu attendre 2017 pour pouvoir échanger avec les ministres responsables⁶⁵. Des éclaircissements sur la position des groupes d'intérêt ont été obtenus lors des entretiens, nous en parlerons dans l'analyse⁶⁶.

-L'opposition, notamment ECOLO, salue le principe d'une réforme du secteur qui est une nécessité pour reconnaître certains dispositifs et en finir avec la prédominance du Samusocial. Cependant, l'opposition se montre critique sur de nombreuses dispositions de l'ordonnance : le manque d'objectifs chiffrés pour réduire le nombre de sans-abri, les moyens toujours trop importants alloués à l'aide d'urgence (et au New Samusocial) plutôt qu'aux dispositifs permettant de réinsérer les sans-abri, le fait que le texte n'est pas rassembleur à cause notamment du dossier social électronique qui n'était pas demandé par le secteur⁶⁷. L'opposition n'a pas hésité à faire connaître son opinion en votant contre le texte (vote majorité contre opposition)⁶⁸. Des éclaircissements à ce sujet ont été obtenus lors des entretiens, nous en parlerons dans l'analyse⁶⁹.

iii. Étapes importantes de l'ordonnance

Pour commencer, l'accord de gouvernement pour la législature 2014-2019 comprenait un chapitre « urgence sociale et dispositif hivernal »⁷⁰. Cependant, le point de

⁶⁴Voir point 5.3.i.

⁶⁵LE SOIR, *L'aide aux sans-abri réorganisée* [en ligne], <http://plus.lesoir.be/154534/article/2018-05-02/laide-aux-sans-abri-reorganisee> (consulté le 26/06/18).

⁶⁶Voir point 5.3.ii.

⁶⁷ECOLO, *Ordonnance sans-abri à Bruxelles : les leçons du scandale du Samusocial n'ont pas été tirées – 2 mai 2018* [en ligne], <https://ecolo.be/ordonnance-sans-abri-a-bruxelles-les-lecons-du-scandale-du-samusocial-nont-pas-ete-tirees/> (consulté le 21/06/18).

⁶⁸LE SOIR, *Feu vert du parlement bruxellois à l'ordonnance réorganisant l'aide aux sans-abri* [en ligne], <http://plus.lesoir.be/158894/article/2018-05-25/feu-vert-du-parlement-bruxellois-lordonnance-reorganisant-laide-aux-sans-abri> (consulté le 26/06/18).

⁶⁹Voir point 5.3.i.

⁷⁰COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Déclaration politique du collège réuni de la Commission communautaire commune*, 2014, p. 14.

départ de ce projet d'ordonnance date de 2015. Il aura donc fallu trois années pour que ce projet aboutisse. En 2015, une note de politique générale relative à l'aide aux sans-abri définissait déjà les grandes lignes de l'ordonnance et a été approuvée par le Collège réuni⁷¹. L'administration et les cabinets des Ministres Fremault et Smet se sont donc lancés dans un long travail préparatoire en coulisse. Les entretiens réalisés nous ont révélés qu'il y eut un marché public pour la rédaction du texte de l'ordonnance qui représentait une tâche conséquente. C'est donc le Centre de droit public de l'ULB qui a rédigé l'ordonnance et ses articles. Nous y reviendrons dans la partie Analyse. L'administration a bien entendu énormément travaillé sur l'ordonnance (au sein d'un groupe de travail) avec les cabinets. C'est elle qui est en charge des arrêtés d'exécution qui font suite au vote de l'ordonnance et des détails plus techniques et pratiques.

L'avant-projet d'ordonnance est passé en première lecture le 19 janvier 2017. Une première version a donc été présentée aux autres membres du Collège réuni. Cette version a également été transférée à la Commission de la vie privée, en raison des dispositions de l'ordonnance relatives au dossier social électronique que l'on a déjà présenté. Suite au scandale du Samusocial, une deuxième version, prenant également en compte l'avis du Collège réuni, de la Commission de la vie privée ainsi que celui du secteur, a été rédigée⁷².

Le 13 juillet 2017, cette seconde version est passée en deuxième lecture au Collège réuni et a été envoyée au Conseil d'Etat et au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes (section des institutions et services de l'action sociale). Le premier a rendu un avis positif après avoir posé des questions d'éclaircissement et le second « a remis un avis que l'on qualifierait de “mitigé”, dans le sens où sur certains points, les acteurs ont mis en avant les points positifs du projet mais dans le même temps, ils s'opposaient à certaines nouveautés instaurées tel le dossier social et le partage des données [...]»⁷³.

Les cabinets ont donc continué à travailler sur l'avant-projet d'ordonnance en modifiant certains aspects selon les avis recueillis et le 21 décembre 2017, le Collège réuni a approuvé le projet d'ordonnance en troisième lecture⁷⁴. « Parallèlement, un groupe de travail, composé de représentants de l'administration de la COCOM et des représentants des deux cabinets, a poursuivi ses travaux pour la rédaction des arrêtés d'exécution et les modalités fonctionnelles de certaines mesures, et ce en collaboration avec des

⁷¹PARLEMENT BRUXELLOIS, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri – Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales*, 2/05/18, p. 5.

⁷²*Ibid.*, pp. 5-6.

⁷³*Ibidem*.

⁷⁴*Ibid.*, p. 6.

représentants du secteur⁷⁵ ». En effet, le 9 janvier 2018, cette version du texte fut transmise au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes ainsi qu'à la Concertation bruxelloise d'aide aux sans-abri, qui a remis un avis le 28 février 2018⁷⁶.

Le 7 février 2018, le Collège réuni de la COCOM a déposé l'avant-projet d'ordonnance sans-abri sur le bureau du Président de l'ARCCC. Le texte est donc devenu un projet d'ordonnance. Le 9 février 2018, le Président de l'ARCCC a renvoyé le projet d'ordonnance à la Commission des affaires sociales compétente⁷⁷.

Le 21 mars 2018 des amendements (qui concernaient des corrections techniques sans impact sur le contenu du texte) ont été proposés par la Commission des affaires sociales et approuvés par le Collège réuni. Le 28 mars 2018 la délibération et le vote en Commission étaient prévus mais, finalement, il s'est agit d'une discussion générale et de la désignation de deux rapporteurs afin de présenter ultérieurement l'ordonnance en séance plénière. Deux autres discussions générales ont eu lieu le 18 et le 25 avril 2018, étant donné le nombre important d'articles à passer en revue et les interventions des différents membres de la Commission des affaires sociales. Le 25 avril et le 2 mai 2018, les articles ont été discutés individuellement. Le texte fut adopté en Commission le 2 mai 2018.

Le 25 mai, des amendements (portant sur quelques nuances de contenu) d'après rapport furent ajouté au rapport de la Commission et le vote eut lieu à la double majorité absolue en séance plénière de l'ARCCC⁷⁸. Celui-ci se déroula « majorité contre opposition ». Le texte a été publié au Moniteur belge le 10 juillet et l'ordonnance est entrée en vigueur le 20 juillet⁷⁹. Actuellement, « l'étape suivante est la rédaction des arrêtés d'exécution qui assureront la mise en œuvre de l'ordonnance⁸⁰ ». Ceux-ci devraient être rédigés pour la fin de l'année 2018 et publiés au plus tard le 31 mars 2019. En ce qui concerne la mise en œuvre concrète des dispositifs prévus par l'ordonnance, selon C. Dekoninck du cabinet du Ministre Smet, il faudra encore deux ans⁸¹.

⁷⁵*Ibidem*.

⁷⁶LA STRADA, *PV de la Concertation du 9/02/18* [en ligne], <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/concertation-bruxelloise-de-l-aide-aux-sans-abri/calendrier-et-pv/353-calendrier-2018-et-pv-de-la-concertation> (consulté le 28/06/18).

⁷⁷PARLEMENT BRUXELLOIS, *Compte rendu intégral – Séance plénière du vendredi 9 février 2018*, p. 5.

⁷⁸PARLEMENT BRUXELLOIS, *Fiche du dossier B-109/1-17/18* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/weblex-doc-det/?moncode=LB824&montitre=&base=2> (consulté le 27/06/18).

⁷⁹MONITEUR BELGE, *Ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri* [en ligne], http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018061424&table_name=loi (consulté le 29/07/18).

⁸⁰LA STRADA, *Le projet d'ordonnance voté par la commission* [en ligne], <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/l-aide-aux-sans-abri-en-rbc/textes-legaux/362-le-projet-d-ordonnance-vote-2018> (consulté le 27/06/18).

⁸¹Voir annexe 7 (fin de la retranscription, « discussion générale hors questionnaire »).

3. Cadre théorique

Cette partie comporte certaines approches théoriques habituellement utilisées pour analyser les relations politico-administratives. Nous n'avons pas pour objectif d'être exhaustif mais il s'agit de proposer un aperçu intéressant et d'approcher ce sur quoi notre analyse pourra se baser.

3.1 *M. Weber*

Plusieurs approches théoriques existent pour aborder la relation entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative. Au début du 20^{ème} siècle, le modèle relationnel entre ces deux fonctions a été théorisé par Max Weber⁸². Selon ce dernier, la fonction administrative et la fonction gouvernementale doivent être délimitées et séparées. La fonction administrative est subordonnée à la fonction gouvernementale qui prédomine⁸³, « [...] décide seule des politiques publiques et en confie ensuite l'exécution à l'administration. Cette séparation entre politique et administration est en outre accompagnée – et garantie – par un devoir de neutralité très stricte imposé aux fonctionnaires [...] »⁸⁴. Cependant, dans les faits, les choses ne sont pas appliquées de cette manière, que ce soit en Belgique ou ailleurs. C'est pourquoi de nombreux auteurs se sont attelés à la tâche de proposer d'autres modèles qui analysent ces relations.

3.2 *J. Aberbach, R. Putnam et B. Rockman (puis C. Campbell)*

Au début des années quatre-vingt, dans un ouvrage appelé « *Bureaucrats and politicians in Western democracies* »⁸⁵, Aberbach, Putnam et Rockman ont développé, quatre catégories de relations politico-administratives. Celles-ci sont basées sur la plus ou moins grande implication de l'administration à chaque étape du cycle d'une politique publique⁸⁶ :

-1 : La séparation parfaite des rôles : le politique est le seul décideur tandis que les fonctionnaires se contentent d'exécuter et de mettre en œuvre. Il s'agit du modèle classique de séparation entre la fonction administrative et gouvernementale ;

⁸²WEBER, M., *Le Savant (1917) et le Politique (1919)*, Paris, 1959, 152p.

⁸³DE VISSCHER, C., *La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, Gent, 2004, p. 7.

⁸⁴*Ibid.*, p. 1.

⁸⁵ABERBACH, J., PUTNAM, R., ROCKMAN, B., *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, 322p.

⁸⁶DE VISSCHER, C., *ibid.*, p. 8.

- 2 : « The facts and interests image » : les fonctionnaires fournissent leur expertise tandis que les politiques contribuent à l'idéologie et reflètent les tendances de la société ;
- 3 : « The energy equilibrium image » : les politiciens représentent les intérêts désorganisés de la société tandis que les fonctionnaires participent à l'élaboration des politiques publiques et ont un rôle d'arbitrage entre groupes d'intérêt ;
- 4 : La symbiose parfaite : les politiciens et les fonctionnaires jouent alternativement le rôle de l'un ou de l'autre, puisque les fonctionnaires participent aux différentes étapes du cycle d'une politique publique⁸⁷.

Par la suite, en 1989, Campbell⁸⁸ compléta ce travail et proposa trois catégories supplémentaires (bureaucrates réactifs, proactifs et amphibiens)⁸⁹.

3.3 G. Peters

Une autre approche théorique est celle développée par Peters en 1987⁹⁰. Celui-ci propose « un ensemble de cinq modèles pour décrire la relation entre politiciens et bureaucrates sur base de conflits potentiels auxquels ils pourraient contribuer, à cause de leur position⁹¹ » :

- 1 : le modèle de la séparation formelle : séparation entre la fonction politique et administrative, où la haute administration doit obéir à l'autorité politique ;
- 2 : le modèle « village life » : fonctionnaires et politiciens font partie tous deux d'une même élite. Ils partagent valeurs et objectifs grâce à la socialisation et au recrutement ;
- 3 : le modèle « functional village life » : l'autorité politique et l'autorité administrative sont regroupées par secteurs et tissent des liens privilégiés avec les groupes de pression du même secteur. Ils partagent les mêmes objectifs et intérêts. Les conflits ont lieu entre les différents secteurs et sont réduits au sein de ceux-ci ;
- 4 : le modèle « adversarial » : situations imprévisibles où des conflits entre l'autorité politique et l'autorité administrative ont lieu afin d'obtenir le pouvoir et le contrôle sur les politiques publiques ;
- 5 : le modèle de l'état administratif : l'apathie politique donne la suprématie aux fonctionnaires et ne génère pas de conflit avec l'autorité politique⁹².

⁸⁷BOURGAULT, J., *Categorizing Senior Officials: Towards a classification of typologies*, in BICKERTON, J. & PETERS, B. G., *Governing: essays in honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, Montréal, p. 10.

⁸⁸CAMPBELL, C. *The political roles of senior government officials in advanced democracies*, British Journal of Political Science, 18, 1989, pp. 242-272.

⁸⁹BOURGAULT, J., *ibidem*.

⁹⁰PETERS, G., *Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making*, in LANE, J. E., *Bureaucracy and public choice*, London, Sage Publications, 1987, pp. 256-282.

⁹¹BOURGAULT, J., *ibid.*, p. 11.

⁹²BOURGAULT, *ibidem*.

3.4 C. Hood (et M. Lodge)

i. Introduction

La dernière approche théorique que nous allons retenir est celle développée par C. Hood : la théorie des Public Service Bargains (PSB) ou marchés bureaucratiques. Celle-ci nous semble intéressante pour notre analyse. Nous nous baserons sur cette dernière. Hood a écrit plusieurs ouvrages ou articles concernant le PSB, le principal datant de 2006, en collaboration avec M. Lodge⁹³. Beaucoup d'auteurs et de chercheurs se sont inspirés de ces travaux pour les appliquer à certains pays ou pour en livrer leur analyse.

La notion de Public Service Bargains est inspirée de B. Schaffer. Selon lui, « les fonctionnaires fournissent loyauté et travail compétent au gouvernement du jour en échange de la confiance, de l'anonymat, de la sélection suivant le mérite et d'un emploi permanent⁹⁴ ». Cependant, Hood étendit la signification de ce terme pour exprimer : « Tout accord explicite ou implicite entre les hauts fonctionnaires et les autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs, exprimé dans une convention, une loi ou une combinaison des deux⁹⁵ ». L'approche des marchés bureaucratiques nous permet de théoriser des relations d'échanges réciproques entre hauts fonctionnaires et les autres acteurs du système socio-politique⁹⁶.

C. Hood et M. Lodge nous disent que pour comprendre le PSB, il faut pouvoir identifier les arrangements que les différents acteurs ont établis et ce qu'ils gagnent ou perdent l'un et l'autre⁹⁷. Selon eux, dans ce marché bureaucratique, les politiciens s'attendent à obtenir un certain degré de loyauté politique et de compétence de la part des bureaucrates ou des fonctionnaires. En retour, les fonctionnaires s'attendent de leur côté à obtenir l'assurance d'une place dans la structure gouvernementale, une responsabilité établie et un mélange de récompenses tangibles et intangibles. En contrepartie, les hommes politiques abandonnent certains de leurs droits d'embaucher, de licencier, de rémunérer ou même de diriger les fonctionnaires et les fonctionnaires renoncent à certains de leurs droits de critiquer ou d'exprimer une opposition politique envers le pouvoir exécutif⁹⁸. La figure 3 (en annexe) représente ces marchandages⁹⁹.

⁹³HOOD, C., LODGE, M., *The politics of public service bargains – reward, competency, loyalty - and blame*, Oxford University Press, 2006, 224p.

⁹⁴DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F., MONTUELLE, C., *ibid.*, p. 9.

⁹⁵HOOD, C., *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*, in *International Public Management Journal* 3, Elsevier, 2000, p. 8.

⁹⁶DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F., MONTUELLE, C., *ibid.*, p. 9.

⁹⁷HOOD, C., LODGE, M., *ibid.*, p. 6.

⁹⁸*Ibid.*, p. 7.

⁹⁹*Ibid.*, p. 8.

ii. Première typologie

En 2000, dans un premier temps, Hood va développer cinq variantes du PSB, réparties en deux grandes catégories. D'un côté, les marchés bureaucratiques de type « systémique », de l'autre, les marchés bureaucratiques de type « pragmatique »¹⁰⁰.

Les marchés bureaucratiques de type « systémique » (également appelés marchés bureaucratiques de type « dépositaire ») sont basés sur des arrangements d'ordre général, social ou constitutionnel. Il en existe deux variantes. Le premier est le marché bureaucratique « inter-sociétal ». Les fonctionnaires y acquièrent du pouvoir administratif en tant que source de cohésion sociale pour la société¹⁰¹. Le second est le marché bureaucratique « hégélien ». Les fonctionnaires promeuvent l'intérêt général et reçoivent en retour de bonnes conditions matérielles comme un statut¹⁰².

Nous allons développer les marchés bureaucratiques de type « pragmatique » plus en détails. En effet, les marchés bureaucratiques de type « pragmatique » (également appelés marchés bureaucratiques de type « agence ») sont plus spécifiques et sont conclus entre l'autorité politique et l'autorité administrative. Ils représentent un intérêt plus grand pour notre analyse des relations politico-administratives. Cette catégorie comporte trois marchés bureaucratiques : schafferien, hybride ou managérial¹⁰³.

En ce qui concerne le marché bureaucratique « schafferien » (également qualifié de « loyauté en série »), nous pouvons avancer qu'il y a une séparation claire entre fonction publique et politique. En effet, les fonctionnaires obtiennent un poste permanent (sous statut) sur base du mérite et ne font pas face à un pouvoir exécutif qui s'immisce dans la gestion des carrières ni dans la gestion des services de l'administration. En échange, ils offrent leurs compétences et une loyauté aux ministres successifs¹⁰⁴ et leur sont soumis¹⁰⁵. Ce sont les ministres qui ont une responsabilité totale en cas de faute, l'administration ne pouvant être sanctionnée¹⁰⁶.

Le marché bureaucratique « hybride » (également qualifié de « loyauté personnelle ») voit les fonctionnaires partiellement responsabilisés de manière partagée avec le ministre. Les fonctionnaires sont donc impliqués en cas d'erreur et peuvent être potentiellement sanctionnés¹⁰⁷. Ils offrent leurs compétences et leur loyauté à un ministre spécifique et

¹⁰⁰HOOD, C. *ibid.*, p. 14.

¹⁰¹BOURGAULT, J., *ibid.*, p. 12.

¹⁰²HOOD, C., *ibid.*, p. 9.

¹⁰³*Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁴DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *Expliquer les différences dans les "ménages ministériels à trois": les marchés multiples en Belgique et au Danemark*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/1, Vol. 79, p. 78.

¹⁰⁵DE VISSCHER, C., *ibid.*, p. 11.

¹⁰⁶HOOD, C., *ibid.*, pp. 11-13.

¹⁰⁷HOOD, C., *ibid.*, pp. 13-15.

ont sa confiance en retour. La gestion des carrières au sein des administrations ne leur appartient plus entièrement car il y a une politisation des nominations. L'entourage du ministre intervient dans la gestion administrative¹⁰⁸.

Pour finir, le marché bureaucratique « managérial » (également qualifié de « administratif / réglementaire ») consiste en un système de mandats où les hauts fonctionnaires bénéficient d'une grande autonomie opérationnelle mais peuvent être personnellement sanctionnés pour leurs erreurs¹⁰⁹.

iii. Seconde typologie

Dans un second temps, en 2006, C. Hood et M. Lodge ont proposé une révision de la première typologie des marchés bureaucratiques de C. Hood. Cette nouvelle version repose désormais sur la grande distinction entre les marchés bureaucratiques de type « dépositaire » et ceux de type « agence », bien que ces deux catégories soient déjà proposées dans la typologie de 2000 comme synonymes aux termes « systémique » et « pragmatique »¹¹⁰. La présente typologie propose des critères de catégorisation plus précis et plus nombreux. Ils sont désormais au nombre de huit¹¹¹. En effet, : « de tels marchés peuvent varier dans plusieurs dimensions – telles que le caractère exhaustif, l'individualisme ainsi que le nombre de parties impliquées dans la transaction et la position politique que les fonctionnaires revendiquent ou acceptent¹¹² ». La figure 4 (en annexe) schématise les huit marchés bureaucratiques¹¹³.

Globalement, ce que nous avons dit pour les marchés bureaucratiques de type « systémique » dans la précédente typologie s'applique également ici, à savoir qu'il s'agit d'arrangements d'ordre général, entre la société et les fonctionnaires. Nous pouvons ajouter qu'en plus de promouvoir l'intérêt général et la cohésion sociale, les hauts fonctionnaires dans ce type de PSB doivent agir indépendamment et pas selon les ordres d'un ministre¹¹⁴, ce qui montre bien la distinction avec le PSB de type « agence » où le marché est justement entre ministres et hauts fonctionnaires.

Dans la nouvelle typologie, il existe désormais deux sous-catégories de marchés bureaucratiques de type « dépositaire » : la sous-catégorie « représentationnel », où le fonctionnaire est considéré comme un représentant social ; la sous-catégorie « tutélaire », où le fonctionnaire est perçu comme un chef de file de l'élite. La sous-catégorie

¹⁰⁸DE VISSCHER, C., *ibid.*, p. 12.

¹⁰⁹*Ibidem*.

¹¹⁰HOOD, C. *ibid.*, p. 11.

¹¹¹HOOD, C., LODGE, M., *ibid.*, p. 20.

¹¹²*Ibidem*.

¹¹³*Ibid.*, p. 21.

¹¹⁴*Ibid.*, pp. 24-26.

« représentationnel » est divisée en deux marchés bureaucratiques : le PSB « consociatif » où le fonctionnaire représente les grands groupes de la société ; le PSB « sélectif » où le fonctionnaire représente un ou plusieurs groupes dominants. Finalement, la sous-catégorie « tutélaire » est divisée en deux marchés bureaucratiques elle aussi : le PSB « moraliste » où le fonctionnaire est considéré comme chevaleresque ou exemplaire éthiquement ; le PSB « juridique ou technocratique » où le fonctionnaire est perçu comme un expert au sommet¹¹⁵.

Les marchés bureaucratiques de type « agence » présentent des similarités avec ceux présentés dans la première typologie, à savoir les PSB de type « pragmatique ». En effet, ce sont également des PSB qui vont déterminer les relations entre l'autorité politique et l'autorité administrative. Ici également, il y a deux sous-catégories et quatre PSB¹¹⁶.

Selon une première approche, les marchés bureaucratiques de type « agence » peuvent rentrer dans la sous-catégorie des marchés bureaucratiques « direct ». Dans ce cas, il peut s'agir premièrement d'un marché bureaucratique « loyauté en série »¹¹⁷, où le fonctionnaire est considéré comme l'agent de plusieurs principaux successifs (à savoir des ministres) et où il exerce une compétence « neutre », ce qui signifie de manière objective et experte¹¹⁸. Deuxièmement, il peut s'agir d'un marché bureaucratique « loyauté personnelle »¹¹⁹, où le fonctionnaire est considéré comme l'agent d'un ministre en particulier et où il exerce une compétence « réactive », ce qui signifie qu'il faut être capable de prendre en compte le contexte politique et les rapports de forces politiques¹²⁰. Ceci correspond respectivement aux marchés bureaucratiques « schafferien » et « hybride » présentés dans la première typologie¹²¹.

La nouveauté dans les marchés bureaucratiques de type « agence » provient de cette approche-ci et consiste en une sous-catégorie de marchés bureaucratiques « délégué », où le fonctionnaire est responsabilisé, bénéficie d'une grande autonomie, a par conséquent des responsabilités opérationnelles et peut-être sanctionné en cas d'erreurs¹²². Par rapport à l'ancienne typologie, le marché bureaucratique managérial a été divisé en deux marchés bureaucratiques distincts. Dans ce cas précis, on distingue le cas où le fonctionnaire est amené à collaborer avec un ministre ou avec plusieurs ministres. Dans le premier, le fonctionnaire est considéré comme l'agent d'un seul principal avec des responsabilités

¹¹⁵*Ibid.*, p. 21.

¹¹⁶*Ibidem*.

¹¹⁷*Ibid.*, p. 116.

¹¹⁸DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *ibid.*, pp. 77-78.

¹¹⁹HOOD, C., LODGE, M., *ibid.*, p. 116.

¹²⁰DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *ibid.*, p. 78.

¹²¹HOOD, C. *ibid.*, p. 14.

¹²²HOOD, C. *ibid.*, p. 12.

opérationnelles. Il s'agit du PSB « simple ». Dans le second, le fonctionnaire est l'agent de plusieurs principaux. Il s'agit du PSB « complexe »¹²³.

iv. Les « ménages à trois »

La notion de « ménages à trois » et des tricheries qui y sont potentiellement liées est une approche utile des relations politico-administratives trilatérales développée notamment par C. Hood. Ces relations au sein des « ménages à trois » sont en fait des marchés bureaucratiques multiples¹²⁴. Il en existe plusieurs types comme par exemple entre un ministre et plusieurs hauts fonctionnaires, entre plusieurs ministres et un haut fonctionnaire ou encore entre un ministre, un ou plusieurs conseillers spéciaux (membres de cabinets ministériels pour le cas belge) et un haut fonctionnaire¹²⁵. Dans l'ouvrage « Expliquer les différences dans les « ménages ministériels à trois » : les marchés multiples en Belgique et au Danemark¹²⁶ », C. de Visscher et H. Houlberg Salomonsen détaillent les « ménages ministériels à trois » entre un ministre, un haut fonctionnaire et un conseiller spécial. Cette approche est pertinente pour notre analyse.

Les auteurs rappellent que dans les marchés bureaucratiques, différents agents fournissent des compétences variées et bénéficient d'une relation confidentielle avec un ministre. Ils avancent que « les relations trilatérales, qui font intervenir un responsable politique et plusieurs types d'agents, présupposent dès lors que ceux-ci participent à des aspects différents de la relation politico-bureaucratique : les types d'agents personnellement loyaux, comme les conseillers politiques, dotés d'une compétence réactive, peuvent s'avérer plus compétents pour intervenir dans les aspects politiques de cet échange que leurs collègues de type « loyaux en série » dans la bureaucratie permanente, ces derniers étant quant à eux censés apporter une expertise neutre dans l'échange¹²⁷ ».

C. Hood et M. Lodge nous relatent que l'équilibre du marché bureaucratique et du ménage à trois ne peut fonctionner que si chaque acteur reste dans son rôle, ce qui amène une relation basée sur la confiance et la coopération. Si un acteur cesse de respecter le marché, on entre dans un cas de « tricherie » qui amène un risque de relation conflictuelle, basée sur la méfiance¹²⁸. Il est donc nécessaire de se pencher sur le degré de tricherie entre le

¹²³HOOD, C., LODGE, M., *ibid.*, p. 21.

¹²⁴DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *ibid.*, p. 75.

¹²⁵HOOD, C. *ibid.*, p. 10.

¹²⁶DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *Expliquer les différences dans les « ménages ministériels à trois » : les marchés multiples en Belgique et au Danemark*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/1, Vol. 79, pp. 75-94.

¹²⁷*Ibid.*, pp. 78-79.

¹²⁸HOOD, C., LODGE, M. *ibid.*, p. 160.

ministre et le haut fonctionnaire, entre le ministre et le conseiller spécial et également sur le degré de politisation administrative entre le conseiller spécial et le fonctionnaire¹²⁹.

A chacune des sortes de marché bureaucratique correspond une manière de tricher. Par exemple, dans le cas d'un PSB schafferien (ou loyauté en série), la tricherie révélera que le ministre prend des décisions partisans (notamment concernant les nominations) et que le fonctionnaire manque de loyauté envers le ministre en place¹³⁰. Dans le cas d'un PSB hybride (ou loyauté personnelle), le ministre peut tricher « soit en rendant les conseillers spéciaux responsables de leurs propres échecs, soit en ne soutenant pas leurs protégés, par exemple, lorsque ceux-ci souhaitent être recrutés dans la bureaucratie ministérielle¹³¹ ». Les conseillers spéciaux peuvent quant à eux manquer de loyauté en divulguant certaines informations politiques ou concernant le ministre¹³².

La politisation administrative permet de caractériser la manière dont les conseillers spéciaux influencent les avis que les hauts fonctionnaires adressent au ministre. Il en existe deux sortes. Elle peut être procédurale : le conseiller spécial empêche le haut fonctionnaire de transmettre librement au ministre des avis francs. Elle peut être substantielle (ou de fond) lorsque le contenu des avis du haut fonctionnaire est affecté par l'influence partisane du conseiller spécial¹³³.

¹²⁹DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *ibid.*, p. 77.

¹³⁰*Ibid.*, pp. 164-166.

¹³¹DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *ibid.*, p. 80.

¹³²*Ibidem.*

¹³³*Ibid.*, pp. 80-81.

4. Revue de la littérature

Dans cette partie, nous allons nous intéresser à certains ouvrages ou articles qui abordent la thématique des relations politico-administratives en Belgique. Tout en n'ayant pas pour objectif d'être exhaustifs, nous obtiendrons un aperçu global de ce qui a déjà été réalisé sur le sujet.

4.1 *C. de Visscher et al.*

- i. « La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique »

Commençons par ce livre de C. de Visscher, écrit en collaboration avec G. Le Bussy et J.-M. Eymeri¹³⁴. Nous avons déjà parcouru cet ouvrage de 2004 pour l'aperçu qu'il propose des approches théoriques sur le sujet des relations politico-administratives.

Dans le premier chapitre, outre les approches théoriques déjà évoquées, l'auteur fait un état des lieux concernant les constats empiriques sur le cas des relations politico-administratives en Belgique (en 2004). Il établit que la plupart des travaux se focalisent sur les cabinets ministériels. Ces travaux dénoncent souvent les cabinets comme étant la cause de nombreux maux de notre système de décision politique¹³⁵. L'auteur passe également en revue la réglementation relative aux cabinets ministériels et aux attributions des fonctionnaires dirigeants, sujet que nous avons déjà rapidement évoqué dans ce mémoire au point « Acteurs en présence »¹³⁶. « Il existe pourtant une réglementation qui encadre l'action des cabinets et organise les modalités de leurs relations avec l'administration. Mais en pratique, il est bien difficile de délimiter clairement le champ d'action de chaque acteur, et en particulier d'empêcher le pouvoir politique d'empiéter sur les pouvoirs des fonctionnaires dirigeants¹³⁷ ». Cette phrase résume bien la problématique au cœur des relations politico-administratives.

Toujours dans le premier chapitre, C. de Visscher passe en revue un certain nombre de constats faits dans la littérature scientifique par rapport aux cabinets ministériels et aux administrations. Dans la pratique, il est constaté que les collaborateurs au sein des cabinets ne se contentent pas de travailler uniquement sur les aspects politiques mais également sur les aspects techniques des dossiers dont ils ont la charge. A ce constat

¹³⁴DE VISSCHER, C., *La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, Gent, 2004, 196p.

¹³⁵*Ibid.*, pp. 14-15.

¹³⁶Voir 2.2.i (Les Ministres et leur cabinet)

¹³⁷DE VISSCHER, C., *ibid.*, p. 15.

s'ajoute une certaine méfiance envers la tête de l'administration notamment liée au fait que les nominations se font (au moins en partie) sur base de l'appartenance politique. Ceci a tendance à amplifier les rôles des cabinets et peut induire une certaine lenteur ou un manque de compétences techniques¹³⁸. D'autres critiques sont également évoquées, comme celle de E. Pouillet qui évoque le manque de continuité dans la gestion des politiques publiques : les cabinets sont fréquemment remplacés, au gré des élections et des nouvelles majorités. Ceux-ci tendent donc à maximiser la visibilité des politiques qu'ils annoncent ou mettent en place, se souciant peu des résultats ou des abandons des politiques en cours d'exécution et ayant une faible attention envers l'exécution concrète (par l'administration) de la politique adoptée¹³⁹.

Enfin, une référence intéressante au modèle PSB de Hood est également évoquée. Toutes ces situations - extension des cabinets qui conduit à une déresponsabilisation et une démotivation de la tête de l'administration pouvant mener à une réduction de l'expertise liée à la dépossession de dossiers importants - constituent un cercle vicieux selon Ziller et Mine. De plus, l'idée selon laquelle il faut des cabinets forts est renforcée, cela mène les fonctionnaires à travailler dans des cabinets. Les partis sont incités à nommer au sein des administrations des fonctionnaires formés dans leurs cabinets¹⁴⁰. « On se trouve ici devant des actes de « tricheries » dans un marché bureaucratique (en l'occurrence le marché hybride), dont l'ampleur grandissante perturbe l'équilibre général des relations entre acteurs [...] ¹⁴¹ ». Enfin, le système actuel déséquilibre la relation entre la fonction gouvernementale et administrative, au détriment des hauts fonctionnaires¹⁴².

Le troisième chapitre consiste en une étude de plusieurs cas comparables mais néanmoins contrastés. L'analyse porte sur six départements ministériels fédéraux¹⁴³. Les six cas sont ensuite regroupés pour une analyse comparative (point 3.8) qui permet de tirer des conclusions, comme le fait que la réforme Copernic démontre que « les changements institutionnels, qui souvent proviennent d'idées mûries ailleurs, ne donnent pas ipso facto les résultats escomptés au départ parce qu'on sous-estime ou perçoit mal les réactions des acteurs politiques et administratifs face à ces changements¹⁴⁴ ».

¹³⁸*Ibid.*, p. 17.

¹³⁹*Ibid.*, p. 18.

¹⁴⁰*Ibidem.*

¹⁴¹*Ibid.*, p. 19.

¹⁴²*Ibid.*, p. 20.

¹⁴³*Ibid.*, pp. 101-104.

¹⁴⁴*Ibid.*, p. 181.

ii. « Les mandats dans la fonction publique fédérale : une (r)évolution depuis Copernic ? »

Dans un deuxième temps, il est pertinent de prendre connaissance de cet ouvrage datant de 2012, fruit d'une collaboration entre plusieurs auteurs dont C. de Visscher¹⁴⁵. Son cinquième chapitre à propos des relations institutionnelles nous intéresse particulièrement et nous a inspiré, notamment pour notre questionnaire d'entretien.

Cet ouvrage traite également de cette réforme Copernic, après plusieurs années de mise en œuvre. Une petite parenthèse s'impose néanmoins sur la réforme Copernic. Précisons que de nombreux autres travaux ont analysé les conséquences de cette réforme. Nous citerons ici : « Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participative en Belgique¹⁴⁶ », par C. de Visscher. La mise en œuvre de la réforme y est évoquée et l'idée initiale de suppression des cabinets ministériels est abandonnée. Il s'agit plutôt d'un changement de nom (cellules stratégiques) qui dissimule l'absence de changement de fond¹⁴⁷. Un autre élément lié à la réforme Copernic n'est pas retenu : les conseils stratégiques, qui avaient pour objectif de renforcer la coordination entre le ministre et les fonctionnaires des matières correspondantes. « Visiblement, l'idée consistant à associer davantage les hauts fonctionnaires lors de l'élaboration des politiques publiques n'est pas du goût des ministres, qui préfèrent en rester, à ce niveau, à la doctrine classique de séparation entre la fonction politique et la fonction administrative¹⁴⁸ ». Nous pouvons également citer rapidement l'article « Que reste-t-il de « Copernic » ?¹⁴⁹ » par A. Piraux (2017). L'objectif de celui-ci est d'analyser les politiques en matière de fonction publique depuis 2010, de manière plus récente donc.

Il ne s'agit pas de développer tous les tenants et aboutissants de cette réforme ambitieuse ou son évaluation, bien qu'elle soit capitale pour la réorganisation de la fonction publique fédérale. Cependant, elle eut des résultats mitigés et incomplets par rapport à ses

¹⁴⁵DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, 142p.

¹⁴⁶DE VISSCHER, C., *Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participative en Belgique*, in *Politiques et management public*, vol. 23, n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, 17 et 18/03/05 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2. pp. 33-51.

¹⁴⁷*Ibid.*, p. 44.

¹⁴⁸*Ibid.*, p. 45.

¹⁴⁹PIRAUX, A. *Que reste-t-il de « Copernic » ?*, Les @nalyzes du CRISP en ligne, 02/02/17, 11p.

intentions¹⁵⁰. Néanmoins, il est utile de s'approprier la brochure officielle¹⁵¹ de cette dernière ou certains de ses textes légaux¹⁵²

Dans l'ouvrage évoqué plus haut¹⁵³, nous apprenons que la réforme Copernic s'inscrit dans la lignée de réformes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) et introduit le système de mandats dans l'administration fédérale¹⁵⁴. Cette introduction du système de mandat « était destinée à faire entrer la Belgique dans la mouvance internationale de la contractualisation. Dans le cadre de cette réforme, la relation d'emploi avec les fonctionnaires dirigeants est dès lors passée d'un système de nomination à vie à un système de mandats. En se basant sur la typologie des Public Service Bargains de Hood, nous pouvons conclure que les objectifs de cette réforme étaient l'introduction d'un PSB de type «managérial»¹⁵⁵ ». Dans ce type de PSB, les fonctionnaires dirigeants ont plus d'autonomie (opérationnelle et / ou décisionnelle) mais en contrepartie partagent la responsabilité. Cependant, cette transition d'un PSB schafferien à un PSB managérial ne s'effectue pas nécessairement de manière évidente et fluide malgré les réformes et peut donc prendre du retard. Par conséquent, les réformes peuvent amener à un PSB hybride, intermédiaire entre les deux formes précitées¹⁵⁶.

Dans la cinquième partie (relations institutionnelles¹⁵⁷), les auteurs analysent les relations entre les fonctionnaires dirigeants et quatre autres types d'acteurs : le ministre compétent et son personnel politique ; les départements centraux ou horizontaux ; le Parlement ; les groupes d'intérêt. Nous pouvons dire qu'elles font l'objet d'un déséquilibre entre les parties, étant donné la présence de liens de domination et de soumission, toutefois accompagné d'une réciprocité entre acteurs¹⁵⁸. Il existe des sous-variables. Ainsi, les auteurs analysent pour les relations avec le ministre compétent et son personnel politique : le cycle de la politique publique ; l'opinion sur la relation avec le ministre et son personnel politique ; la coordination entre le haut fonctionnaire, le ministre et son personnel politique¹⁵⁹. L'hypothèse des auteurs est donc que, suite à l'introduction du système de mandat pour les hauts fonctionnaires, « les relations que le haut fonctionnaire entretient

¹⁵⁰PIRAUX, A., *ibid.*, p. 1.

¹⁵¹SPF PERSONNEL ET ORGANISATION, *Copernic-us – Au centre de l'avenir – La réforme de l'Administration fédérale belge* [en ligne], https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_copernicus_fr.pdf (consulté le 31/07/18).

¹⁵²Pour ne citer qu'eux : MONITEUR BELGE, 11 mai 2001 - Arrêté royal portant création du Service public fédéral Personnel et Organisation. & MONITEUR BELGE, 29 novembre 2001 - Arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation.

¹⁵³DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, 142p.

¹⁵⁴DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *ibid.*, p. 8.

¹⁵⁵*Ibidem*.

¹⁵⁶*Ibid.*, p. 9.

¹⁵⁷DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *ibid.*, p. 60.

¹⁵⁸*Ibid.*, p. 60.

¹⁵⁹*Ibid.*, pp. 60-61.

avec les institutions et les groupes précités évoluent globalement d'un positionnement hiérarchique/schafferien vers un positionnement plus managérial en fonction duquel les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, sa cellule stratégique et le haut fonctionnaire¹⁶⁰». L'analyse des réponses des hauts fonctionnaires interrogés est éclairante. Nous nous sommes partiellement inspirés du *modus operandi* explicité dans l'ouvrage ainsi que du questionnaire pour notre propre analyse. Nous allons nous concentrer sur les conclusions.

Les auteurs mettent en avant le fait qu'après analyse des résultats de leur étude de cas, « l'introduction du système de mandats n'a pas permis d'adapter les perceptions des relations institutionnelles vers une vision proprement managériale. Ainsi, seule une dimension (groupes d'intérêt) sur les quatre montre une évolution relativement significative en ce sens. Une autre dimension (Parlement) ne montre aucun signe de progrès et les deux dernières restent mitigées¹⁶¹ ». Les auteurs ont comme point de repère une étude de 2002 et ses résultats¹⁶². Concernant l'analyse de la relation politico-administrative, une évolution est constatée par rapport à 2002, mais le rôle de l'administration reste circonscrit et certains éléments restent de type wébérien. Ces relations ne sont pas pour autant conflictuelles¹⁶³. Comme pour d'autres variables relationnelles, elles dépendent de la personnalité des acteurs en présence¹⁶⁴.

Étant donné que la recherche se concentrait également sur d'autres variables que celle des relations institutionnelles, il est intéressant de noter que pour aucune d'entre elles il n'y a eu de transition d'un PSB schafferien vers un PSB managérial. Les auteurs concluent en disant que « dans les faits, l'administration fédérale belge peut être caractérisée comme étant un PSB hybride¹⁶⁵ ». Toutes les variables n'ont pas changé avec la même intensité¹⁶⁶.

iii. « Expliquer les différences dans les “ménages ministériels à trois” : les marchés multiples en Belgique et au Danemark »

Abordons à présent cet article rédigé par C. de Visscher et H. Houlberg Salomonsen en 2013¹⁶⁷. Il est intéressant de voir le développement fait sur la notion de « ménages à trois » concernant la Belgique. Ici, ces relations trilatérales induisent une situation potentiellement conflictuelle avec une tricherie du Ministre et de son cabinet

¹⁶⁰*Ibid.*, p. 60.

¹⁶¹*Ibid.*, p. 103.

¹⁶²DE VISSCHER, C., *La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, Gent, 2004, 196p.

¹⁶³*Ibid.*, p. 134.

¹⁶⁴*Ibidem*.

¹⁶⁵*Ibid.*, p. 137.

¹⁶⁶*Ibidem*.

¹⁶⁷DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *Expliquer les différences dans les “ménages ministériels à trois” : les marchés multiples en Belgique et au Danemark*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/1, Vol. 79, pp. 75-94.

alors qu'au Danemark, la relation est plus équilibrée et coopérative, il y règne une confiance mutuelle et une absence de tricherie¹⁶⁸.

L'administration publique belge est caractérisée comme un système bureaucratique wébérien ou schafferien. « D'après la typologie de Hood et Lodge, les hauts fonctionnaires peuvent par conséquent être considérés, dans une certaine mesure, comme des « agents » de leurs maîtres politiques et être qualifiés de “loyaux en série”¹⁶⁹».

Depuis la réforme Copernic, la procédure de sélection des hauts fonctionnaires a changé. La marge de manœuvre des ministres était censée être réduite, mais force est de constater que les critères partisans restent néanmoins importants¹⁷⁰. En effet, « les titulaires de charges politiques peuvent effectivement tricher en procédant à des nominations partisans de hauts fonctionnaires. La nouvelle procédure de désignation permet de le faire, et la plupart des auteurs reconnaissent que dans la pratique, le système des mandats n'a pas mis fin de manière permanente à la politisation informelle¹⁷¹». Un autre aspect pointé par le texte est le suivant : certains ministres et hauts fonctionnaires sont amenés à travailler ensemble, alors qu'ils sont des partis différents. Malgré que les hauts fonctionnaires fassent preuve à priori de neutralité, une méfiance est possible car les ministres peuvent craindre qu'ils défendent des positions divergentes¹⁷².

Par ailleurs, il est également établi que les collaborateurs au sein des cabinets trichent. En effet, les fonctions et rôles des cabinets ne sont pas clairs dans les faits, puisque les membres du cabinet vont au-delà de leur rôle. Ils sont présents dans chaque phase du processus politique. Les auteurs parlent de « colonisation fonctionnelle des prérogatives de la haute fonction publique¹⁷³ ». Il s'agit donc d'une politisation administrative de la part des cabinets. De plus, les membres des cabinets interfèrent souvent dans la relation ministre – haut fonctionnaire, ces derniers se rencontrant rarement seuls. Les cabinets préparent les rencontres et filtrent les propositions de l'administration¹⁷⁴.

En conclusion, deux des trois acteurs de ce ménage à trois trichent (les ministres et les cabinets), ce qui a pour conséquence une relation potentiellement conflictuelle. L'administration est apathique face à cette relation déséquilibrée, en faveur des deux autres acteurs qui n'ont pas intérêt à faire évoluer la situation¹⁷⁵.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 90-91.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 86.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 87.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 88.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 89.

¹⁷⁵ *Ibid.*, pp. 89-91.

4.2 M. Brans et al.

i. « Observations comparées sur les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique en Belgique et aux Pays-Bas »

Une approche différente des relations entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative est celle proposée par M. Brans, C. Pelgrims et D. Hoet¹⁷⁶. Cet article, sous forme d'analyse comparée, observe les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique, en Belgique et aux Pays-Bas.

Les auteurs font remarquer d'emblée que les deux pays se distinguent dans leur façon de combiner les conseils stratégiques professionnels avec le contrôle politique. En Belgique, « le contrôle politique passe par un recours intensif aux cabinets ministériels et une politisation informelle de l'administration¹⁷⁷ ».

Plus précisément en ce qui concerne les relations politico-administratives, l'article se différencie des autres ouvrages déjà évoqués par l'approche théorique qu'il mobilise : il utilise la typologie de Peters, que nous avons développée brièvement dans la troisième partie. Les auteurs caractérisent les Pays-Bas comme correspondant au modèle du « village fonctionnel » (en français dans le texte ; en anglais, le modèle « functional village life »). Pour la Belgique, ils considèrent qu'elle correspond au modèle « légal formel » (que nous avons traduit par « le modèle de la séparation formelle ») : les fonctionnaires y sont uniquement en charge de l'exécution des programmes stratégiques tandis que l'autorité politique est responsable de la formulation des politiques¹⁷⁸. « Cette tendance se confirme dans les attitudes et la définition des rôles de la fonction publique. Les fonctionnaires se considèrent essentiellement comme des agents neutres de l'État et présentent une orientation technocratique et un rejet de la loyauté partisane. La politisation officieuse généralisée et la taille, de même que le rôle, des cabinets ministériels se traduisent par une domination du programme politique dans l'arène administrative¹⁷⁹ ». Selon les auteurs, les cabinets ministériels agissent comme des « administrations fantômes », réduisant le rôle stratégique des hauts fonctionnaires et les empêchant d'entrer dans l'arène politique¹⁸⁰. Nous avons évoqué la méfiance des ministres envers les fonctionnaires, du fait de la politisation. L'article confirme cela et

¹⁷⁶BRANS, M., PELGRIMS, C., HOET, D., *Observations comparées sur les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique en Belgique et aux Pays-Bas*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2006/1 (Vol. 72), pp. 61-77.

¹⁷⁷*Ibid.*, p. 62.

¹⁷⁸*Ibid.*, p. 66.

¹⁷⁹*Ibidem*.

¹⁸⁰*Ibid.*, p. 67.

précise que « les recherches révèlent que cette méfiance n'est pas toujours justifiée, la politisation des comportements des fonctionnaires restant limitée¹⁸¹ ».

Enfin, l'article évoque quelques récentes tendances dans les deux pays et, pour la Belgique, le plan Copernic. Ils confirment ce que nous avons déjà évoqué : « Les cellules stratégiques ont non seulement réinventé les cabinets ministériels, mais elles ne diffèrent que dans la terminologie. Rien ne permet de penser que les relations politico-administratives ont changé depuis l'annonce du projet Copernic¹⁸² ».

4.3 M. Göransson

i. « Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif »

Ce premier article date de 2008¹⁸³ et l'auteure y analyse d'abord la situation en Belgique puis dans un second temps s'intéresse aux entourages ministériels dans cinq autres pays.

Malgré de nombreuses critiques, les entourages ministériels se maintiennent en Belgique. Selon certains, notre système politico-administratif ne pourrait s'en passer. Les justifications principales des défenseurs des cabinets sont : le système de coalition en Belgique (consensus nécessaire dans la prise de décision, les cabinets aideraient à la négociation de compromis), la complexité institutionnelle belge (les différents niveaux de pouvoir nécessitent une coordination, les cabinets agiraient en tant que courroie de transmission), la politique de carrière de l'administration et la politisation de la haute fonction publique (les cabinets permettraient de contrôler le travail des fonctionnaires)¹⁸⁴. L'auteure va alors, par l'analyse des situations à l'étranger, essayer de démontrer qu'on peut se passer des cabinets ministériels tels qu'on les connaît en Belgique¹⁸⁵.

Cet article reprend bon nombre de constatations déjà évoquées dans d'autres ouvrages. Les cabinets servent de relais entre le ministre et son administration. Leur influence est renforcée par leurs relations continues avec les groupes d'intérêt, les parlements, les médias, etc. Ils entraveraient le bon fonctionnement de l'administration par la déresponsabilisation des hauts fonctionnaires et la démotivation de ceux-ci¹⁸⁶.

Après avoir analysé les situations des entourages ministériels dans cinq autres pays, l'auteure conclut : « Les différentes analyses nous permettent de remettre en question le

¹⁸¹*Ibidem*.

¹⁸²*Ibid.*, p. 72.

¹⁸³GÖRANSSON, M., *Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico administratif*, Centre Émile Bernheim - Research Institute in Management Sciences, Working Paper n°08/038, 2008, 22p.

¹⁸⁴*Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁸⁵*Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁸⁶*Ibid.*, pp. 1-2.

lien invoqué par beaucoup pour justifier l'existence des cabinets ministériels. En effet, les caractéristiques politico-administratives du système belge peuvent présenter des similarités avec les caractéristiques d'autres pays sans y engendrer des cabinets ministériels. [...] Notre système politico-administratif peut se passer des cabinets ministériels. Les différentes caractéristiques de notre système ne rendent pas les cabinets incontournables ni indispensables¹⁸⁷ ».

ii. « La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir »

Le second article de M. Göransson date de 2010¹⁸⁸ et nous parle des différentes réformes de l'administration au niveau fédéral ainsi qu'au niveau des entités fédérées. L'analyse se fait en deux temps : premièrement, une analyse des dispositifs annoncés ; deuxièmement, la mise en œuvre de ces dispositifs. L'auteure précise qu'il y a des variations importantes dans les diverses réformes mais que tous les niveaux de pouvoir réfléchissent à une redéfinition du rôle et du statut des hauts fonctionnaires. Plusieurs mesures sont prévues, dont la responsabilisation des hauts fonctionnaires¹⁸⁹.

Nous allons nous concentrer principalement sur l'analyse concernant la Région de Bruxelles-Capitale. A Bruxelles, la responsabilisation des fonctionnaires dirigeants est évoquée en 1999 dans la déclaration gouvernementale de l'exécutif bruxellois (évaluation des prestations, réalisation des objectifs, etc.). Dans l'accord de gouvernement de 2004, l'exécutif vise à moderniser l'administration, à attribuer des mandats pour les futurs fonctionnaires dirigeants et à les impliquer dans les processus de décisions. Toutefois, aucune mesure concrète n'est évoquée¹⁹⁰. C'est en 2007 qu'un arrêté¹⁹¹ réglemente le système des mandats, complétant et modifiant un précédent arrêté de 1999. L'auteure fait remarquer que les procédures concernant l'évaluation des mandataires est légère, en comparaison aux autres niveaux de pouvoir. Il y a une évaluation individuelle, où le mandataire remet un rapport sur la réalisation de ses objectifs à une commission d'évaluation. Il passe un entretien et reçoit une mention (favorable, satisfaisante ou défavorable). Il y a également une évaluation collective¹⁹².

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces dispositifs à Bruxelles, l'auteure avance un constat assez négatif. Nous tenons cependant à préciser que cet article date tout de même

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 19-20.

¹⁸⁸ GÖRANSSON, M., *La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2010/11 (n°2056-2057), pp. 7-83.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 48.

¹⁹¹ MONITEUR BELGE, 26 avril 2007 - Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région du Ministère de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999.

¹⁹² GÖRANSSON, M., *La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir*, *ibid.*, pp. 50-51.

de 2010 et que la situation a évolué positivement depuis puisqu'une solution communautaire a été trouvée. En effet, une partie du problème résidait principalement dans les tensions communautaires à propos du cadre linguistique encadrant les recrutements. Celui-ci détermine la part de fonctionnaires néerlandophones et francophones. A l'époque, le cadre linguistique a fait débat. Il a été annulé en 2004 et en 2008. Ceci a empêché les promotions, le recrutement de statutaires ainsi que l'application du système de mandats qui nécessite un accord sur la répartition des postes par régime linguistique¹⁹³. La prise de responsabilité n'a pas été favorisée, ce qui a contribué à la détérioration des relations politico-administratives¹⁹⁴. Finalement, une solution a été trouvée en 2013 avec l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant le cadre linguistique pour les quatrième jusqu'au treizième degrés de la hiérarchie du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et une répartition à ces degrés hiérarchiques à 72,49 % pour les francophones et 27,51 % pour les néerlandophones¹⁹⁵. Par conséquent, le constat de l'auteure sur la situation en 2010 déclarant qu'il n'y avait pas de dispositifs permettant de responsabiliser les hauts fonctionnaires en Région de Bruxelles-Capitale doit être actualisé. « La volonté d'impliquer les fonctionnaires dans l'élaboration des politiques, si elle est présente dans les déclarations politiques, est restée lettre morte¹⁹⁶ ». A ce moment-là, en effet, la responsabilisation dans les processus de décisions politiques n'était pas prévue. Le système de mandat était également prévu et rendu impossible à cause de tensions communautaires¹⁹⁷. De plus, comme c'était le cas dans les autres entités fédérées, les postes de hauts fonctionnaires étaient politisés car ils résultaient d'une répartition entre les partis de la majorité. Les plans de recrutement étaient principalement centralisés par le cabinet et le Ministre de la Fonction publique. « En pratique, nous ne pouvons dès lors pas parler du plan de recrutement comme d'un outil octroyant une certaine autonomie aux hauts fonctionnaires¹⁹⁸ », nous dit l'auteure.

La conclusion générale, pour tous les niveaux de pouvoir, est qu'il y a une différence importante entre les dispositifs de responsabilisation annoncés et leur concrétisation. C'est le cas, notamment, de la suppression des cabinets ministériel, que nous avons déjà évoquée dans un autre article. Ce décalage entre ambition et mise en œuvre serait

¹⁹³*Ibid.*, p. 79.

¹⁹⁴*Ibid.*, p. 81.

¹⁹⁵MONITEUR BELGE, 18 juillet 2013 - Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant le cadre linguistique pour les quatrième jusqu'au treizième degrés de la hiérarchie du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁹⁶GÖRANSSON, M., *La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir*, *ibid.*, p. 52.

¹⁹⁷*Ibid.*, p. 80.

¹⁹⁸*Ibidem*.

imputable aux différents responsables politiques qui ne sont pas enclins à appliquer certaines mesures afin de garder une mainmise sur l'administration¹⁹⁹.

iii. « La réforme des cabinets ministériels »

Nous terminons cette revue de la littérature avec un article plus récent (2015) de M. Göransson²⁰⁰. Nous n'aborderons pas la première et la deuxième partie de l'article (les origines de la réforme des cabinets ainsi que le plan Copernic). La troisième partie aborde les plans envisagés pour certaines entités fédérées, à savoir la Communauté flamande ; la Communauté française et la Région wallonne ; la Région de Bruxelles-Capitale (qui retiendra notre attention).

Nous pouvons y lire que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas envisagé de réforme globale de son appareil exécutif. Bien que la modernisation de l'administration fût envisagée comme une priorité dès 2004 et qu'il y ait eu une volonté de renforcer l'implication des hauts fonctionnaires dans la mise en œuvre des politiques, aucune mesure n'a été prise pour limiter les attributions des cabinets ministériels afin de permettre aux fonctionnaires dirigeants de jouer pleinement leur rôle. De plus, aucun organe n'a été créé pour impliquer les hauts fonctionnaires et mettre en place une collaboration entre les cabinets et l'administration²⁰¹.

C'est le niveau de pouvoir pour lequel la remise en cause des cabinets fut la moins conséquente, dans les dispositifs annoncés et dans la mise en œuvre concrète. La composition des cabinets est plus restreinte que pour les autres entités fédérées ou au niveau fédéral²⁰². Cependant, de manière surprenante, elle est en augmentation. En 1999, un cabinet ministériel à Bruxelles ne pouvait pas comprendre plus de 46 collaborateurs. En 2014, cette limite est fixée à 63 membres (60 en 1999 puis 82 pour celui du Ministre-Président). Nous constatons donc qu'il n'y a pas de volonté de réduire les cabinets²⁰³.

Deux éléments peuvent expliquer cela. Le premier élément est le contexte politico-administratif bruxellois et l'enjeu communautaire, que nous avons déjà détaillée plus haut²⁰⁴. Ensuite, la taille réduite de l'administration est un autre élément qui peut permettre de comprendre pourquoi il n'y a pas de réforme. Malgré le nombre peu élevé d'agents au sein de l'administration (1700 en 2015), l'exécutif bruxellois est relativement large, de régime linguistique différent et de partis différents. Par conséquent, obtenir un

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 82.

²⁰⁰ GÖRANSSON, M., *La réforme des cabinets ministériels*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2015/9 (n°2254), pp. 5-38.

²⁰¹ *Ibid.*, pp. 34-35.

²⁰² *Ibid.*, p. 34.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 35.

consensus pour une réforme n'est pas chose aisée, d'autant plus que le partage des compétences entre Ministres et Secrétaires d'Etat implique des croisements de compétences et une division de l'administration peut être reliée à plusieurs ministres, qui font donc appel à leur cabinet respectif pour atteindre un consensus²⁰⁵.

Enfin, nous apprenons qu'aucun niveau de pouvoir n'a réussi à modifier de manière consistante la composition et le rôle des cabinets ministériels. Au niveau fédéral, le plan Copernic était prometteur mais finalement seule l'appellation a changé (cellule stratégique), principalement à cause de résistances provenant des ministres et des cabinets ministériels eux-mêmes²⁰⁶. Le changement le plus probant a eu lieu en Communauté flamande, avec sa réforme « Beter Bestuurlijk Beleid ». Une réelle volonté de réformer les cabinets ministériels a pu être constatée. Cependant, les cabinets ministériels n'ont pas été remplacés mais une administration décentralisée a pris place et participe activement à l'élaboration des politiques publiques, en collaboration avec les cabinets ministériels. Ceci a permis de modifier la manière de travailler des cabinets et de réduire certains dysfonctionnements de l'administration²⁰⁷. Enfin, « ni la Communauté française, ni la Région wallonne, ni la Région de Bruxelles-Capitale n'ont envisagé de réformes globales des structures et du fonctionnement de leur système exécutif. Nulle remise en cause des cabinets n'y a été ambitionnée²⁰⁸ ».

4.4 Conclusion

Pour terminer cette revue de la littérature, nous pouvons préciser que nous n'avons pas trouvé d'analyse concernant les relations politico-administratives en COCOM ni nous baser sur un cas concret comme une ordonnance ou une loi. Une parution de 2010 « Fédéralisme et réorganisations administratives en Belgique : quelles différences de trajectoires entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés ?²⁰⁹ » évoque le niveau fédéral mais également celui des entités fédérées. Elle précise que les auteurs ne tiennent pas compte de la Région de Bruxelles-Capitale ni des différentes Commissions communautaires dans leur analyse. Nous pouvons donc conclure que la plupart des articles disponibles concernent le niveau fédéral et que quelques-uns d'entre eux seulement traitent de la Région de Bruxelles-Capitale, dont deux de M. Göransson détaillés plus haut.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 36.

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 36-37.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 37.

²⁰⁹ DE VISSCHER, C., MONTUELLE, C., *Fédéralisme et réorganisations administratives en Belgique : quelles différences de trajectoires entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés*, in *Pyramides*, 20 / 2010, pp. 142-172.

5. Analyse

Suite à la mise en contexte qui nous a permis de mieux cerner en quoi consistait l'ordonnance et comment celle-ci évoluait, grâce à notre cadre théorique qui nous a permis de délimiter l'approche théorique que nous allons utiliser dans notre analyse, mais également suite à la revue de la littérature qui nous a permis d'avoir un aperçu des recherches actuelles sur les relations politico-administratives, il nous sera possible d'analyser ces relations dans le cadre de l'ordonnance sans-abri avec les réponses de qualité obtenues lors des entretiens et de répondre à notre question de recherche.

5.1 *Recueil d'informations et méthodologie*

Nous avons recueilli des informations de deux manières. La première, effectuée à une seule reprise, est l'observation d'une réunion « bilatérale AP » (Aide aux personnes). La seconde et principale méthode de récolte de données s'est faite par la rédaction d'un questionnaire et cinq entretiens (mais 6 personnes interrogées en tout) avec différents acteurs liés à l'ordonnance sans-abri. Ceux-ci ont été intégralement retranscrits²¹⁰.

i. Réunion bilatérale

La participation à une réunion bilatérale à propos des matières relatives à l'aide aux personnes en COCOM nous a permis d'observer « en direct » les relations politico-administratives. Cette réunion dite bilatérale signifie qu'elle réunissait les cabinets concernés (Smet et Fremault) et l'administration concernée (la direction de l'Aide aux personnes des Services du Collège réuni de la COCOM). Elle s'est tenue le jeudi 8/03/18, durant quatre heures, à la COCOM. Deux parties principales la composaient : l'une concernant l'agenda et le passage en revue de l'avancement de certains dossiers relatifs à l'Aide aux personnes (dont l'ordonnance sans-abri), l'autre concernant le budget et des questions plus techniques. Outre l'observation visuelle et auditive, des notes ont été prises. De nombreuses informations ont ainsi pu être récoltées. Durant la première partie, dix-huit personnes étaient présentes, pour la seconde une dizaine. En effet, certaines personnes n'étaient pas concernées par la deuxième partie. Le cabinet du Ministre Smet avait un représentant tandis que quatre collaborateurs (et ensuite deux) représentaient celui de la Ministre Fremault. L'administration était représentée par treize personnes, dont le fonctionnaire dirigeant de la COCOM, N. Lagasse. Il est intéressant de noter que

²¹⁰Voir annexes 2 à 7.

ce type de réunion a lieu mensuellement mais parfois plus régulièrement en fonction de l'agenda, la précédente ayant eu lieu le 28/02/18.

ii. Questionnaire et entretiens

Dans un premier temps, nous avons rédigé un questionnaire, qui nous a servi de base pour diriger nos entretiens semi-structurés et y poser des questions. Pour la rédaction de celui-ci, nous avons trouvé de l'inspiration dans le questionnaire utilisé par les auteurs d'un ouvrage que nous avons déjà abordé dans la revue de la littérature pour sa partie sur les relations institutionnelles²¹¹. Nous remercions les auteurs qui nous ont permis de l'utiliser. Le questionnaire utilisé lors de nos entretiens contient trente-huit questions et est disponible en annexe²¹². Pour un seul de nos entretiens (celui avec l'administration), la demande a été formulée de prendre connaissance du questionnaire avant l'entretien. De cette manière, une partie des réponses nous a été envoyée par e-mail et l'entrevue a permis d'approfondir et de compléter certaines réponses. Pour nous permettre de retranscrire fidèlement ce qui a été dit, nous avons demandé et obtenu l'autorisation d'enregistrer les conversations. Les retranscriptions sont disponibles en annexe²¹³. Les cinq entretiens sollicités (et tous accordés) se sont déroulés dans le courant des mois de juin et juillet 2018 sur le lieu de travail de la personne interrogée, sauf pour celui avec un groupe d'intérêt qui a finalement eu lieu par téléphone et non au siège de la fédération.

-Cabinet ministériel de la Ministre Fremault : R. Vitali, conseiller, responsable des dossiers de Lutte contre la pauvreté, de Lutte contre le sans-abrisme et de l'Aide aux justiciables.

-Cabinet du Ministre Smet : C. Dekoninck, attachée en charge des matières Aide aux personnes en COCOM.

-Groupe d'intérêt : C. Vanhessen, Directrice de l'AMA (Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri) et notamment membre du nouveau CA du Samusocial.

-Administration : deux fonctionnaires des services du Collège réuni.

-Député : A. Maron (ECOLO), membre de la Commission des affaires sociales.

Remarques et commentaires concernant le choix de certaines personnes interviewées :
Afin de ne pas multiplier inutilement le nombre d'entretiens, nous avons contacté la personne la plus à même de répondre à nos questions dans l'organisation visée. En ce qui

²¹¹DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F., MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, 142p.

²¹²Voir annexe 2.

²¹³Voir annexes 3 à 7.

concerne les cabinets, nous n'avons rencontré aucun des deux Ministres qui n'ont pas pu se rendre disponibles. Cependant, nous avons rencontré dans chacun des cabinets le collaborateur qui s'occupe directement de la matière de la lutte contre la pauvreté. L'AMA et sa Directrice ont suivi attentivement les différentes versions de l'ordonnance sans-abri.

En ce qui concerne l'administration, nous n'avons pas pu rencontrer le fonctionnaire dirigeant des services du Collège réuni de la COCOM. Cependant, les deux fonctionnaires que nous avons rencontrés travaillent quotidiennement et activement sur l'ordonnance sans-abri. En ce qui concerne M. le député A. Maron, lui et son parti sont dans l'opposition, ce qui a amené un point de vue tranché. A. Maron a suivi le dossier avec une grande attention et a été très actif sur le sujet médiatiquement parlant. Des précisions sur le poste occupé par chacun des répondants sont disponibles au début de l'entretien.

En ce qui concerne les réponses fournies, certaines questions d'ordre factuel n'ont pas systématiquement été posées. Pour respecter les contraintes liées au statut de fonctionnaire, des questions personnelles, relatives au contenu ou à une opinion sur le fond n'ont pas été abordées avec l'administration. Pour l'entretien avec un député et celui avec un groupe d'intérêt, certaines questions sont restées sans réponse car les personnes concernées ne disposaient pas de l'information vu la fonction qu'ils occupent.

5.2 *Analyse d'une réunion « bilatérale AP »*

L'objectif de cette analyse est de mettre en évidence la manière dont l'administration et les cabinets interagissent. Le contenu lui-même est confidentiel.

Quels sont les éléments-clés et les points de tensions d'une réunion bilatérale ?

-Demandes de l'administration de consignes des cabinets (que faire et comment?) :
L'administration demande souvent l'accord des cabinets pour avancer sur un dossier de telle ou telle manière. Les Ministres sont responsables politiquement mais sont représentés par les membres des cabinets. Ces derniers leur indiquent quoi faire et l'administration est demandeuse de consignes. « J'attends la note verte²¹⁴ » dit un membre de l'administration. « C'est un choix politique qui nous dépasse, à l'administration, que fait-on, que choisissez-vous ? ». « Ce que l'on voudrait faire, avec votre accord, ... » revient également fréquemment. L'administration explique comment

²¹⁴Une note verte est une manière de communiquer les décisions d'un Ministre à l'administration, une injonction formelle d'un Ministre à l'administration pour la mise en route d'un dossier.

elle va procéder et demande l'accord aux cabinets. Les cabinets demandent l'état d'avancement de certains dossiers.

-Tensions quant au temps et à la charge de travail par rapport au personnel disponible :

Le cabinet donne ses consignes mais il est également fréquent que l'administration mette en garde les cabinets sur la surcharge de travail et essaye donc de se montrer réaliste par rapport aux échéances fixées. Une certaine tension sur l'avancement des dossiers est perceptible. Les cabinets essaient de respecter certains délais car il est important politiquement pour les Ministres et leur cabinet d'avancer sur les politiques mises en œuvre. Un exemple d'échange lors de cette réunion est le suivant. « Combien a-t-on de juristes à disposition à la COCOM pour ce dossier ? », demandent les cabinets. L'administration répond : « Quelle division du travail voulez-vous ? Cela dépend si on fait travailler un juriste longtemps là-dessus ou plusieurs sur un temps court ».

-Tensions quant au budget, au financement : De nombreuses discussions traitent du budget. « Comment allons-nous financer tout ça ? », demande l'administration. L'administration prévient également : « Ne nous donnez pas des choses à faire si l'on sait d'avance que le budget ne suivra pas ».

Quelles conclusions pouvons-nous tirer suite à cette réunion bilatérale ? constaté Suite à cette réunion, nous mettons en avant ce qui semble essentiel et récurrent. Nous avons constaté de nombreuses demandes de consignes, des tensions en lien avec la quantité de personnel et les échéances ainsi qu'à propos de questions budgétaires. Cette réunion nous a permis de remarquer la pertinence de plusieurs éléments présents dans notre questionnaire pour les entretiens²¹⁵. Tout d'abord, le fait que les relations soient coopératives et professionnelles entre l'administration et les cabinets. En revanche, entre les deux cabinets, les échanges ne sont pas toujours cordiaux et cela a un impact sur la réunion. Cela dépend fortement de la thématique et donc de la personne du cabinet Fremault qui interagit avec celle du cabinet Smet. Par exemple, pour la lutte contre la pauvreté et l'ordonnance étudiée, les contacts sont très fréquents et la relation entre les deux collaborateurs est bonne. De plus, les cabinets n'interfèrent pas ou très peu dans le travail de l'administration et la répartition du travail et les rôles de chacune des deux parties semblent bien délimités. L'administration se plaint de la charge de travail et des échéances ambitieuses demandées par les cabinets et rappelle qu'elle dispose d'un personnel limité. Il apparaît de manière évidente que la prise de décision est de type

²¹⁵Voir annexe 2.

hiérarchique : ce sont les cabinets qui donnent leurs consignes et l'administration qui est demandeuse de la direction à suivre.

5.3 Rôles et relations des groupes d'intérêt et du Parlement

Avant de passer à l'analyse concrète des relations politico-administratives, nous allons aborder dans cette section quelques informations contextuelles pertinentes obtenues lors des entretiens et compléter ce qui a déjà été dit par rapport à l'ordonnance²¹⁶. En effet, notre questionnaire comporte principalement des questions relatives aux relations politico-administratives. Cependant, certaines d'entre elles concernent également les rôles et les relations du Parlement et de ses députés (i) ; des groupes d'intérêt (ii). Ceci nous amène à analyser brièvement et partiellement ces aspects des relations institutionnelles²¹⁷.

i. Les rôles et les relations du Parlement et de ses députés

A. Analyse des entretiens

Nous faisons remarquer qu'aucune des questions (sauf la question 29) n'a été abordée avec l'administration car il s'agit de questions liées au jeu politique.

Concernant l'attitude des députés de la majorité membres de la Commission des affaires sociales par rapport à l'ordonnance (question 25), le député A. Maron nous confie que l'ordonnance a principalement été portée par les deux Ministres compétents, le reste de la majorité s'étant « réveillé » très tard, au dernier moment. Les différents partis se sont alors rendus compte qu'ils n'étaient pas tous d'accords avec certains articles, la majorité n'étant pas organisée. Les collaborateurs du cabinet Fremault et Smet confirment qu'au début de la séance du vote des articles en Commission, il n'y avait pas encore d'accord au sein de la majorité sur la bonne teneur des amendements. Il a fallu suspendre la séance et se mettre d'accord.

En ce qui concerne l'attitude et les critiques des députés de l'opposition membres de la Commission des affaires sociales (questions 26 et 27) et d'après le collaborateur du cabinet de la Ministre Fremault, le vote majorité contre opposition est notamment dû aux amendements que proposait l'opposition. Certains partis auraient été prêts à accepter quelques amendements car l'opposition promettait de voter « pour » l'ordonnance. Selon

²¹⁶Voir point 2.3.ii (Contexte et objectifs de l'ordonnance).

²¹⁷Voir troisième et quatrième parties du questionnaire et des retranscriptions.

ce même collaborateur, les amendements proposés par l'opposition vidaient l'ordonnance de sa substance, notamment en ce qui concerne le dossier social électronique, dépossédant l'ordonnance de l'aspect « coordination » qui était au fondement de celle-ci. La collaboratrice du cabinet Smet constate que, malgré les efforts pour concilier les points de vue, un désaccord persistait sur des éléments que les deux Ministres ne voulaient pas abandonner. D'après elle et le député A. Maron, un consensus était possible en reportant légèrement le vote et en discutant avec l'opposition. A. Maron ajoute que les Ministres voulaient mettre le dossier « derrière eux ». Son parti avait pour objectif de voter « pour » si le texte était suffisamment amendé, car il y a des points positifs dans l'ordonnance. D'après lui, au final, l'ordonnance comporte de nombreux manquements, ce qui a amené une grande désillusion. La Directrice de l'AMA et certains confrères du secteur ont été surpris et trouvent regrettable que le vote se soit déroulé de cette manière surtout en tenant compte de la Commission d'enquête, où le rapport avait fait consensus.

Au sujet de la question 28 (conséquences du rapport de la Commission d'enquête sur la gestion du Samusocial), et complétant ce que nous avons déjà évoqué auparavant à ce propos²¹⁸, la Directrice de l'AMA nous rappelle que le scandale date du mois de juin 2017. Il n'aura fallu qu'un mois pour qu'une deuxième version du texte passe en deuxième lecture (le 13 juillet), dans l'urgence, pour répondre aux dysfonctionnements que le scandale avait mis en avant. Cette version a été dénoncée par le secteur au mois de septembre, lors d'une manifestation devant le Parlement. En effet, le nouveau texte n'était pas du tout cohérent avec le travail entamé auparavant. Il prévoyait de créer une seule grosse structure (le Bureau d'Aide et d'Insertion Sociale, ou BAIS), encore plus grosse qu'au temps du Samusocial, rassemblant les fonctions de coordination et celles d'hébergement (d'opérateur de terrain). Finalement, la troisième lecture de décembre 2017, celle qui a été votée, replace le Samusocial comme opérateur presque comme les autres, bien qu'il reste important en termes de capacité et de personnel, comme évoqué plus haut. Il est désormais prévu de créer deux ASBL de droit public. Le député A. Maron considère la scission du BAIS comme une belle victoire car cette structure comportait des incompatibilités de mission étant opérateur *et* coordinateur. Une autre conséquence fut que, suite au scandale, de nombreuses auditions de personnes du secteur ont eu lieu entre septembre 2017 et mars 2018 dans le cadre de la Commission des affaires sociales. Celles-ci n'ont pas fait l'objet d'un rapport (si ce n'est des PV) et les Ministres n'y ont pas donné

²¹⁸Voir point 2.3.ii (Contexte et objectifs de l'ordonnance).

suite, regrette C. Vanhessen. A. Maron remarque que cela a permis aux députés présents d'avoir une meilleure connaissance de la réalité.

Enfin, au sujet de la fréquence des contacts des fonctionnaires ou de l'entourage politique avec le parlement (question 29), le conseiller de la Ministre Fremault est très sollicité pour répondre à des questions parlementaires, surtout durant la période du scandale du Samusocial, où ce fut hebdomadaire. En temps normal, la fréquence est mensuelle. Au sein du cabinet du Ministre Smet, la même fréquence est constatée mais la collaboratrice nous apprend qu'elle est un peu moins sollicitée, étant donné que les questions en français sont plus nombreuses que celles en néerlandais. Enfin, les fonctionnaires que nous avons interrogés ne se rendent jamais (ou presque) au Parlement (environ deux ou trois fois en six ans), uniquement au cas où il y aurait une question posée aux Ministres et à laquelle ceux-ci ne pourraient pas répondre. Leurs supérieurs s'y rendent un peu plus souvent, non pas pour participer personnellement mais pour être présents, en cas de question posée aux Ministres.

B. Analyse théorique

La réponse à la question 29 est centrale pour l'analyse des relations politico-administratives. Dans le cadre d'un marché bureaucratique managérial, nous avons déjà évoqué la responsabilisation des hauts fonctionnaires, qui partagent avec les Ministres, une partie de la responsabilité en cas d'erreur²¹⁹. Ceci passe notamment par la transparence devant le Parlement. Avec l'introduction des mandats dans la fonction publique bruxelloise, nous pouvions supposer que ce ne serait désormais plus le cas. Sur base de la réponse à la question 29, nous pouvons cependant mettre en avant que ce sont très majoritairement les collaborateurs au sein des cabinets qui accompagnent les Ministres en cas de question parlementaire. Les fonctionnaires de la COCOM qui travaillent directement sur l'ordonnance n'ont (presque) pas de contact avec la Commission des affaires sociales pour répondre à des questions parlementaires. Quand c'est le cas, ils s'y rendent pour le Ministre. Leurs supérieurs, les fonctionnaires dirigeants et adjoints de la COCOM s'y rendent un peu plus fréquemment, mais de nouveau, il s'agit d'épauler le Ministre, et non pas de traiter de la gestion de leur administration. Par conséquent, nous pouvons affirmer qu'il n'y a pas de responsabilité *directe* des fonctionnaires devant le Parlement et nous ne nous trouvons pas, pour cet aspect-ci, dans un marché bureaucratique de type managérial mais dans un marché bureaucratique schafferien.

²¹⁹HOOD, C., *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*, in International Public Management Journal 3, Elsevier, 2000, p. 14.

ii. Les rôles et les relations des groupes d'intérêt

A. Analyse des entretiens

En ce qui concerne l'attitude et les critiques des groupes d'intérêt à l'égard de l'ordonnance sans-abri (question 31 et 32), outre ce que nous avons déjà évoqué dans la présentation de l'ordonnance²²⁰ ou au point précédent (manifestation du secteur), C. Vanhessen de l'AMA nous livre que, suite aux différents avis et remarques du secteur, certains points de l'ordonnance ont été adaptés. Cependant, pour d'autres points qui y figurent toujours, le secteur n'était pas du tout demandeur. Madame Vanhessen revient sur le dossier social électronique pour lequel les critiques sont toujours d'actualité. Selon elle, « on sent clairement que les ministres de tutelle ont souhaité mettre en avant leur vision de lutte contre le sans-abrisme. Pour eux, ce dossier social électronique partagé, c'est l'outil avec lequel ils disent que les choses vont pouvoir s'améliorer [...]. Il y a donc eu comme un bras de fer entre les ministres et leur vision, et le secteur de l'autre côté. Dans les faits, les Ministres ont remporté le duel²²¹ ». M. le député A. Maron abonde également dans ce sens et rappelle l'avis négatif du Conseil consultatif par rapport à la version de l'ordonnance rédigée en urgence suite au scandale du Samusocial. En revanche, la collaboratrice du cabinet du Ministre Smet nous dit que, selon elle, il n'y a jamais eu autant de concertation dans le cadre d'une ordonnance en COCOM, bien que la concertation n'ait pas eu lieu dès le début. Du côté du cabinet de la Ministre Fremault, on nous indique qu'il y avait beaucoup de difficultés à faire comprendre au secteur quels étaient les avantages de l'ordonnance. De plus, selon lui, les associations en Action sociale sont assez hostiles au changement (craintes pour l'emploi, choix du public accueilli).

A propos des questions 33 et 35 (qui rencontre les groupes d'intérêt et dans quel cadre²²²), l'administration nous a signalé que les Ministres, les cabinets, les députés et l'administration elle-même rencontrent les groupes d'intérêt et que trois types de rencontres existent. Premièrement, un groupe de travail structurel permet à l'administration et au secteur de se voir mensuellement, notamment au sein de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri. Deuxièmement, l'administration rencontre les groupes d'intérêt dans le cadre de l'ordonnance ou des arrêtés d'exécution, en fonction des délais législatifs à respecter. Troisièmement, dans certains cas spécifiques

²²⁰Voir point 2.3.ii (Contexte et objectifs de l'ordonnance).

²²¹Voir annexe 4.

²²²Nous avons abordé au point précédent la question des auditions du secteur à la Commission des affaires sociales devant les députés. Nous avons également déjà présenté deux organes de concertation, bien que les rencontres avec les groupes d'intérêt n'aient pas spécifiquement lieu au sein de ces derniers.

et si un service pose des questions, l'administration organise une réunion ou un contact. La Directrice de l'AMA nous confirme que les quatre groupes d'acteurs précités²²³ rencontrent le secteur, principalement les cabinets, bien que l'administration participe parfois à ces rencontres. Tout au long du processus de l'ordonnance, il y eut trois rencontres auxquelles étaient présents les Ministres. Puisque deux Ministres sont en charge de la même matière, certaines réunions se sont tenues avec les deux cabinets ou Ministres, mais d'autres fois c'était en présence d'un seul cabinet. Les points de vue étaient donc parfois très divergents. Les deux collaborateurs de cabinet nous apprennent que les rencontres avec les groupes d'intérêt ont lieu environ toutes les trois semaines (en fonction des nécessités) et que les rencontres se font généralement au cabinet. Selon C. Dekoninck du cabinet Smet, l'administration rencontre le secteur pour discuter des politiques publiques de manière plus espacée.

Au sujet de la fréquence des avis des groupes d'intérêt sur l'ordonnance sans-abri (question 34), le conseiller du cabinet Fremault nous informe que c'est les rencontres sont fixées en fonction de la fréquence du processus décisionnel, donc à une fréquence variable. Ce sont les cabinets qui sollicitent leur avis quand il est légalement requis. Du côté du cabinet du Ministre Smet, on ajoute que les groupes d'intérêt ont formulé beaucoup d'avis spontanément, sans que cela leur soit demandé, à chaque étape du processus de l'ordonnance, de la part d'association ou de fédérations, dont l'AMA.

En ce qui concerne d'éventuelles consultations des groupes-cibles visés par l'ordonnance (question 37), il n'est pas prévu qu'elles soient directement effectuées par les cabinets ou l'administration. Cependant, dans le cadre d'un travail réalisé par La Strada (un centre d'appui), un « espace de paroles » est mis sur pied. Celui-ci rencontre les personnes sans-abri. De plus, certains opérateurs de terrain organisent eux-mêmes des réunions avec des sans-abri.

B. Analyse théorique

Ces éléments (principalement les réponses aux questions 33 et 35) nous permettent de dresser une analyse rapide et partielle des relations politico-administratives concernant les relations avec les groupes d'intérêt. Dans la revue de la littérature, nous avons évoqué un ouvrage²²⁴ qui analysait les relations avec les groupes d'intérêt. Nous pouvons donc nous poser la question suivante : dans le cadre de l'ordonnance sans-abri, y a-t-il un partage des contacts avec les groupes d'intérêt entre l'autorité politique et

²²³Les Ministres, les cabinets, les députés et l'administration.

²²⁴DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, p. 98.

l'autorité administrative, ce qui se rapprocherait des caractéristiques d'un marché bureaucratique managérial, ou bien l'autorité politique garde-t-elle la mainmise sur ces contacts avec les groupes d'intérêt, ce qui correspondrait plutôt à une relation hiérarchique et à un marché bureaucratique de type schafferien ? Tout d'abord, nous devons préciser que nous ne possédons pas d'informations relatives aux rencontres entre les groupes d'intérêt du secteur du sans-abrisme avec les fonctionnaires dirigeants de la COCOM et pas de renseignements par rapport à la transparence de ceux-ci vis-à-vis des groupes d'intérêt. De plus, les rencontres dépendent de la matière visée. Dans le domaine qui nous intéresse, de nombreuses associations bénéficient d'agréments et sont, par conséquent, en contact avec l'administration. Il faut donc différencier les contacts avec l'administration en cas d'agrément et ceux dans le champs de discussions autour de politiques publiques telles que l'ordonnance sans-abri. Dans les réponses analysées, nous avons vu que l'administration rencontre les groupes d'intérêt dans le cadre de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri, chaque mois (administration et secteur). Concernant l'ordonnance et les arrêtés d'exécution, des rencontres ont également lieu avec les groupes d'intérêt, en fonction des délais législatifs à respecter. Cependant, selon trois de nos interlocuteurs, ce sont principalement les cabinets qui rencontrent les groupes d'intérêt pour discuter de politique publique, l'administration participant parfois à ces rencontres. Nous pouvons en conclure que les cabinets sont à l'origine de la plupart des rencontres avec les groupes d'intérêt mais, que l'administration y participe parfois même si elle en tient également de son côté. Par conséquent, nous ne sommes pas totalement dans une situation hiérarchique où les groupes d'intérêt ont un accès limité aux fonctionnaires mais plutôt dans une situation où les fonctionnaires ont des contacts relativement fréquents avec les groupes d'intérêt. Par cet aspect, nous nous rapprochons (légèrement) des caractéristiques d'un marché bureaucratique managérial ou de l'intermédiaire entre les deux (un PSB hybride). Cependant, nous ne pouvons pas l'affirmer de manière certaine car nous n'avons pas exploré les relations avec les groupes d'intérêt de manière approfondie et nous n'avons pas abordé la transparence vis-à-vis des groupes d'intérêt.

5.4 Réponse à notre question de recherche

Il est utile de rappeler notre question de recherche : « Comment les fonctionnaires des Services du Collège réuni de la COCOM, les Ministres et leur entourage politique, l'ARCCC et ses députés, ainsi que les groupes d'intérêt du secteur perçoivent-ils les relations entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative, suivant la

théorie des marchés bureaucratiques de C. Hood, dans le cadre de l'élaboration d'une ordonnance en Commission communautaire commune ? ».

Nous n'allons pas répéter ce qui a été dit précédemment dans le cadre théorique, auquel il faut se référer²²⁵, mais nous allons néanmoins remettre la théorie en contexte, amener quelques précisions et présenter notre *hypothèse de recherche*. Nous pouvons avancer que les modifications introduites à l'ère de la NGP ainsi que les différentes réformes qui ont, entre autres, introduit le système de mandat dans la fonction publique, avaient pour objectif de passer d'un marché bureaucratique schafferien à un marché bureaucratique managérial. Cependant, ces réformes peuvent également transformer les relations politico-administratives en marché bureaucratique hybride, contenant des éléments des PSB schafferien et managérial. Dans notre analyse, nous allons nous baser sur la première version de la typologie des PSB de C. Hood. De plus, nous allons nous concentrer sur les marchés bureaucratiques de type « pragmatique » qui sont conclus entre l'autorité politique et l'autorité administrative²²⁶. Cette catégorie comporte trois marchés bureaucratiques: schafferien, hybride et managérial.

En ce qui concerne la COCOM, le nouveau fonctionnaire dirigeant que nous avons déjà présenté est en poste depuis 2015 pour un mandat de cinq ans. Des évaluations concernant l'évolution de leur administration sont bel et bien effectuées. Ceci montre un progrès par rapport au constat de M. Göransson concernant Bruxelles dans un des articles abordé dans la revue de la littérature²²⁷.

Selon les éléments recueillis précédemment pour cette recherche, nous émettons l'*hypothèse* selon laquelle, dans le cadre de l'ordonnance sans-abri en COCOM, les relations entre l'autorité politique et l'autorité administrative se caractérisent par un marché bureaucratique de type hybride, bien que certains aspects de ces relations puissent correspondre à un marché bureaucratique schafferien et / ou managérial.

i. Modus operandi

Afin de répondre à notre question de recherche et de confirmer ou infirmer notre hypothèse, nous allons emprunter partiellement la méthodologie articulée dans l'ouvrage « Les mandats dans la fonction publique fédérale : une (r)évolution depuis Copernic ?²²⁸ » et l'adapter à notre cas d'étude. Ceci concerne la partie « Relations institutionnelles »

²²⁵Voir point 3.4.

²²⁶*Ibid.*, p. 14.

²²⁷GÖRANSSON, M., *La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2010/11 (n°2056-2057), pp. 7-83.

²²⁸DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F. MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, 142p.

qui est déclinée en quatre dimensions²²⁹. Nous nous attacherons plus précisément à la dimension « relations avec le ministre compétent et son personnel politique ». Pour deux des quatre dimensions de cette partie, bien que ce ne soit pas l'objectif de notre recherche, nous avons brièvement abordé le sujet des groupes d'intérêt et du Parlement au point précédent, sans en faire une réelle analyse puisque nous avons également abordé des éléments contextuels²³⁰. Nous n'avons pas du tout exploré la quatrième dimension « Relations avec les départements centraux et horizontaux ». En atteste le questionnaire, l'essentiel de celui-ci s'étant donc concentré sur les relations politico-administratives²³¹. Les adaptations par rapport à l'ouvrage précité sont relativement nombreuses car, tout d'abord, cet ouvrage constitue une recherche d'une toute autre ampleur (nombres d'auteurs, durée de l'enquête, nombre de personnes interrogées et possibilité de traiter les réponses statistiquement, etc.). De plus, les auteurs ont interrogé uniquement les hauts fonctionnaires (Président et Directeur généraux de SPF), tandis que nous avons questionné le point de vue de quatre types d'acteurs.

Notre analyse est divisée en trois variables : « cycle de la politique publique » ; « opinion sur les relations entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » ; « coordination entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) ». Cette deuxième partie de notre questionnaire concernant les relations politico-administratives se termine par une dernière catégorie, que nous n'allons pas considérer comme une variable : « opinion sur d'autres sujets en lien avec les relations politico-administratives ». Cette catégorie nous permettra de développer certains sujets qui ne rentraient pas dans les variables précitées. Nous utiliserons également des éléments obtenus lors de l'observation d'une réunion bilatérale.

i. Première variable : « cycle de la politique publique »

A. Analyse des entretiens

Cette variable concerne les questions 6 et 7. La première question concerne la mise à l'agenda de l'ordonnance sans abri. Tous nos répondants ont affirmé que cette ordonnance a été mise à l'agenda sous l'impulsion des Ministres compétents de l'Aide aux personnes et avec l'appui de leur cabinet. En effet, à l'origine, il s'agissait dans ce cas-ci d'un projet d'ordonnance, provenant donc du pouvoir exécutif, à savoir les

²²⁹ 1^{ère} dimension : relations avec le ministre compétent et son personnel politique / 2^{ème} dimension : relations avec les départements centraux ou horizontaux / 3^{ème} dimension : relations avec le parlement / 4^{ème} dimension : relations avec les groupes d'intérêt.

²³⁰ Voir point 5.3 i et ii (Rôles et relations des groupes d'intérêt et du Parlement).

²³¹ Pour clarifier les termes utilisés, nous précisons que par « relations entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative » ou « relations politico-administratives » (que nous utilisons également), nous entendons les relations de l'administration ou de l'autorité administrative (les services du Collège réuni) avec les Ministres compétents et leur entourage politique (les cabinets) ou l'autorité politique.

Ministres Smet et Fremault. L'accord de gouvernement de la COCOM pour 2014-2019 prévoyait un chapitre sur le sans-abrisme, avec quelques idées, mais il ne s'agissait pas encore d'une ordonnance. L'idée de réorganiser le secteur provient des deux Ministres, qui se sont notamment inspirés de plans d'aides aux sans-abri à l'étranger. Vu l'évidence de la réponse, nous avons donc cherché à savoir ce qu'il en était pour les autres politiques publiques en COCOM. R. Vitali, le conseiller du cabinet de la Ministre Fremault nous a répondu qu'« à 99,9%, ce sont les cabinets et les ministres qui mettent l'ordonnance à l'agenda. Il y a les accords de majorité qui sont déclinés en notes de politique générale. Chacun dans ses fonctions avance alors dans les différents dossiers, essentiellement avec le soutien des cabinets car les projets demandent de mobiliser des moyens, ce qui nécessite des concertations budgétaires pour les mettre en place. Ces concertations se passent d'abord entre cabinets puis entre Ministres en conclave budgétaire²³² ».

Dans la seconde question, nous avons demandé qui a participé à la mise en œuvre de l'ordonnance sans-abri (étapes, délais, moyens, ...). Les réponses à cette question vont globalement dans le même sens. Il s'agit des Ministres, leur cabinet et l'administration. Celle-ci ajoute que les fonctionnaires n'ont commencé à travailler sur l'ordonnance qu'à partir de 2017. En 2015, le projet est en cours d'élaboration, géré, dans un premier temps par le Centre de droit public de l'ULB et au sein des cabinets. Le collaborateur du cabinet de la Ministre cdH confirme cela et nuance sa réponse en distinguant deux périodes. Au début, c'était surtout les Ministres et leur cabinet, qui étaient « fort isolés » avec le Centre de droit public de l'ULB. Celui-ci a reçu un mandat de la COCOM, suite à un marché public, pour la rédaction du texte de l'ordonnance. Pour cette rédaction, il fallait une expertise importante que l'administration n'avait pas dans ce cas-ci. Ensuite, ce fut l'administration, les Ministres et leur cabinet qui ont surtout fait avancer le projet. R. Vitali nous confie qu'avant l'arrivée de nouvelles compétences liées à la sixième réforme de l'Etat en 2016, l'administration était peu alimentée en personnel et avait peu de fonctions. L'administration a été renforcée grâce à l'arrivée de nouvelles compétences, d'un nouveau fonctionnaire dirigeant et dirigeant adjoint. En 2015, N. Lagasse a été nommé pour un mandat de 5 ans, ce qui changea de la situation précédente où il s'agissait d'une nomination définitive. Désormais, une vision dynamique de management est perceptible. Elle a été amplifiée et accompagnée par l'arrivée récente de nouveaux juristes qui ont beaucoup travaillé sur l'ordonnance sans-abri. En ce qui concerne les autres politiques publiques élaborées en COCOM, l'administration nous explique que « c'est

²³²Voir annexe 3.

difficile à dire » et que « cela dépend ». D'autres textes votés sont beaucoup moins importants et d'ampleur mineure. Par conséquent, il n'y a pas nécessairement autant de concertation et l'administration peut bénéficier de plus d'autonomie. Dans le cas de l'ordonnance sans-abri, comme il s'agit d'un projet de grande ampleur, basé sur une vision à long terme, il est logique, que les Ministres et les cabinets travaillent activement sur sa mise en œuvre. Enfin, l'administration nous a fait remarquer que nous ne parlons pas des arrêtés d'exécution. Ceux-ci concernent les détails pratiques de la mise en œuvre de l'ordonnance. Les fonctionnaires nous confient que la rédaction de ces arrêtés est un travail entre l'administration et le secteur, plutôt qu'avec les cabinets.

B. Analyse théorique

Cette variable a pour objectif de déterminer si les fonctionnaires de la COCOM sont impliqués dans certaines phases du cycle de la politique publique. Dans le cadre d'un marché bureaucratique managérial, comme nous l'avons déjà évoqué, les fonctionnaires bénéficient d'une grande autonomie opérationnelle, notamment en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques, tandis que pour un marché bureaucratique schafferien, la fonction publique est clairement séparée de la fonction politique et les fonctionnaires sont moins impliqués dans les différentes phases du cycle de la politique publique²³³. A l'ère de la NGP et avec l'introduction des mandats dans la fonction publique bruxelloise, nous pourrions penser que les services du Collège réuni bénéficient d'une plus grande autonomie opérationnelle.

Nous pouvons mettre en avant, sur base de la réponse aux questions 6 et 7, que la mise à l'agenda de l'ordonnance sans-abri fut effectuée par les Ministres (et leur cabinet). Selon un de nos répondant, c'est toujours le cas en COCOM. L'administration donc n'a pas de rôle de proposition. En ce qui concerne la mise en œuvre (étapes, délais, moyens, etc.), nous avons distingué deux périodes. Pour la première, l'administration n'était pas impliquée dans la mise en œuvre de l'ordonnance sans-abri mais bien les cabinets. La rédaction fut externalisée car l'administration disposait pas de l'expertise requise. Dans un second temps, l'administration fut clairement impliquée, en collaboration avec les cabinets, notamment suite à certains recrutements. L'administration est désormais en charge de la rédaction des arrêtés d'exécution. En ce qui concerne d'autres politiques publiques, cela dépend : pour certains textes de moindre ampleur, l'administration bénéficie de plus d'autonomie et les cabinets sont moins impliqués.

²³³HOOD, C., *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*, in International Public Management Journal 3, Elsevier, 2000, p. 14.

Par conséquent, nous pouvons conclure que globalement pour cette variable « cycle de la politique publique », nous ne sommes pas dans une situation où l'administration bénéficie d'une grande autonomie opérationnelle. Il ne s'agit pas d'un marché bureaucratique managérial mais plutôt schafferien. Par contre, en ce qui concerne uniquement la seconde phase de mise en œuvre de l'ordonnance sans-abri, l'administration fut impliquée, mais il ne s'agit pas d'une large autonomie. En ce qui concerne la mise en œuvre, ce n'est donc pas totalement hiérarchique car l'administration apporte son expertise technique et bénéficie de plus d'autonomie pour des textes de moindre ampleur. Nous pouvons espérer des perspectives d'évolution car l'administration de la COCOM fait actuellement face à des changements internes et à des recrutements. Nous n'avons cependant qu'une vue partielle du cycle de la politique publique car nous n'avons pas questionné toutes les phases de celui-ci. C'est le cas pour l'évaluation de l'ordonnance sans-abri, étant donné qu'elle a récemment été votée.

ii. Deuxième variable : « opinion sur les relations entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) »

A. Analyse des entretiens

Cette variable concerne les questions de 8 à 13. Il s'agit à chaque fois d'affirmations avec cinq propositions exprimant le degré d'accord ou de désaccord. M. le député A. Maron n'a pas d'avis à formuler pour certaines de ces affirmations. Il précise qu'il n'a pas de visibilité dans le cadre de ce dossier car n'a pas de contacts avec l'administration, vu sa position de parlementaire. Il a surtout des contacts politiques ou avec les associations du secteur.

La première affirmation est la suivante : « la prise de décision en matière de politique publique (et pour l'ordonnance sans-abri) est plutôt de type hiérarchique (« le ministre décide, l'administration exécute ») ». Nous avons obtenu deux avis « d'accord » et trois « plutôt d'accord » avec cette affirmation. La Directrice de l'AMA nous dit que, selon ce qu'elle a pu observer, l'administration joue principalement un rôle d'exécution, tout en rappelant la norme. La collaboratrice du cabinet du Ministre Smet approuve cette affirmation mais précise que « l'administration a un rôle de conseiller, elle doit pouvoir conseiller le cabinet [...]. On attend d'elle cette démarche-là. Elle ne peut pas prendre d'initiatives en matière de politique publique mais elle peut suggérer, attirer l'attention²³⁴ ». Dans l'autre cabinet, le collaborateur nous rappelle que les Ministres

²³⁴Voir annexe 7.

proposent d'abord au Collège réuni. Ensuite, les cabinets rédigent une note verte, donc donnent au fonctionnaire dirigeant de la COCOM une instruction d'exécuter des décisions (arrêté de subventionnement, etc.). L'administration est « plutôt d'accord » et explique que « c'est leur (*celle des Ministres*) vision de travailler d'une telle manière, nous on suit. Pour moi c'est hiérarchique. Quant aux arrêtés, il s'agit d'un arrêté du Collège réuni, c'est à l'administration de l'exécuter²³⁵ ».

La seconde affirmation demande de se positionner sur le fait que les relations entre l'administration et les cabinets ministériels sont coopératives, notamment concernant l'ordonnance sans-abri. Nous avons obtenu deux réponses « d'accord » et deux « plutôt d'accord ». L'administration est « plutôt d'accord » et dit que « c'est coopératif car ils (*les Ministres*) ont besoin de notre expertise. Sans nous, ils n'ont pas de connaissance de la réalité journalière. Les cabinets ont une vision [...]. On doit trouver une solution ensemble²³⁶ ». Le point de vue de la Directrice de l'AMA va également dans ce sens. C. Dekoninck est « plutôt d'accord » et nous dit qu'« aujourd'hui, les rapports entre les cabinets et l'administration sont, à mon sens, très bons et cela nous permet de faire faire à l'administration toute une série de choses qu'elle n'aurait pas faites il y a trois ou quatre ans. Il y a vraiment eu une progression au fil du temps²³⁷ ». Les recrutements de personnes qualifiées et motivées se répercutent dans l'amélioration des rapports interpersonnels.

La troisième questionne la bonne définition et délimitation des rôles de l'administration et des cabinets dans le cadre de l'élaboration d'une politique publique telle que l'ordonnance. Globalement, les répondants étaient d'accords avec cette affirmation. En effet, seule l'administration était « plutôt d'accord ». M. le député A. Maron nous dit ne pas être ne pas être bien informé à ce sujet et ne pas avoir d'avis sur l'ordonnance sans-abri en particulier. Cependant, il peut se baser sur ce qu'il sait d'expériences passées, où l'administration de la COCOM était considérée comme faible et qu'une partie des missions de l'administration était endossée par les cabinets. La collaboratrice du cabinet Smet nous dit qu'il y a trois ou quatre ans, elle aurait répondu qu'elle n'était pas d'accord mais que désormais les rôles sont bien définis. Elle prend pour exemple les arrêtés et les notes au gouvernement. Au début de la législature, c'est le cabinet qui faisait cela. Désormais, les cabinets ne s'en occupent plus du tout, notamment grâce à de nouveaux recrutements de personnes très compétentes et qualifiées. Le conseiller du cabinet Fremault précise que dans le cas de l'ordonnance sans-abri, l'administration n'était pas

²³⁵Voir annexe 6.

²³⁶*Ibidem*.

²³⁷Voir annexe 7.

demandeuse d'une fonction qui allait au-delà d'un rôle d'exécution. Le Directrice de l'AMA est également d'accord et précise que l'administration était dans son rôle légistique et réglementaire.

La quatrième affirmation est la suivante : « les cabinets interfèrent dans le travail de l'administration ». Nous avons obtenu pour celle-ci deux « plutôt pas d'accord » de la part des deux cabinets et un « plutôt d'accord » de la part de l'administration, dont la réponse est à nuancer. Pour le groupe d'intérêt, nous supposons que, suite à la réponse donnée pour la question précédente, la réponse est « neutre ». Nous précisons que nous entendons le terme interférer dans le sens de « se mêler / intervenir », donc dans le sens plutôt négatif du terme. Pour le cabinet de la Ministre Fremault, R. Vitali nous dit que c'était peut-être le cas auparavant, mais que désormais, depuis la sixième réforme de l'Etat et les changements évoqués précédemment, les cabinet ne doivent plus effectuer du travail « administratif ». Pour le cabinet du Ministre Smet, C. Dekoninck nuance sa réponse et précise un sens « positif » et « négatif » du terme « interférer ». En effet, les cabinets donnent des instructions et des directives mais n'interfèrent pas dans le sens de « se mêler » de leur travail. Par exemple, les réunions bilatérales permettent de voir où en est l'administration dans l'accomplissement de ses tâches, sans pour autant interférer. C. Dekoninck rappelle que les fonctionnaires dirigeants sont engagés sur base d'un mandat et sont évalués à propos de l'évolution de l'administration, notamment par des rapports annuels qu'ils doivent remettre au Collège réuni. Les répondants de l'administration nuancent leur réponse et pointent la connotation parfois négative du terme « interférer ». Ils sont « plutôt d'accord » que les cabinets interfèrent à propos des priorités (les fonctionnaires et le temps disponible sont limités) et car les ministres (et les cabinets) ont une vision et des objectifs (ce qui fut le cas pour l'ordonnance sans-abri), ce qui implique que l'administration travaille sur cette base. Cependant, sur les aspects techniques, c'est-à-dire les tâches propres à l'administration, les fonctionnaires précisent qu'il s'agit plutôt d'une collaboration. Dans ce cas, leur réponse serait alors à priori « plutôt pas d'accord » ou « neutre » car les cabinets ne se mêlent pas de leur travail.

Enfin, la dernière affirmation demande de se positionner sur le fait que l'administration et les hauts fonctionnaires devraient avoir plus de responsabilités dans l'élaboration des politiques publiques en COCOM. Deux réponses sont sans avis. Nous obtenons trois réponses différentes des autres répondants : « plutôt d'accord » pour le conseiller de la Ministre Fremault, « neutre » selon l'administration et « pas d'accord » pour l'attachée au cabinet du Ministre Smet. Cette dernière nous dit : « Selon moi, la responsabilité

revient aux Ministres, au politique. L'administration suit ce que le politique lui demande de faire et [...] donne des conseils. L'administration ne devrait pas avoir plus de responsabilités, elle peut cependant prendre plus d'initiatives, en termes de mise en application des politiques publiques²³⁸ ». L'attachée du cabinet du Ministre Smet évoque également, pour une autre question de l'entretien, que les cabinets ont besoin de l'avis de l'administration et du travail technique que les fonctionnaires fournissent, surtout pour la rédaction des arrêtés d'exécution, les agréments et les subventions, sans pour autant qu'il n'y ait de débats sur la politique publique. « L'administration n'apporte pas au débat politique, elle apporte la technicité et l'expertise, sur le plan légistique, fonctionnel, opérationnel, et c'est ce qu'on lui demande²³⁹ ». L'administration demande pour sa part plus de précisions sur certains termes (responsabilités, élaboration). Le terme « devraient » (utilisé dans l'affirmation) ne leur convient pas. Selon eux, quand il s'agit d'élaboration de politiques publiques, il n'est pas envisageable que l'administration et les hauts fonctionnaires aient plus de responsabilités, étant donné que la COCOM est une petite administration. L'avis du conseiller du cabinet Fremault est différent : « Mon avis personnel est que la Belgique est [...] un des seuls pays où il y a autant de personnel dans les cabinets. Ceci a pour conséquence que du personnel de cabinet fasse du travail qui devrait être fait par l'administration. D'autre part, un rôle politique (au sens de politique publique) de l'administration pourrait être intéressant. [...] Certaines administrations sont peu impliquées et mobilisées en termes de programmation des politiques publiques. C'est problématique car il y a aussi une question de continuité de l'action étatique, quand l'administration reste, les cabinets changent et parfois il y a des politiques publiques qui prennent un peu plus de temps que cinq ans pour être programmées, implémentées, évaluées, etc.²⁴⁰ ». Dans le même ordre d'idée et comme commentaire général sur les relations politico-administrative, l'administration insiste sur la nécessité pour les Ministres et leur cabinet de prendre en compte deux éléments dont l'administration ne doit pas tenir en compte : les stratégies politiques, alors que l'administration se veut neutre et objective ; la période de temps limitée alors que l'administration est « éternelle » et dans la continuité. Pour l'ordonnance, les Ministres ne disposaient que de cinq ans. L'administration n'aurait pas tenu compte de ce délai si cela n'avait dépendu que d'elle.

NB : nous n'allons pas analyser la réponse à la question 13, qui a été mal comprise certaines fois, mal formulée à d'autres reprises et par conséquent laissée de côté.

²³⁸Voir annexe 7.

²³⁹Voir annexe 7.

²⁴⁰Voir annexe 3.

B. Analyse théorique

Cette variable a pour objectif de déterminer les relations qu'entretiennent les services du Collège réuni de la COCOM avec les Ministres et leur cabinet. En effet, nous avons déjà mis en avant que ces relations ne sont pas toujours absentes de conflit et que les rôles et fonctions de chacune des parties ne sont pas toujours bien délimités. Si les relations entre ces acteurs correspondent à un marché bureaucratique schafferien, il s'agira de relations hiérarchiques, où la fonction administrative est « soumise » à la fonction politique. Par contre, s'il s'agit d'un marché bureaucratique managérial, les relations seront plus horizontales avec un partage équilibré des tâches²⁴¹. Interviennent également ici des notions relatives à la théorie des « ménages à trois ». En effet, comme nous l'avons expliqué, ces relations au sein des « ménages à trois » sont en fait des marchés bureaucratiques multiples. Il en existe différentes formes. Dans ce cas-ci, ces relations trilatérales ont lieu entre les cabinets et l'administration qui fournissent des compétences différentes aux Ministres. L'équilibre de ce « ménage à trois » ne peut fonctionner que si chaque acteur reste dans son rôle. Ceci permet d'aboutir à des relations de confiance et coopératives. A l'inverse, il y a un risque d'obtenir des relations de méfiance et conflictuelles.²⁴²

Pour la première affirmation, les avis vont dans la même direction (deux « d'accords » et trois « plutôt d'accords »), ce qui confirme la prise de décision hiérarchique de la part de l'autorité politique. Nous pouvons établir des liens avec l'observation d'une réunion bilatérale, où nous avons pu constater cette situation. Les cabinets sont les « porte-paroles » des Ministres : les cabinets donnent leurs consignes et l'administration en demande, afin de jouer son rôle d'exécutant. L'administration conseille et rappelle la norme mais ne décide pas elle-même.

La seconde affirmation, concernant les relations présupposées coopératives entre l'administration et l'entourage politique, fait également globalement consensus (deux « d'accord » et deux « plutôt d'accord »). Par conséquent, malgré que les relations soient hiérarchiques, celles-ci ne sont pas conflictuelles. Comme le disent les fonctionnaires interrogés, les cabinets et les Ministres ont besoin de leur expertise et de leurs connaissances de la réalité journalière, ils doivent coopérer.

²⁴¹HOOD, C., *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*, in International Public Management Journal 3, Elsevier, 2000, p. 14.

²⁴²DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *Expliquer les différences dans les "ménages ministériels à trois": les marchés multiples en Belgique et au Danemark*, in Revue Internationale des Sciences Administratives, 2013/1, Vol. 79, p. 75.

La troisième affirmation par rapport à la bonne délimitation des rôles de chacun et la quatrième au sujet d'une éventuelle interférence des cabinets sont liées. Les rôles et fonctions des cabinets et de l'administrations seraient bien délimités (trois « d'accord » et deux « plutôt d'accord »). Ceci s'explique par les évolutions qu'a connu l'administration de la COCOM (recrutement, vision orientée vers le management, etc.). Au début de la législature, les rôles étaient moins délimités et, l'administration étant faible, les cabinets faisaient une partie de leur travail. Nous pouvons établir des liens avec l'observation d'une réunion bilatérale où nous avons constaté que les cabinets n'interféraient pas dans le travail de l'administration et que les rôles étaient bien délimités. En effet, au sujet de l'interférence des cabinets, nos répondants ne sont pas en accord avec l'affirmation (trois « plutôt pas d'accord »). Les fonctionnaires avaient mal perçu le sens du mot interférer. En réinterprétant leur réponse, ils ne sont plutôt pas d'accord avec l'interférence des cabinets, car en ce qui concerne leur travail quotidien, ils estiment qu'il n'y a pas d'interférence mais une collaboration. Les réponses à ces deux affirmations confirment les relations plutôt coopératives entre ces acteurs.

Enfin, concernant la dernière affirmation à propos d'une responsabilisation accrue des fonctionnaires, nous obtenons des réponses variées (un « plutôt d'accord », un « neutre » et un pas d'accord). Ceci nous donne une tendance plutôt négative par rapport à cette affirmation. Ces réponses reflètent les perceptions divergentes de nos trois répondants, l'une étant orientée vers une conception wébérienne de la responsabilité politique, l'autre vers une conception plutôt managériale.

En conclusion, l'élément le plus important qui ressort pour cette variable « opinion sur les relations entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » est que les relations politico-administratives restent caractérisée par une conception hiérarchique indiscutable. Pourtant, cela n'empêche pas que ces relations soient également coopératives. La bonne délimitation globale des rôles et la non-interférence apparente des cabinets le confirment. Dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance sans-abri, nous nous trouvons donc dans un marché bureaucratique schafferien. La non-interférence, les rôles bien définis et la coopération montrent l'apparente faible présence de « tricherie », qui sont des éléments positifs pour l'équilibre du « ménage à trois » que représentent ces relations trilatérales.

iii. Troisième variable : « coordination entre l’administration et les ministres (et leur cabinet) »

A. Analyse des entretiens

Cette variable concerne les questions de 14 à 18 de notre questionnaire. Ces questions sont principalement d’ordre factuel (« à quelle fréquence... ») et n’appellent pas un avis (sauf pour la dernière). Par conséquent, nous ne les avons pas toutes abordées avec le député bruxellois et la Directrice de l’AMA, étant donné qu’ils ne sont pas au courant des détails de la coordination entre ces acteurs.

Les deux premières questions traitent de la fréquence des rencontres entre les services du Collège réuni de la COCOM et les cabinets des Ministres Smet et Fremault, de manière générale et au sujet des politiques publiques, dont l’ordonnance sans-abri. La réponse à cette question est unanime pour l’administration et les deux cabinets. Les rencontres sont mensuelle au minimum, par le biais des réunions bilatérales AP. Cependant, ces réunions bilatérales peuvent parfois être plus fréquentes, en fonction des nécessités et de l’agenda. De plus, il y a également le groupe de travail COCOM (administration et cabinets) sur l’ordonnance et les arrêtés d’exécution qui, lui aussi, se réunit mensuellement et parfois plus. On se rapproche donc de contacts hebdomadaires à certaines périodes. Les fonctionnaires que nous avons rencontrés ajoutent que la COCOM est une petite administration. Par conséquent, contrairement à d’autres administrations, il y a une autre manière de prendre contact. A la COCOM, les fonctionnaires prennent directement contact avec les cabinets, tandis que c’est moins le cas ailleurs. Il y a généralement des étapes intermédiaires, une centralisation des problèmes et des solutions.

La troisième question aborde le sujet des modes de coordination, outre les réunions bilatérales que nous avons déjà évoquées. A ce propos, le collaborateur du cabinet de la Ministre cdH précise que les réunions bilatérales n’existaient pas avant l’arrivée du nouveau fonctionnaire dirigeant. Auparavant, il y avait d’autres types de réunions mais relativement informelles. Les cabinets et l’administration fonctionnaient presque exclusivement sur notes vertes (que nous avons déjà évoquées), lorsque les cabinets avaient une instruction à donner. Ces réunions bilatérales permettent, dans certains cas, de remplacer les notes vertes qui existent toujours mais sont moins utilisées (surtout lorsque l’instruction doit être donnée de manière plus formelle). Les bilatérales permettent qu’un représentant de la Ministre donne directement une instruction à l’administration. Le groupe de travail évoqué à la question précédente comprend les membres des cabinets en charge du dossier et trois ou quatre membres des services du

Collège réuni de le COCOM avec leurs propres expertises (juridique, budget, subsides, normes, agréments, etc.). Celui-ci a pour objectif d'avancer rapidement sur l'ordonnance sans-abri. Des représentants du secteur sont conviés de temps en temps pour leurs connaissances de terrain. Les deux collaborateurs des cabinets et l'administration nous expliquent que des contacts quotidiens ont également lieu, que ce soit par téléphone ou par mail, ou encore lors des réunions sur des thèmes spécifiques en petit comité, au sein des conseils consultatifs, « dans les couloirs » avant ou après d'autres réunions, etc.

La quatrième question interroge la fréquence à laquelle les services du Collège réuni et ses fonctionnaires rencontrent les Ministres, à propos de sujets divers ou spécifiquement pour l'ordonnance. Les fonctionnaires interrogés nous disent ne jamais avoir rencontré les Ministres, ce que confirme C. Dekoninck en ce qui concerne le Ministre Pascal Smet. Le député A. Maron n'est pas au courant de cette information. R. Vitali nous dit qu'il n'y a pas de rencontres organisées, sauf éventuellement en début de législature. Nous supposons dans ce cas qu'il s'agit de rencontres avec le fonctionnaire dirigeant et son adjoint et non avec ceux que nous avons rencontrés et qui travaillent spécifiquement sur l'ordonnance. Les cabinets jouent, lors de leurs rencontres avec l'administration, le rôle d'intermédiaire ou de « porte-parole » des Ministres à l'administration.

La dernière question concernant cette variable demande aux répondants si cette coordination et ces rencontres sont suffisantes. Les deux cabinets estiment que oui. Le collaborateur du cabinet de la Ministre Fremault ajoute qu'avant le changement de fonctionnaire dirigeant, la modernisation qui s'en est suivie, avant l'arrivée de personnel supplémentaire et des nouvelles compétences, la coordination et les rencontres étaient nettement insuffisantes. L'administration estime également qu'aujourd'hui ces rencontres sont satisfaisantes, avec toutes les manières d'entrer en contact La Directrice de l'AMA, quant à elle, estime que la coordination n'est pas suffisante. Elle s'explique : « Non. [...] Je pense à certaines circulaires ou certains arrêtés qui doivent être signés par les Ministres. L'administration « fait son travail » et attend de pouvoir appuyer sur le bouton pour exécuter des paiements, [...]. Cependant, sans autorisation ou sans signatures des arrêtés par les ministres, l'administration ne peut pas exécuter les paiements²⁴³ ».

B. Analyse théorique

Cette variable a pour but d'analyser la fréquence de la coordination entre les fonctionnaires et les cabinets, mais également celle des contacts directs entre

²⁴³Voir annexe 4.

l'administration et les Ministres ainsi que les modes de coordination utilisés. Cette variable prolonge d'une certaine manière les deux précédentes. En effet, selon nous, la coordination sera d'autant plus efficace que les rencontres seront fréquentes, ce qui amènera à rendre les relations politico-administratives plus coopératives et impliquera une meilleure définition des rôles de chacun. Un des ouvrages que nous avons abordé dans la revue de littérature évoque que des codes de conduite peuvent réguler la coopération entre les cabinets et les hauts fonctionnaires. Ceux-ci ne se sont généralement pas concrétisés²⁴⁴. En outre, un autre ouvrage de notre revue de la littérature évoquait la réforme Copernic et l'idée (abandonnée) de mettre en place des conseils stratégiques ayant pour objectif de renforcer la coordination entre ministres et fonctionnaires ainsi que d'associer davantage ces derniers à l'élaboration des politiques publiques²⁴⁵. Dès lors, nous pouvons nous poser la question suivante : de telles dispositions sont-elles prévues de manière plus ou moins formelle dans le cadre de l'ordonnance sans-abri en COCOM ? Bien que de telles procédures de rencontres ne changeraient pas fondamentalement la relation hiérarchique existante dans notre cas d'étude, elles pourraient néanmoins impliquer davantage les fonctionnaires dans l'élaboration des politiques publiques et faire évoluer la relation politico-administrative vers une conception moins wébérienne.

La dernière question demande si ces rencontres sont jugées suffisantes. En prenant en compte les différentes manières de se coordonner, elles le sont, selon nos répondants. Seule une répondante estime, selon son point de vue associatif, qu'elles ne le sont pas, en évoquant des retards dans certaines signatures de documents par l'autorité politique.

Selon nous, les réunions bilatérales peuvent constituer une variante prometteuse au code de conduite, puisqu'elles régulent la coopération entre les cabinets et l'administration. Nous ne disposons pas d'informations sur l'existence d'un règlement écrit à leur sujet, mais ces réunions ont bel et bien lieu, à une fréquence régulière. De plus, il existe plusieurs types de bilatérales en COCOM (AP, Santé, Fonction publique). Ces réunions sont formalisées et permettent à un représentant des Ministres de donner une instruction à l'administration. Sur le terrain, les rencontres se rapprochent d'une coordination hebdomadaire à certaines périodes, ce que nous estimons être un rythme soutenu et utile. En tenant compte de ces éléments, nous pouvons exprimer concernant la variable « coordination entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » dans le cadre de

²⁴⁴DE VISSCHER, C., *La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, Gent, 2004, 196p. pp. 15-16.

²⁴⁵DE VISSCHER, C., *Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participation en Belgique*, in *Politiques et management public*, vol. 23, n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, 17 et 18/03/05 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2. p. 45.

l'élaboration de l'ordonnance sans-abri, qu'une coordination conséquente a lieu entre l'autorité politique et l'autorité administrative, ce qui permet d'impliquer davantage les fonctionnaires dans l'élaboration des politiques publiques. Nous nous éloignons donc d'une conception typiquement schafférienne, où existe une séparation claire entre la fonction publique et la fonction politique, puisque dans le cas qui nous occupent elles collaborent intensivement. Ce constat est cependant atténué par le fait que les relations sont toujours hiérarchiques : le Ministre (par l'intermédiaire de son cabinet) décide et l'administration exécute, notamment lors des réunions bilatérales. De plus, bien que le fonctionnaire dirigeant soit (certaines fois) présent lors de celles-ci, les Ministres ne s'y rendent jamais et n'ont pas de contacts avec l'administration.

iv. Opinion sur d'autres sujets en lien avec les relations politico-administratives

A. Analyse des entretiens

Cette partie concerne les questions de 19 à 23. Il s'agit de questions ayant pour but de susciter une opinion de la part de nos répondants, qui ont tous donné leur avis. La première question aborde leur opinion à propos du fait qu'il y ait deux Ministres responsables de chaque compétence en COCOM (et en l'occurrence ici en charge de l'aide aux personnes). R. Vitali du cabinet de la Ministre Fremault nous signale que « parfois il y a des injonctions qui peuvent être contradictoires. Nous veillons à ce que ce ne soit pas le cas, mais l'administration peut être confrontée à des tensions, mais là ils doivent juste attendre qu'il y ait une convergence des deux cabinets²⁴⁶ ». Selon lui, cela ajoute de la complexité au débat. Cependant, l'élément-clé est le suivant : cela ralentit fortement le processus décisionnel et son efficacité, sans pour autant augmenter la légitimité de la décision car, cela apporte surtout le respect de la minorité néerlandophone. L'administration constate que c'est une obligation, qui peut compliquer et ralentir les choses, mais selon les fonctionnaires, ça ne signifie pas que le résultat soit moins bon. Comme nous le signifiait A. Maron dans une autre de ses réponses : cela peut complexifier les rencontres entre l'administration, les deux Ministres et leur cabinet, en comparaison à une situation classique où l'administration ne traite qu'avec un Ministre, comme Bruxelles-Environnement et la Ministre de l'Environnement. De plus, par rapport au vote majorité contre opposition pour l'ordonnance, il constatait que la matière traitée n'appelait généralement pas ce type de vote. Selon lui, un élément explicatif peut-être la gestion conjointe des deux Ministres. En effet, lorsque les deux Ministres se mettent d'accords, tout est déjà « boulonné » dans le sens où chacun a ses préférences à inclure

²⁴⁶Voir annexe 3.

dans l'ordonnance et les a négociées. Pour la collaboratrice du cabinet du Ministre Smet, cette situation doit changer pour le bien du travail social et de la lutte contre la pauvreté à Bruxelles. Il faudrait qu'il n'y ait qu'un seul Ministre du social et de la santé. En effet, cela complexifie et ralentit le processus et chaque ministre favorise ses priorités. Selon la Directrice de l'AMA, cette situation engendre des points positifs et négatifs. Au rang des points positifs, cela permet de composer, comme pour l'ordonnance sans-abri, avec « deux Ministres qui ont deux approches différentes et deux sensibilités différentes (C. Fremault pour le volet insertion sociale, P. Smet pour le volet urgence sociale) et la conséquence c'est un texte qui essaye de trouver un équilibre entre les deux approches²⁴⁷ ». Du côté des points négatifs, elle cite le fait que les groupes d'intérêt doivent aller voir les deux cabinets. Certaines signatures d'arrêtés sont longues à obtenir.

La seconde question est liée à la précédente et aborde l'opinion sur les relations qu'entretiennent les Ministres et les cabinets en charge de l'Aide aux personnes et dans le cadre de l'ordonnance sans-abri. Il y avait cinq possibilités de réponse, de « très bonnes » à « très mauvaises ». La collaboratrice du cabinet du Ministre Smet estime que pour l'ensemble des collaborateurs en charge de l'Aide aux personnes, les relations sont globalement bonnes mais les deux cabinets ayant souffert de certaines personnalités, les relations sont donc variables. Elle estime qu'une image positive de la relation entre les deux cabinets est perceptible à l'extérieur de ceux-ci. Pour l'ordonnance sans-abri précisément, elle se rappelle les nombreuses fois où il a fallu trouver un accord sur des points de détail, afin de respecter ce que les chefs de cabinet donnaient comme instruction. Ces détails que les deux cabinets revendiquent ne devraient pas empêcher le fait de mettre en place une politique selon elle. Cependant, malgré l'ampleur de l'ordonnance sans-abri, les deux cabinets ont réussi à se mettre d'accord et elle constate que c'est inédit. Madame Dekoninck ajoute qu'elle et son homologue au cabinet Fremault ont bien collaboré et avaient une bonne relation au sujet de cette ordonnance. L'administration, quant à elle, déclare que leurs relations ne sont « ni bonnes ni mauvaises ». Selon elle, à la base, il s'agit d'une relation pour laquelle les deux collaborateurs de cabinet ont la même volonté d'avancer, avec des bons et des moins bons moments. Pour C. Vanhessen de l'AMA, leurs relations sont à priori « mauvaises ». Leur sensibilité et leur approche du sujet sont différentes et cela les oblige à trouver un consensus. De son point de vue extérieur, elle n'a pas l'impression que les Ministres s'entendent, sans pouvoir préciser si c'est lié à la matière en question ou si c'est pour une autre raison (politique, personnelle, etc.). Selon

²⁴⁷Voir annexe 4.

le député ECOLO, les relations entre les deux cabinets sont à priori « mauvaises ». En effet, il constate qu'elles sont très tendues et que c'était perceptible, notamment en Commission des affaires sociales. Il met cependant en avant que, malgré certaines tensions entre les deux Ministres, ils ont réussi à se mettre d'accord sur l'ordonnance sans-abri qui a abouti, mais également pour plusieurs autres textes, alors qu'il nous fait remarquer que passer des textes en COCOM est souvent malaisé. Selon lui, ce système à deux Ministres n'apporte aucune plus-value et constitue une protection énorme pour les néerlandophones de Bruxelles, par rapport à leur électorat. Selon lui, il faudrait transférer ces matières à la Région car il n'y aurait pas de raison de maintenir des règles particulières pour l'Aide aux personnes au prétexte que ce sont des matières personnalisables. Il comprend la sensibilité de la protection de la minorité néerlandophone mais considère que celle-ci peut être garantie autrement. Pour terminer, selon le collaborateur du cabinet de la Ministre Fremault, les relations entre les deux cabinets sont « ni bonnes ni mauvaises », cela dépend des dossiers et des personnes concernées. Dans le cadre de l'ordonnance sans-abri, cela s'est bien passé. R. Vitali évoque également les priorités différentes des Ministres et de leur chef de cabinet adjoint. Nous avons donc obtenu deux réponses qui considèrent que les relations sont (à priori) « mauvaises », deux « ni bonnes ni mauvaises » et une réponse qui considère que les relations sont « bonnes ».

La troisième question a pour objectif d'obtenir l'opinion de chacun sur le concept de détachement de l'administration vers les cabinets, notamment pour le cas des services du Collège réuni. R. Vitali du cabinet Fremault nous indique que le mécanisme n'est pas très positif : cela vide l'administration de bons éléments qui y sont utiles et politise également les administrations qui se retrouvent avec peu de personnel. Les fonctionnaires que nous avons rencontrés nous confient que, d'un point de vue personnel, cela dépend de la personne détachée. En l'occurrence, à la COCOM, il n'y a qu'une seule personne qui l'est. Ils nous expliquent cependant que le personnel détaché est systématiquement remplacé car il faut que quelqu'un s'occupe des tâches auxquelles ces fonctionnaires travaillaient. Le député A. Maron nous communique qu'il n'a pas de problème avec ce mécanisme, pour autant que ces personnes soient remplacées. Il met également en évidence le fait que placer des personnes qui connaissent la réalité de l'administration au sein des cabinets peut améliorer les relations entre eux.

La quatrième question interroge les personnes interviewées au sujet du manque (ou non) de personnel au sein des services du Collège réuni. Le conseiller de la Ministre Fremault avait déjà évoqué cela précédemment et, confirmait le manque de personnel mais dans

une moindre mesure depuis la sixième réforme de l'Etat car, depuis 2016, l'administration a été renforcée. En outre, de futurs recrutements seront effectués dans l'organisme d'intérêt public (OIP) « Iriscare ». La collaboratrice du cabinet du Ministre Smet estime que jusqu'aux recrutements récents, il était évident qu'il manquait du personnel, bien que cela restera peut être encore insuffisant. Elle ajoute que de nouveaux recrutements sont prévus mais que la période actuelle est difficile à évaluer car il y a la mise en place d'« Iriscare » qui va reprendre une série des matières de l'Aide aux personnes et de la Santé. Pour leur part, les fonctionnaires des services du Collège réuni pensent également qu'on assiste à un manque de personnel mais qu'il faut prendre en compte la volonté de l'administration de faire plus et mieux, ainsi que la transition de l'administration et ce que nous avons évoqué à propos du nouvel OIP. Selon elle, il faut également prendre en compte le fait que les cabinets prennent des décisions quant aux priorités. Si l'ordonnance sans-abri est prioritaire, l'administration va investir du temps pour cette tâche.

La dernière question traite de divers phénomènes (détachement, manque de personnel, interférence possible des cabinets dans le travail de l'administration, rôles potentiellement pas clairement définis) et de leurs impacts sur la motivation ou l'efficacité au sein des administrations (comme les services du Collège réuni). L'administration pense en effet que ces éléments pourraient avoir un impact négatif. A. Maron avait déjà répondu précédemment à cette question en disant que, selon lui, des frustrations sont possibles en cas de non-remplacement des personnes détachées ou si le détachement concerne un poste-clé. Au cabinet de la Ministre Fremault, on nous dit que les fonctionnaires dirigeants ne sont jamais ravis par rapport au détachement et qu'il arrive qu'il y ait des vetos ou des conséquences sur l'avancement de la carrière.

B. Analyse théorique

Comme nous l'avions précisé, nous ne considérons pas cette catégorie comme étant une variable. Cependant, les réponses obtenues vont nous permettre de développer notamment une spécificité importante de la COCOM : la gestion conjointe des compétences. Nous avons déjà évoqué celle-ci²⁴⁸ mais il sera désormais intéressant d'analyser le point de vue de chacun et d'y appliquer la théorie des « ménages à trois ».

Brièvement, à propos des autres sujets évoqués dans cette partie, nous apprenons que le détachement n'est pas perçu si négativement par nos répondants et qu'il peut améliorer les relations entre cabinets et administration car les personnes détachées connaissent le

²⁴⁸Voir point 2.2.i.

fonctionnement de l'administration. Le détachement a cependant peu lieu en COCOM. En ce qui concerne le manque de personnel, comme nous l'avons constaté lors de notre observation d'une réunion bilatérale, une certaine tension est palpable. Globalement, il manquerait toujours du personnel mais moins depuis la sixième réforme de l'Etat et les recrutements récents. Enfin, ces éléments peuvent potentiellement avoir un impact négatif et générer des frustrations au sein de l'administration.

Le dédoublement du nombre de Ministre par matière en COCOM n'est pas sans conséquences sur les relations qu'entretiennent l'autorité politique et l'autorité administrative. Les Ministres et leur cabinet doivent se coordonner avant d'entrer en contact avec l'administration. Nous apprenons grâce aux entretiens qu'il y a parfois des injonctions contradictoires. Dans ce cas, l'administration peut être confrontée à des tensions et les fonctionnaires doivent attendre qu'il y ait convergence des deux cabinets. De plus, les deux Ministres ne sont pas de la même couleur politique et sont de surcroît d'un autre groupe linguistique. Ils n'ont par conséquent pas nécessairement la même vision de la politique publique à mettre en place. Ce qui ressort de notre entretien est que le fait d'avoir deux Ministres ralentit le processus décisionnel et complexifie les relations.

Les deux cabinets, et plus précisément les deux collaborateurs en charge de la compétence de lutte contre la pauvreté, sont en contact permanent. Globalement, nos répondants ont jugé que les relations entre les deux cabinets étaient mauvaises (deux considèrent que les relations sont « mauvaises », deux « ni bonnes ni mauvaises » et une « bonnes »). Entre les deux collaborateurs en charge de la lutte contre la pauvreté et qui ont donc travaillé ensemble à l'élaboration de l'ordonnance sans-abri, l'administration considère cette relation comme « ni bonne ni mauvaise », avec des bons et moins bons moments mais une volonté commune d'avancer. Les deux collaborateurs eux-mêmes pensent que leur relation était plutôt bonne, d'ailleurs l'ordonnance a abouti et a finalement été votée. Cependant, de nombreuses fois, il a fallu trouver des accords et s'entendre entre cabinets par rapport à la direction qu'allait prendre l'ordonnance. Pour le groupe d'intérêt et le député interrogé, les relations entre les deux cabinets sont mauvaises et que vu « de l'extérieur », une image de relations compliquées est renvoyée.

La notion de « ménage à trois » que nous avons déjà développée auparavant est pertinente et nous nous attacherons à l'appliquer dans ce cas-ci. Il s'agit de marchés bureaucratiques multiples entre plusieurs acteurs. Il en existe différentes formes. Nous allons nous concentrer sur ces relations trilatérales entre le cabinet et l'administration et qui fournissent des compétences différentes au Ministre. L'équilibre de ce « ménage à trois »

ne peut fonctionner que si chaque acteur reste dans son rôle. Ceci permet d'aboutir à des relations de confiance et coopératives. A l'inverse, si un acteur arrête de respecter le marché, on est dans un cas de « tricherie », ce qui amène un risque d'obtenir des relations de méfiance potentiellement conflictuelles. Il est donc nécessaire de se pencher ici sur le degré de tricherie entre le ministre et l'administration ainsi qu'entre le ministre et le conseiller spécial, mais également sur le degré de politisation administrative entre le conseiller spécial et le fonctionnaire²⁴⁹. Dans la situation qu'est celle de la COCOM (deux Ministres et deux cabinets qui traitent avec les services du Collège réuni) la situation se complexifie davantage. En effet, pour maintenir l'équilibre de ce genre particulier de « ménage », il faut que chaque type d'acteur reste dans son rôle. Or, dans notre cas, il y en a deux supplémentaires. De plus, les deux entourages politiques et les deux Ministres doivent s'entendre entre eux également. Nous pouvons donc avancer que cette situation pourrait potentiellement augmenter la probabilité de « tricherie » et de politisation administrative. Néanmoins, nous avons constaté dans notre analyse une relative absence d'interférence de la part des cabinets, des relations plutôt coopératives entre les cabinets et l'administration ainsi qu'une définition plutôt bonne des rôles de chaque acteur. Malgré des rebondissements divers, l'ordonnance a fini par être votée.

v. Synthèse

Pour conclure notre analyse, nous pouvons présenter un aperçu des conclusions relatives à chaque variables ainsi que celles des autres informations recueillies. Ceci nous permettra, dans la conclusion générale, de répondre à notre question de recherche.

Tout d'abord, nous avons investigué du côté des rôles et relations des groupes d'intérêt et du Parlement. Cette partie, liée aux réponses des questions lors des entretiens, a surtout permis de mettre en évidence des éléments contextuels intéressants relatifs à l'ordonnance sans-abri. Elle a également aidé à analyser partiellement certains aspects des relations institutionnelles. Nous avons appris que les hauts fonctionnaires se rendent très rarement au parlement et uniquement afin d'épauler les Ministres lors de questions parlementaires. Nous avons donc pu affirmer qu'il n'y a pas de responsabilité directe (transparence) des fonctionnaires devant le Parlement et que nous nous trouvons, pour cet aspect-ci, dans un marché bureaucratique schafferien. Au sujet des relations des groupes d'intérêt avec les fonctionnaires, nous avons pu déduire que nous ne sommes pas totalement dans une situation hiérarchique où les groupes d'intérêt ont un accès limité aux fonctionnaires mais

²⁴⁹DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *Expliquer les différences dans les "ménages ministériels à trois": les marchés multiples en Belgique et au Danemark*, in Revue Internationale des Sciences Administratives, 2013/1, Vol. 79, pp. 75-77

plutôt dans une situation où les fonctionnaires ont des contacts relativement fréquents avec les groupes d'intérêt. Pour cet aspect-là uniquement, nous nous rapprochons (légèrement) des caractéristiques d'un marché bureaucratique managérial ou de l'intermédiaire entre les deux (un PSB hybride). Cependant, nous ne pouvons pas élaborer une conclusion à ce propos avec certitude, car nous n'avons pas exploré les relations avec les groupes d'intérêt ni la transparence vis-à-vis de ceux-ci de manière approfondie.

Ensuite, l'observation d'une réunion bilatérale « Aide aux personnes » a été utile et corrobore globalement ce que nous avançons dans l'analyse de nos variables. Notre première variable « cycle de la politique publique » a permis de mettre en avant que globalement nous ne sommes pas dans une situation où l'administration bénéficie d'une grande autonomie opérationnelle. Il s'agit donc des caractéristiques d'un marché bureaucratique schafferien. En ce qui concerne précisément la phase de mise en œuvre, la relation n'est pas totalement hiérarchique car l'administration apporte son expertise technique et bénéficie de plus d'autonomie pour des textes de moindre ampleur.

Notre seconde variable « opinion sur les relations entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » a principalement mis en exergue que les relations politico-administratives sont caractérisées par une conception hiérarchique indiscutable, ce qui n'empêche pas que ces relations soient coopératives. La bonne délimitation globale des rôles et la non-interférence apparente des cabinets le confirment. Pour cette variable-ci, nous nous trouvons donc dans un marché bureaucratique schafferien.

Enfin, concernant notre troisième variable « coordination entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » nous avons mis en évidence qu'une coordination conséquente a lieu, ce qui permet d'impliquer davantage les fonctionnaires dans l'élaboration des politiques publiques. Nous nous éloignons donc d'une conception typiquement schafferienne, pour laquelle il y a une séparation claire entre la fonction publique et la fonction politique, qui désormais collaborent intensivement. Ce constat est cependant atténué par le fait que les relations sont toujours hiérarchiques, notamment lors des réunions bilatérales. De plus, les Ministres ne se rendent à priori jamais à ces réunions.

Une dernière partie nous a orienté vers l'exploration de plusieurs thématiques, dont la situation de gestion d'une même compétence en COCOM par deux Ministres et la relation entre leur cabinet ministériel respectif. Cette gestion conjointe a pour principale conséquence la nécessité d'une coordination constante entre les deux cabinets, un ralentissement du processus décisionnel et une complexification des relations.

Conclusion générale

En guise de conclusion, nous pouvons rappeler que l'objectif de ce mémoire était principalement de positionner les relations entre la fonction politique et la fonction administrative dans le cadre de l'élaboration d'une ordonnance en Commission communautaire commune (COCOM), par rapport à la théorie des marchés bureaucratiques (PSB) de C. Hood et suivant la perception qu'en ont quatre types d'acteurs. En outre, nous avons émis l'hypothèse que les relations politico-administratives seraient caractérisées par un marché bureaucratique hybride, bien que certains aspects de ces relations puissent correspondre à un marché bureaucratique schafferien et / ou managérial. En prenant en compte notre revue de la littérature, nous estimions qu'avec l'introduction du système de mandat dans la fonction publique bruxelloise et avec la redynamisation récente et sur plusieurs aspects des services du Collège réuni, les relations politico-administratives iraient plausiblement au-delà d'une conception classique schafferienne mais qu'il serait fort peu probable qu'elles soient caractérisées par un marché bureaucratique managérial, où le fonctionnaire dirigeant bénéficierait d'une grande autonomie opérationnelle.

Notre analyse vient plutôt infirmer notre hypothèse. En effet, nous ne nous situons pas dans une situation intermédiaire claire entre deux marchés bureaucratiques (schafferien et managérial), car deux de nos trois variables nous montrent indiscutablement que les relations entre l'autorité administrative et l'autorité politique dépeignent un marché bureaucratique schafferien. Nous constatons que l'administration se trouve dans un rôle d'exécution des décisions de l'autorité politique. En effet, la première variable « cycle de la politique publique » montre que les services du Collège réuni ne bénéficient pas d'une autonomie opérationnelle conséquente. Notre seconde variable « opinion sur les relations entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » met en exergue de manière évidente que les relations politico-administratives sont hiérarchiques, bien qu'elles soient globalement coopératives à plusieurs égards. Notre troisième variable « coordination entre l'administration et les ministres (et leur cabinet) » est cependant plus nuancée et met en évidence une coordination conséquente et bien établie, permettant ainsi de s'éloigner d'une conception typiquement schafferienne, puisque l'administration est impliquée et collabore intensivement avec l'autorité politique. Cependant, l'observation d'une réunion bilatérale a montré de manière flagrante que lors de ces réunions, les relations étaient bien hiérarchiques.

Au vu de notre analyse, nous supposons que cet état de fait concernant les relations dans le cadre de l'ordonnance sans-abri et l'Aide aux personnes est transposable pour les relations politico-administratives concernant la compétence de la Santé en COCOM. Nous précisons cependant que notre approche inductive, qui se base sur le cas d'une ordonnance à Bruxelles, comporte ses limites. Cette généralisation à l'ensemble de la COCOM ne peut donc se faire avec une certitude absolue. En effet, lorsque l'on analyse les « relations », il faut souligner l'importance de la personnalité des acteurs en présence, qui changent au rythme des législatures et des mandats. Ceux-ci n'ont pas tous la même vision et le même « style », ce qui peut influencer de manière importante sur les relations entre ministre, cabinet ministériel et haute fonction publique. Au rang des limites de notre analyse, nous pouvons également évoquer le fait que lors de nos entretiens nous n'avons pas suffisamment questionné les différentes relations du fonctionnaire dirigeant et de son adjoint. Étant donné que nous nous concentrons sur les relations dans le cadre de l'ordonnance sans-abri, nous avons principalement orienté nos questions au sujet des fonctionnaires qui ont directement travaillé sur celle-ci. Toutefois, nous pouvons mettre en avant que nos recherches ont investigué les relations en COCOM, niveau de pouvoir ayant son lot de spécificités et n'ayant à priori jamais fait l'objet d'analyses à ce sujet. Nous espérons ainsi avoir pu mettre en lumière un aperçu, bien que partiel, des relations politico-administratives à cet échelon de pouvoir.

Des approfondissements de certaines thématiques abordées dans ce mémoire sont envisageables pour des recherches ultérieures. Nous pensons par exemple à la notion de « ménage à trois » appliquée à la gestion conjointe d'une compétence en COCOM.

Pour terminer, nous pouvons également émettre certaines recommandations suite à nos recherches et analyses. Le système de gestion conjointe d'une même compétence par deux ministres en COCOM complique fortement les relations institutionnelles et ralentit les processus décisionnels. Une partie des personnes interrogées lors de nos entretiens soulignent qu'il est laborieux mais néanmoins possible, de mener une ordonnance à son terme et d'aboutir à des réformes conséquentes en COCOM. Repenser le fonctionnement de cette dernière semble judicieux. Dans un autre registre, une réforme aboutie de la fonction publique, qui pousserait les hauts fonctionnaires vers une position plus managériale et qui permettrait des relations plus horizontales de ceux-ci avec l'autorité politique, serait également souhaitable. Comme nous avons pu le constater, certaines réformes ont déjà fait le pari d'une telle évolution mais un décalage important entre ambition et mise en œuvre de ces dispositifs est constaté.

Bibliographie

-Sites web :

- BE.BRUSSELS, *Commission communautaire commune (COCOM)* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-institutions-communautaires-a-bruxelles/cocom> (consulté le 25/05/18).
- BE.BRUSSELS, *Commission communautaire flamande (VGC)* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-institutions-communautaires-a-bruxelles/vgc> (consulté le 25/05/18).
- BE.BRUSSELS, *Commission communautaire française (COCOF)* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-institutions-communautaires-a-bruxelles/cocof> (consulté le 25/05/18).
- BE.BRUSSELS, *Le Gouvernement régional* [en ligne], <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/le-gouvernement-regional> (consulté le 25/05/18).
- BELGIUM.BE, *Les première et deuxième réformes de l'État* [en ligne], https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/premiere_et_deuxieme_reformes_de_l_etat (consulté le 24/05/18).
- BELGIUM.BE, *Les troisième et quatrième réformes de l'État* [en ligne], https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/troisieme_et_quatrieme_reformes_de_l_etat (consulté le 25/05/18).
- COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Administration* [en ligne], <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/organisation/administration> (consulté le 15/06/18).
- COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Collège réuni (ministres compétents)* [en ligne], <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/organisation/college-reuni> (consulté le 21/05/18).
- COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes* [en ligne], <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/organisation/conseil-consultatif-de-la-sante-et-aide-aux-personnes> (consulté le 17/06/18).

- CRISP, *Avant-projet (de loi, de décret, d'ordonnance)* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/avant-projet-de-loi-de-decret-dordonnance/> (consulté le 18/06/18).
- CRISP, *Commission communautaire commune* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/commission-communautaire-commune-cocom/> (consulté le 25/05/18).
- CRISP, *Matières personnalisables* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/matieres-personnalisables-3/> (consulté le 24/05/18).
- CRISP, *Ordonnance* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/ordonnance/> (consulté le 18/06/18).
- CRISP, *Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale* [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/parlement-bruxellois/> (consulté le 24/07/18).
- ECOLO, *Ordonnance sans-abri à Bruxelles : les leçons du scandale du Samusocial n'ont pas été tirées – 2 mai 2018* [en ligne], <https://ecolo.be/ordonnance-sans-abri-a-bruxelles-les-lecons-du-scandale-du-samusocial-nont-pas-ete-tirees/> (consulté le 21/06/18).
- LA DERNIERE HEURE, *Le parlement bruxellois a voté le plan sans-abri* [en ligne], <http://www.dhnet.be/regions/bruxelles/le-parlement-bruxellois-a-vote-le-plan-sans-abri-5b084720553291b801403683> (consulté le 26/06/18).
- LA STRADA, *Composition de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri* [en ligne], <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/concertation-bruxelloise-de-l-aide-aux-sans-abri/presentation> (consulté le 27/06/18).
- LA STRADA, *Le projet d'ordonnance voté par la commission* [en ligne], <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/l-aide-aux-sans-abri-en-rbc/textes-legaux/362-le-projet-d-ordonnance-vote-2018> (consulté le 27/06/18).
- LA STRADA, *PV de la Concertation du 9/02/18* [en ligne], <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/concertation-bruxelloise-de-l-aide-aux-sans-abri/calendrier-et-pv/353-calendrier-2018-et-pv-de-la-concertation> (consulté le 28/06/18).
- LE SOIR, *Feu vert du parlement bruxellois à l'ordonnance réorganisant l'aide aux sans-abri* [en ligne], [http://plus.lesoir.be/158894/article/2018-05-25/feu-](http://plus.lesoir.be/158894/article/2018-05-25/feu-vert-du-parlement-bruxellois-a-l-ordonnance-reorganisant-l-aide-aux-sans-abri)

[vert-du-parlement-bruxellois-lordonnance-reorganisant-laide-aux-sans-abri](#)

(consulté le 26/06/18).

- LE SOIR, *L'aide aux sans-abri réorganisée* [en ligne], <http://plus.lesoir.be/154534/article/2018-05-02/laide-aux-sans-abri-reorganisee> (consulté le 26/06/18).
- MONITEUR BELGE, *Ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri* [en ligne], http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018061424&table_name=loi (consulté le 29/07/18).
- SPF PERSONNEL ET ORGANISATION, *Copernic-us – Au centre de l'avenir – La réforme de l'Administration fédérale belge* [en ligne], https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_copernicus_fr.pdf (consulté le 31/07/18).
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Fiche du dossier B-109/1-17/18* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/weblex-doc-det/?moncode=LB824&montitre=&base=2> (consulté le 27/06/18).
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Le fonctionnement* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/le-fonctionnement/> (consulté le 24/07/18).
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Les Commissions* [en ligne], <http://www.parlement.brussels/les-organes-du-parlement-2#les-commissions> (consulté le 17/06/18).
- VIE PUBLIQUE, *A quoi sert un cabinet ministériel?* [en ligne], <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/centrale/quoi-sert-cabinet-ministeriel.html> (consulté le 18/05/2018).
- VLAAMSPARLEMENT.BE, *Les parlement de Belgique et leurs compétences internationales* [en ligne], <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/varia/brochures//les-parlements-de-belgique-international-fr.pdf> (consulté le 25/05/18).

-Articles, livres et lois :

- ABERBACH, J., PUTNAM, R., ROCKMAN, B., *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, 322p.
- BOURGAULT, J., *Categorizing Senior Officials: Towards a classification of typologies*, in BICKERTON, J. & PETERS, B. G., *Governing: essays in honour of Donald J. Savoie*, McGill-Queen's University Press, Montréal, pp. 139-179.
- BRANS, M., PELGRIMS, C., HOET, D., *Observations comparées sur les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique en Belgique et aux Pays-Bas*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2006/1 (Vol. 72), pp. 61-77.
- CAMPBELL, C. *The political roles of senior government officials in advanced democracies*, *British Journal of Political Science*, 18, 1989, pp. 242-272.
- COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Déclaration politique du collège réuni de la Commission communautaire commune*, 2014, 14p.
- DE VISSCHER, C., *La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, Gent, 2004, 196p.
- DE VISSCHER, C., *Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et particratie en Belgique*, in *Politiques et management public*, vol. 23, n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, 17 et 18/03/05 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2. pp. 33-51.
- DE VISSCHER, C., HONDEGHEM, A., VAN DORPE, K., RANDOUR, F., MONTUELLE, C., *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r)évolution depuis Copernic?*, Academia Press, 2012, 142p.
- DE VISSCHER, C., HOULBERG SALOMONSEN, H., *Expliquer les différences dans les "ménages ministériels à trois": les marchés multiples en Belgique et au Danemark*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/1, Vol. 79, pp. 75-94.

- DE VISSCHER, C., MONTUELLE, C., *Fédéralisme et réorganisations administratives en Belgique : quelles différences de trajectoires entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés*, in Pyramides, 20 / 2010, pp. 142-172.
- FANIEL, J., *Sixième réforme de l'État : enjeux pour les matières personnalisables*, Les @nalyses du CRISP en ligne, 23/12/15, 7p.
- GÖRANSSON, M., *La réforme des cabinets ministériels*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2015/9 (n°2254), pp. 5-38.
- GÖRANSSON, M., *La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2010/11 (n°2056-2057), pp. 7-83.
- GÖRANSSON, M., *Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système-politico administratif*, Centre Émile Bernheim - Research Institute in Management Sciences, Working Paper n°08/038, 2008, 22p.
- GÖRANSSON, M., *Les cabinets ministériels : notre système politico-administratif peut-il s'en passer ?*, Observatoire de la gouvernance publique belge, Fondation Bernheim, 26p.
- HOOD, C., *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains*, in International Public Management Journal 3, Elsevier, 2000, 22p.
- HOOD, C., LODGE, M., *The politics of public service bargains – reward, competency, loyalty - and blame*, Oxford University Press, 2006, 224p.
- MONITEUR BELGE, 11 mai 2001 - Arrêté royal portant création du Service public fédéral Personnel et Organisation.
- MONITEUR BELGE, 12 janvier 1989 – Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises.
- MONITEUR BELGE, 12 septembre 2014 - Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune.
- MONITEUR BELGE, 17 juillet 1991 – Ordonnance portant création d'un Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune.

- MONITEUR BELGE, 18 juillet 2013 - *Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant le cadre linguistique pour les quatrième jusqu'au treizième degrés de la hiérarchie du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.*
- MONITEUR BELGE, 20 juillet 2014 – *Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune.*
- MONITEUR BELGE, 26 avril 2007 - *Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région du Ministère de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999.*
- MONITEUR BELGE, 29 avril 2009 – *Arrêté ministériel portant création de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux sans-abri.*
- MONITEUR BELGE, 29 novembre 2001 - *Arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation.*
- MONITEUR BELGE, 5 juin 2008 - *Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale.*
- MONITEUR BELGE, 8 août 1980 – *Loi spéciale de réformes institutionnelles.*
- NASSAUX, J.-P., *Les relations communautaires à l'Assemblée réunie de la commission communautaire commune*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1999/8 (n°1633-1634), 82p.
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Brochure institutionnelle du Parlement*, 2015, 28p.
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Compte rendu intégral – Séance plénière du vendredi 9 février 2018*, 6p.
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri*, 7/02/2018, 120p.
- PARLEMENT BRUXELLOIS, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri – Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales*, 2/05/18, 247p.

- PETERS, G., *Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making*, in LANE, J. E., *Bureaucracy and public choice*, London, Sage Publications, 1987, pp. 256-282.
- PIRAUX, A. *Que reste-t-il de « Copernic » ?*, Les @analyses du CRISP en ligne, 02/02/17, 11p.
- WEBER, M., *Le Savant (1917) et le Politique (1919)*, Paris, 1959, 152p.

A travers l'analyse d'une ordonnance de la Commission communautaire commune portant sur une réforme du secteur de l'aide aux sans-abri à Bruxelles, ce mémoire s'attache à étudier les relations politico-administratives, sur base de la théorie des marchés bureaucratiques (ou Public service bargains) développée par C. Hood. Les relations et les rôles des groupes d'intérêt et des députés sont également pris en compte.

- **Relations politico-administratives**
- **Cabinets ministériels**
- **Marchés bureaucratiques (Public service bargains ou PSB)**
- **Commission communautaire commune (COCOM)**
- **Sans-abri**