

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Le processus de décision du Gouvernement wallon : le cas de la procédure de silence

Quelle est la place de la structure et du libre-arbitre dans le comportement des membres des cabinets ministériels wallons ?

Auteur : Savanah Guilmot
Promoteur : David Aubin
Lecteur : Lise Frehen
Année académique 2022-2023
Master en administration publique à finalité spécialisée

« 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. »

Savanah Guilmot

REMERCIEMENTS

Avant de rentrer dans le vif du sujet, je voulais prendre le temps de remercier une série de personnes sans qui ce mémoire n'aurait jamais pu être conduit.

Tout d'abord, merci à l'équipe du Haut Conseil Stratégique, qui m'a accueillie dans le cadre de mon stage. Je ne peux que parler positivement de ce stage et des personnes qui y travaillent. Merci pour votre accueil, merci pour votre bienveillance, merci pour les nombreuses discussions, merci pour les rires et les sourires et surtout, merci de m'avoir encouragée à écrire sur un sujet qui suscitait mon intérêt.

Un merci tout particulier à Marie V et son magnifique PowerPoint sur le parcours de la norme juridique en Région wallonne, sans quoi, je n'aurais jamais pu prendre connaissance du terme « procédure silencieuse ».

Merci à mon promoteur, David Aubin, et à la flexibilité dont il a fait preuve et sans quoi je me serais peut-être retrouvée sans promoteur, sans sujet et donc potentiellement sans diplôme de Master (bien que, je doive encore d'abord le défendre).

Merci à toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder un entretien et qui m'ont souvent accueillie avec beaucoup de curiosité pour parler de leur quotidien au sein d'un cabinet. J'ai particulièrement apprécié l'attitude ouverte dont vous avez fait preuve et je vous souhaite à tous une bonne continuation.

Pour terminer, merci à toutes les personnes, proches et parfois moins proches qui ont pris le temps de relire mon mémoire, de partir à la chasse aux fautes d'orthographe ou encore, de m'écouter partir en monologue sur le sujet. Je sais que pour beaucoup, vous n'avez rien compris, mais moi ça m'aura quand même grandement aidée dans ma réflexion et mes écrits.

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	1
Liste des figures	3
Introduction	5
I. Mise en contexte	9
1. Le Gouvernement de la Région wallonne.....	9
2. Les règles formelles du Gouvernement.....	10
2.1. Le Parlement : les élus du peuple.....	10
2.2. Le Gouvernement : les élus des élus	12
3. Règles formelles vs règles informelles	13
4. L'entourage du Gouvernement	14
II. Revue de la littérature.....	15
1. Les origines des conseillers politiques.....	15
2. Informations générales	15
2.1. Conseiller politique ou conseiller ministériel : le débat.....	16
2.2. La fonction des conseillers ministériels	17
2.3. Les types de conseillers ministériels	17
2.4. Les conseillers dans l'élaboration des politiques	17
2.5. Définition et typologie des cabinets ministériels	18
2.6. Rôles et fonctions d'un cabinet ministériel	18
2.7. Relation entre l'administration et les cabinets	19
3. Le cas de la Belgique	19
3.1. Caractéristiques du système politique belge	19
3.2. L'apparition des cabinets	23
3.3. Lien entre les cabinets et la participatie	23
3.4. Composition des cabinets.....	25
4. La fonction de négociation politique en Belgique	26
4.1. Le rôle de la négociation.....	26
4.2. Les cellules de politiques générales	27
4.3. Les incontournables de la négociation entre conseillers	27
4.4. Le déroulement de la négociation	28
III. Cadre théorique	31
1. La sociologie des organisations	31

1.1. L'école française de la sociologie des organisations	33
1.2. L'analyse stratégique.....	34
2. Le nouvel institutionnalisme	37
2.1. Les différentes écoles de pensée	38
2.2. Similitudes entre les écoles	43
3. La complémentarité des théories.....	43
IV. Analyse.....	45
1. Méthodes de collecte des données	45
1.1. La démarche	45
1.2. Les entretiens.....	46
2. Étude de cas : la procédure de silence	50
2.1. Contextualisation de la procédure de silence	51
2.2. Les différents types de conseillers	54
2.3. Les relations interpersonnelles	57
2.4. La stratégie autour de la procédure de silence	61
2.5. La pyramide des acteurs : garder un gouvernement uni.....	69
2.6. Les personnes de l'ombre.....	71
3. Confrontation au cadre théorique	74
3.1. Le Gouvernement wallon : une institution structurée	75
3.2. Deux logiques différentes au sein de la procédure de silence	76
3.3. Changement de la culture de l'organisation	76
3.4. Le libre arbitre dans tout ça.....	77
V. Discussion	81
Conclusion générale	87
Bibliographie.....	89
Annexes	95
Annexe 1 : guide d'entretien pour les conseillers	95
Annexe 2 : temporalité de l'inscription des points au Gouvernement selon la circulaire de 2019.....	97
Annexe 3 : circulaire de 2009	98
Annexe 4 : circulaire de 2019	100

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Territoires et densité de population en Région wallonne (IWEPS, 2023)	10
Figure 2 - Circonscriptions électorales de 1995-2014 (Bouhon et al., 2018)	11
Figure 3 - Circonscription électorales depuis 2019 (Bouhon et al., 2018)	11
Figure 4 - Structure du Gouvernement et équilibre politique	13
Figure 5 - Les acteurs et les niveaux de la négociation gouvernementale (Witmeur, 2015, p.67)	29
Figure 6 - De l'ancienne à la nouvelle pyramide des niveaux.....	84

INTRODUCTION

Le choix du sujet fait suite à mon stage réalisé au Haut Conseil Stratégique, une nouvelle entité créée par le Gouvernement wallon ayant pour mission de rendre des avis et de réaliser des accompagnements dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Le premier jour, et dans le but de mieux comprendre à quel moment avait lieu l'intervention du HCS dans le processus d'élaboration des politiques publiques, j'ai pu prendre connaissance d'un document qui se voulait de résumer, de façon synthétique, le parcours d'un avant-projet de décret et/ou d'arrêté au niveau du Gouvernement wallon. C'est ainsi que j'ai pu lire pour la première fois le terme « procédure de silence ».

N'ayant pas pu trouver de traces de cette procédure dans la littérature académique qui entoure les cabinets ministériels et le Gouvernement, la première question que je me suis posée fut de comprendre ce qu'était cette procédure et comment celle-ci était utilisée. Néanmoins, le sujet n'ayant encore été abordé par quiconque, le meilleur moyen d'obtenir des informations fut de demander directement aux personnes qui l'utilisaient : les conseillers ministériels. Ceci justifie donc la méthode principale de ma collecte de données.

Toutefois, la méthode de collecte des données comportent au moins deux limites. Une première limite, lorsqu'en plus nous sommes en présence d'acteurs politiques, c'est ce que Bourdieu appelle « la résistance à l'objectivation » (Hamel, 2008). Cela signifie que les acteurs qui n'ont pas forcément envie de tout dire peuvent tenter, parfois même de manière inconsciente, de tourner la conversation à leur avantage. Cette difficulté a pu être identifiée en entretien puisqu'il est arrivé, à quelques reprises, que des personnes expriment la pratique des autres tout en expliquant qu'eux n'y avait pas recourt. C'est notamment le cas lorsqu'ils ont abordé les stratégies autour de l'utilisation de la procédure de silence.

Une deuxième limite concerne les profils rencontrés. En effet, il n'a pas toujours été possible de rencontrer toutes les personnes contactées et/ou tous les profils que l'on peut rencontrer dans un cabinet. La raison est double : premièrement, il est arrivé que la personne contactée me redirige vers d'autres personnes et/ou ne réponde pas à ma demande. Ce fut surtout le cas des conseillers matières. Une explication potentielle à ce phénomène pourrait-être que ces conseillers sont moins familiers avec la procédure

silencieuse du fait qu'ils ne peuvent l'utiliser qu'une fois un dossier terminé. Deuxièmement, il existe une myriade de profils, actifs au sein d'un cabinet d'où la difficulté de sélectionner ceux qui me semblaient les plus intéressants à rencontrer.

Rapidement, il est apparu que si certains aspects de la procédure de silence étaient règlementés, d'autres aspects donnaient lieu à des pratiques informelles. Dès lors la question s'est posée de chercher à comprendre comment, dans un environnement normé¹ tel qu'un gouvernement, les acteurs pouvaient encore disposer de leur libre-arbitre. L'hypothèse sous-tendue par ce questionnement étant qu'on pouvait retrouver toute une série de comportements stratégiques dans l'utilisation de la procédure de silence.

Pour résumer, ce mémoire s'intéresse au Gouvernement wallon et plus spécifiquement à la phase qui précède l'inscription des points aux ordres du jour du Conseil des ministres, c'est-à-dire, à la phase de la prise de décision gouvernementale. Cette inscription se fait par les différents cabinets ministériels après la réalisation d'une réunion intercabinets et/ou d'une procédure de silence. C'est pourquoi, ce mémoire s'intéresse également au fonctionnement interne des cabinets et aux interactions qui se font entre partenaires de gouvernement dans le cadre de la procédure étudiée.

Afin de pouvoir analyser les données récoltées dans le cadre de mes entretiens, deux champs théoriques sont mobilisés. D'un côté, les théories se rapportant à la sociologie des organisations, et de l'autre, les théories en lien avec le nouvel institutionnalisme. Ces deux champs théoriques permettent de s'intéresser aux règles formelles et informelles des institutions, ainsi qu'au libre arbitre que possèdent les individus au sein d'une organisation pourtant normée.

À la suite de cette section d'introduction, vous trouverez cinq chapitres. Avant tout, une mise en contexte qui reviendra plus particulièrement sur le Gouvernement wallon et les informations générales qui l'entourent. Ensuite, le Gouvernement étant composé de huit ministres, chacun possédant un cabinet ministériel, une revue de littérature sera réalisée sur le sujet de manière à mettre en lumière les connaissances déjà disponibles

¹ Par normé, j'entends que le Gouvernement est régi par toute une série de règles formelles (Constitution, lois, etc.) quant à son fonctionnement, sa composition et bien d'autres choses encore.

sur le fonctionnement des cabinets et sur le rôle des conseillers. Ce chapitre sera suivi d'un chapitre plus théorique qui mettra en exergue la sociologie des organisations et le nouvel institutionnalisme de manière à expliciter les concepts utilisés dans le chapitre suivant. Ce dernier portera sur les entretiens et les informations récoltés lors de ceux-ci. Il reprendra la méthodologie utilisée et les informations jugées pertinentes à l'application du cadre théorique. L'étude de cas et la confrontation au cadre théorique se trouveront également dans ce chapitre. À la suite de celui-ci, les conclusions de l'analyse de cas seront confrontées à la revue de la littérature dans un chapitre de discussion. Une conclusion générale viendra clôturer ce mémoire.

I. MISE EN CONTEXTE

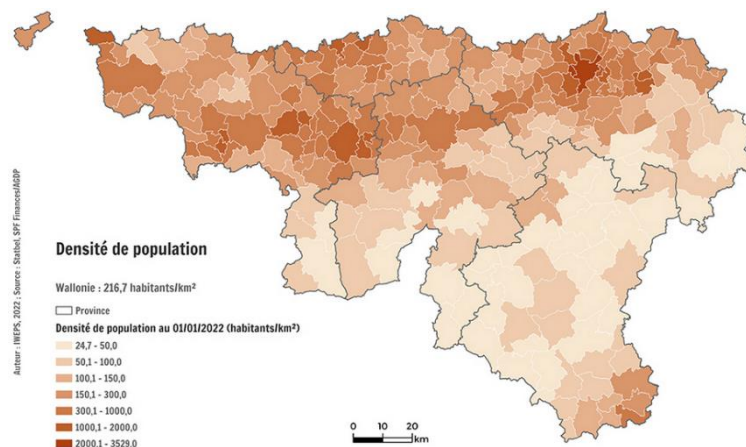
Afin de pouvoir, pas à pas, arriver à mon cas d'étude, et donc, à la procédure de silence, il est d'abord utile de présenter certains éléments. Ce premier chapitre est une mise en contexte car il a pour but de présenter, à travers toute une série de règles formelles, le gouvernement qui se trouve à la tête de la Région wallonne.

Ce chapitre sera composé de quatre sections. Dans un premier temps, je reviens sur la Région wallonne et les compétences que possède le Gouvernement wallon. Dans un deuxième temps, je reviens plus spécifiquement sur les normes juridiques liées à la composition et au fonctionnement du Gouvernement. Dans un troisième temps, j'introduis la distinction entre les règles formelles et les règles informelles. Enfin, la quatrième section me permet de faire la transition entre ce chapitre et le suivant. Elle aborde la question de l'entourage du Gouvernement.

1. LE GOUVERNEMENT DE LA RÉGION WALLONNE

Le Gouvernement wallon est à la tête de la Région wallonne (*Figure 1*) qui, en 2022, comptait 3 662 495 personnes soit, 31,6 % de la population sur un territoire grand de 16 901 km² (IWEPS, 2023). La Région flamande compte environ 60 % de la population mais possède un territoire environ 3 000 km² plus petit que celui de la Wallonie (Wikipédia, 2023). Ces deux régions sont nées à la suite de l'une des réformes de l'État jusqu'alors unitaire. C'est en 1993 que la Belgique devient officiellement un État fédéral composée de trois régions et trois communautés et si, à l'origine, on ne pensait donner qu'un rôle économique à ces régions (Belgium.be, 2023), de nombreuses compétences seront, par la suite, transférées du niveau fédéral au niveau régional à travers différentes lois spéciales. Ainsi donc, actuellement, les régions sont compétentes pour toute une flopée de domaines : « l'économie, l'emploi, la formation, la recherche, le commerce extérieur, le logement, l'action sociale, la santé, l'aide aux personnes, la famille, les allocations familiales, l'aménagement du territoire, les travaux publics, les transports, la mobilité, l'énergie, les pouvoirs locaux, les infrastructures sportives, le tourisme, l'environnement, l'eau, l'agriculture, la rénovation rurale, la conservation de la nature et les relations internationales dans le cadre des matières régionales. » (SPW, s. d.-b).

Figure 1 - Territoires et densité de population en Région wallonne (IWEPS, 2023)



2. LES RÈGLES FORMELLES DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement wallon est une institution qui doit obéir à toute une série de règles formelles. Cela signifie qu'on retrouve dans des documents officiels tels que la Constitution, les lois, les décrets, les circulaires, les arrêtés, etc., toute une série de règles auxquelles le Gouvernement doit se plier ainsi que les acteurs qui le composent.

Dans cette section, je souhaite donc mettre en avant quelques-unes des règles formelles qui contraignent le Gouvernement wallon.

2.1. LE PARLEMENT : LES ÉLUS DU PEUPLE

Le Parlement wallon est élu par la population de la Région wallonne au suffrage universel et en respectant les circonscriptions électorales organisées en arrondissements administratifs (Parlement de Wallonie, 2023; RTBF & CRISP, 2018). Ceux-ci auraient pour avantage de permettre une représentation des habitants en fonction du territoire, et ainsi, de créer un lien de proximité géographique entre la population et ses élus (Bouhon et al., 2018). Depuis les élections de 2019, et pour faire suite à une décision de la Cour constitutionnelle, la Wallonie compte 11 circonscriptions (*Figure 3*) et non plus 13 (*Figure 2*) comme c'était le cas depuis 1995 (Bouhon et al., 2018; RTBF & CRISP, 2018). Bien que ce mode organisationnel implique de devoir mettre au point une formule de distribution des sièges qui peut créer des inégalités de représentativité des différentes entités, on remarque que la modification du nombre de circonscriptions n'a pas véritablement chamboulé la répartition des sièges entre les Provinces (Bouhon et al., 2018).

Figure 2 - Circonscriptions électorales de 1995-2014 (Bouhon et al., 2018)



Figure 3 - Circonscription électorales depuis 2019 (Bouhon et al., 2018)



Aussi bien sa composition que son fonctionnement sont réglés par la loi (*LA CONSTITUTION BELGE*, s. d., art. 118) bien que, la Région wallonne peut, elle-aussi, régir ces deux aspects à travers l'adoption de diverses normes tels que des décrets spéciaux (Bouhon et al., 2018). Ainsi, actuellement, il est composé de 75 sièges qui sont occupés par des mandataires élus pour une période de cinq ans et dont le mandat est incompatible avec les fonctions de la Chambre des Représentants ou du Sénat (Bouhon et al., 2018; *LA CONSTITUTION BELGE*, s. d., art. 117-119; Parlement de Wallonie, 2023).

2.1.1. LES TROIS FONCTIONS PRINCIPALES

Parmi les missions du Parlement, on retrouve trois fonctions principales. Formellement, il adopte des décrets qui ont force de loi dans les limites des compétences régionales et territoriales, contrôle le Gouvernement à travers des interpellations et des questions et/ou la possibilité de voter des motions de confiance ou de méfiance, et il s'exprime via des résolutions sur des questions de société (Parlement de Wallonie, 2023).

2.1.2. LA NOMINATION DU GOUVERNEMENT WALLON ET LE PARTAGE DU POUVOIR LÉGISLATIF

En plus de ces trois missions, c'est lui qui, formellement, nomine les membres du Gouvernement wallon pour une période de cinq ans (*LA CONSTITUTION BELGE*, s. d., art. 122; SPW, s. d.-a). De plus, le Parlement partage, avec le Gouvernement, l'exercice du pouvoir législatif. Ainsi, tous deux possèdent le droit d'initiative pour introduire des décrets. Cependant, si le Parlement dépose des propositions de décrets, le Gouvernement, lui, dépose des projets de décret (Parlement de Wallonie, 2023). La différence se situe dans le fait qu'une proposition peut émaner d'un ou plusieurs députés parlementaires et porter sur n'importe quelle matière qui relève de la compétence régionale, tandis qu'un projet est déposé par un membre du Gouvernement au nom de l'ensemble de celui-ci et ne porte que sur les compétences du Ministre qui l'a déposé (Parlement de Wallonie, 2023).

2.2. LE GOUVERNEMENT : LES ÉLUS DES ÉLUS

Comme je l'ai précisé précédemment, le Gouvernement est nommé par les parlementaires et non au suffrage direct. Tout comme pour le Parlement, le fonctionnement et la composition du Gouvernement sont aussi réglés par la loi (Constitution, art. 123). C'est toutefois le Parlement wallon qui peut, via un décret, modifier le nombre de personnes dans le Gouvernement.

2.2.1. COMPOSITION ACTUELLE

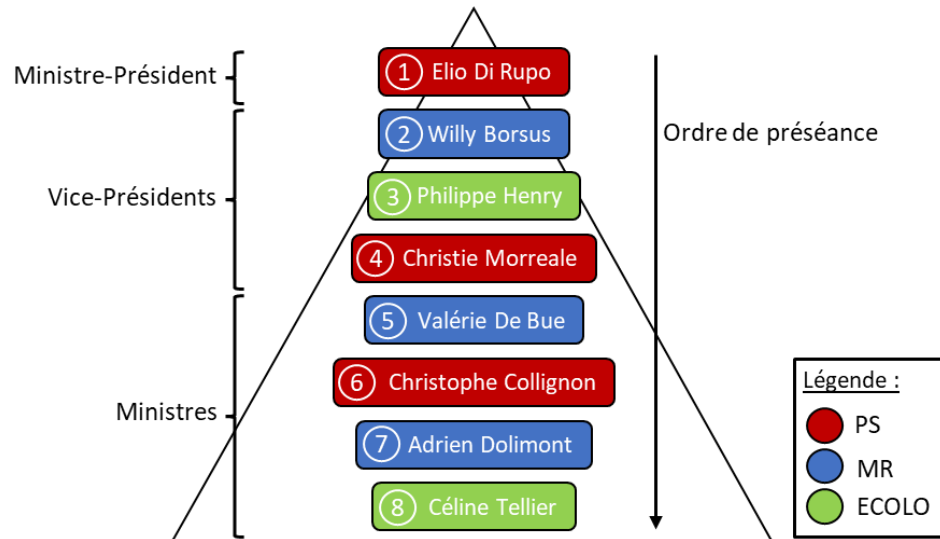
La composition des membres du Gouvernement a été fixée dans l'arrêté du Gouvernement wallon fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement du 13 janvier 2022. Il a été publié dans le Moniteur belge le 26 janvier 2022. Il fait suite à la démission du Ministre Jean-Luc Crucke, membre du MR à l'époque (Wallonie, 2022).

Au total, le Gouvernement est composé de huit personnes : un Ministre-Président, trois Ministres Vice-Présidents et quatre Ministres. Tous ces membres font partie de la coalition politique formée au niveau régional et il n'y a que le Ministre-Président qui doit prêter serment devant le Roi. (SPW, s. d.-a)

Sans rentrer dans les compétences propres de chaque Ministre qu'il est possible de retrouver dans l'arrêté précédemment cité, il est intéressant d'avoir en tête la structure

hiérarchique du Gouvernement et l'équilibre des forces politiques en son sein (Figure 4).

Figure 4 - Structure du Gouvernement et équilibre politique



2.2.2. MISSIONS ET FONCTIONNEMENT

Le Gouvernement wallon possède également plusieurs missions : il sanctionne tous les décrets en tant que seconde branche du pouvoir législatif, il promulgue les décrets et en ordonne la publication au Moniteur belge, et il prend également les règlements et arrêtés qui sont nécessaires à leur exécution. (SPW, s. d.-a)

Enfin, en termes de fonctionnement, le Gouvernement wallon est un organe qui délibère collégalement selon une procédure de consensus. Cela signifie qu'une décision prise en son sein est soutenue par l'ensemble du Gouvernement. À l'initiative du Ministre-Président, une réunion hebdomadaire est organisée tous les jeudis à Namur. (SPW, s. d.-a)

3. RÈGLES FORMELLES VS RÈGLES INFORMELLES

La majorité des informations données jusqu'ici sont des informations qui ont une source formelle, c'est-à-dire qu'elles sont souvent issues de textes juridiques. Cependant, il est important de faire la distinction entre ce qui est inscrit dans les textes juridiques et la réalité du terrain. En effet, il existe toute une série de règles, de pratiques, et bien d'autres choses encore qui n'ont pas de sources formelles et qui sont donc « informelles ».

Les aspects informels peuvent également contraindre le comportement des individus. Par exemple, si j'ai expliqué que c'était le Parlement qui élisait formellement le Gouvernement, dans les faits, ce sont plutôt les partis politiques et plus particulièrement les chefs de partis qui sont à la base de la nomination des Ministres (Defosse, 2020, p. 400). Ceci peut s'expliquer par le fait que la Belgique est reconnue comme étant une particratie (De Winter & Dumont, 2006), c'est-à-dire un État où les partis politiques jouent un rôle prépondérant dans les décisions politiques du pays. Et donc, les députés parlementaires ne font souvent que valider les listes des membres de Gouvernement sur ordre de leur parti politique respectif (De Winter, 2019, p. 67).

Dans le chapitre III, je reviendrai plus spécifiquement sur l'informalité au sein des organisations et des institutions.

4. L'ENTOURAGE DU GOUVERNEMENT

En Belgique, le Gouvernement est entouré par au moins deux types d'organisations : les cabinets ministériels et l'administration².

Ce mémoire s'intéressant plus particulièrement au rôle des cabinets et des conseillers dans le cadre de la prise de décision gouvernementale, je mets en grande partie la question du lien entre l'administration et le gouvernement de côté, pour me concentrer sur une revue de littérature qui aborde essentiellement la question des cabinets ministériels et les gouvernements de coalition. Celle-ci se trouve dans le chapitre suivant.

² Le terme « administration » est ici entendu dans un sens large, c'est-à-dire, toutes les administrations pouvant être considérées comme faisant partie du service public et/ou sous tutelle ministérielle.

II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

Ce chapitre porte principalement sur les cabinets ministériels et les conseillers qui les composent bien qu'une petite partie de cette littérature discute également du fonctionnement des gouvernements de coalition. Le but, ici, est de faire une revue de littérature des différents éléments qu'on retrouve déjà dans la littérature et qui sont pertinents dans la compréhension de ce mémoire.

Au total, ce chapitre est divisé en quatre sections. La première aborde brièvement les origines des conseillers politiques. La deuxième donne des informations générales sur les conseillers mais également, sur les cabinets ministériels. Ensuite, une troisième section se concentre particulièrement sur le cas belge et parfois, lorsque possible, wallon. C'est également dans cette section que vous trouverez des informations sur les gouvernements de coalition. Ceux-ci seront à garder en tête lors de la lecture de la section quatre qui explique la fonction de négociation politique en Belgique.

1. LES ORIGINES DES CONSEILLERS POLITIQUES

Les conseillers politiques sont décrits dans les archives les plus anciennes de la vie politique du monde et ils ont, par la suite, toujours existé, même si leur profil a pu changer au fil du temps (Gouglas, 2023, p. 27). Les conseillers de l'époque moderne sont surtout apparus de la lutte entre d'un côté, des politiciens amateurs, et de l'autre, des bureaucrates professionnels (Gouglas, 2023, p. 28). D'ailleurs, on note que les conseillers politiques sont souvent apparus pour l'une de ces trois raisons : soit, de la méfiance envers les bureaucrates et donc, le besoin d'exercer un certain contrôle sur l'administration ; soit, de la volonté d'améliorer la coordination entre la politique et les politiques ; soit, afin de satisfaire les besoins croissants de renforcement des compétences politiques et de fournir une assistance face à des charges de travail de plus en plus importantes (Gouglas, 2023, p. 28-29).

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES

Conseiller politique ou conseiller ministériel ? Pourquoi préférer l'un de ces termes ? Quelles sont les différentes fonctions du conseiller ? Trouve-t-on plusieurs types de conseillers ? Et les cabinets ministériels, que sont-ils ?

Dans les sept sous-sections présentées ci-avant, vous trouverez la réponse à ces quelques questions ainsi que des informations générales sur les conseillers et sur leur lieu de travail, à savoir, les cabinets.

2.1. CONSEILLER POLITIQUE OU CONSEILLER MINISTÉRIEL : LE DÉBAT

Au début de cette revue de littérature, j'ai essentiellement parlé de l'origine des conseillers politiques. Toutefois, il est à noter que dans un livre se voulant avant tout de rassembler en un seul endroit autant de connaissances que possible sur les conseillers ministériels (Shaw & Eichbaum, 2023, p. 8), il est mis en avant qu'il existe un débat quant à l'utilisation des termes « conseiller politique » et « conseiller ministériel » (Shaw & Eichbaum, 2023, p. 3). Les auteurs nous donnent trois raisons d'utiliser le terme de conseiller ministériel plutôt que le terme de conseiller politique. Premièrement, le fait que les conseillers ministériels ne font pas que du conseil politique. À l'occasion, ils prodiguent également des conseils techniques ou experts. Deuxièmement, en plus de la mission de conseils, le conseiller ministériel effectue aussi d'autres missions. Par exemple, il peut être chargé de certaines négociations ou encore, servir de confident à son Ministre. Enfin, troisièmement, contrairement aux conseillers politiques que l'on retrouve également ailleurs que dans un gouvernement, le conseiller ministériel dispose d'une autorité et d'une influence qu'il ne pourrait avoir s'il était en dehors du gouvernement. (Shaw & Eichbaum, 2023, p. 3).

En revanche, la définition donnée du terme « conseiller ministériel » comme étant : a « temporary public servant appointed to provide partisan advice to a member of the political executive and who is exempt from the political impartiality requirements that apply to the standing bureaucracy » (Shaw & Eichbaum, 2018, p. 3) peut être critiqué dans le cas belge puisque tous les conseillers ne sont pas des fonctionnaires détachés. Par exemple, en Communauté germanophone, il y a une interdiction de détachement³ des fonctionnaires (Meert & Brans, 2021).

³ En Belgique, le détachement d'un fonctionnaire signifie qu'un Ministre va demander à temporairement détacher un fonctionnaire de l'administration afin de le placer dans son cabinet. Le fonctionnaire travaille alors non plus pour l'administration mais pour le Ministre. Par contre, il est toujours principalement payé par son administration d'origine (Counasse et al., 2023).

2.2. LA FONCTION DES CONSEILLERS MINISTÉRIELS

Dans un chapitre écrit pour le livre de Ben Yong and Robert Hazell, Laughrin (2014) met en avant que les conseillers ministériels ont trois fonctions fondamentales : une fonction politique, une fonction liée à la communication politique et enfin, une fonction liée aux politiques publiques (Laughrin, 2014). Ces fonctions ne sont pas exclusives, ce qui signifie qu'un conseiller peut exercer les trois fonctions (Gouglas, 2023, p. 31).

2.3. LES TYPES DE CONSEILLERS MINISTÉRIELS

Plusieurs typologies existent pour catégoriser les différents profils de conseillers. Dans cette revue de littérature, je propose de présenter brièvement deux d'entre-elles. Tout d'abord, la typologie reprise par Gouglas (2023), à savoir, la typologie qui met en avant l'existence de trois types de conseillers : des conseillers généralistes et/ou stratégiques, des conseillers assistants médias et enfin, des conseillers experts qui ont plutôt tendance à avoir des compétences liées au portefeuille de leur Ministre (Gouglas, 2023, p. 31). Ensuite, la typologie issue des articles de Connaughton (2010a, 2010b) et reprise par Brans et al. (2017), à savoir, la typologie selon laquelle il existe : des experts, des partisans, des coordinateurs et des gardiens (Brans et al., 2017; Connaughton, 2010a, 2010b). L'expert est un spécialiste d'un portefeuille politique ministériel spécifique. Le partisan n'est pas un expert, mais plutôt une personne qui a été mandatée grâce à son affinité avec le parti. Le coordinateur est un généraliste qui veille au bon fonctionnement du programme du gouvernement. Enfin, le gardien se voit comme le protecteur de son ministre et cherche à éviter tout ce qui pourrait lui nuire. (Brans et al., 2017, p. 66).

2.4. LES CONSEILLERS DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Puisque l'une des dimensions du travail d'un conseiller ministériel peut être de travailler à l'élaboration des politiques publiques, il est mis en avant qu'afin de réaliser cette tâche, les conseillers doivent travailler avec trois types d'acteurs : l'administration, les cabinets ministériels de la coalition et les différentes parties prenantes (Brans et al., 2017, p. 67). Bien que je revienne plus en détail sur le cas belge dans ce chapitre, il est toutefois intéressant de mettre en avant que, comme la Belgique est considérée comme étant une démocratie consociative avec un système assez

corporatiste, il est essentiel pour les conseillers ministériels de ne pas mettre de côté l'un des trois acteurs précédemment cités (Brans et al., 2017, p. 68).

2.5. DÉFINITION ET TYPOLOGIE DES CABINETS MINISTÉRIELS

Un cabinet ministériel, c'est un type de ce que Meert et al. (2021) appellent un « Executive Advisory and Support Office (EASO) », c'est-à-dire, une structure institutionnelle dans laquelle on retrouve des conseillers. Les cabinets ministériels sont des structures qu'on retrouve surtout en Belgique, en France ou encore, en Italie. Il existe deux autres types de structures institutionnelles dans lesquelles le travail des conseillers est organisé : le cabinet Westminsteriel qu'on retrouve dans des pays tels que le Canada et l'Australie et le Wilsonian Office qu'on retrouve en Angleterre, en Irlande mais aussi, en Nouvelle-Zélande. (Gouglas, 2023, p. 29-30).

2.6. RÔLES ET FONCTIONS D'UN CABINET MINISTÉRIEL

Il est dit des cabinets ministériels qu'ils ont deux fonctions principales : les fonctions participatives et les fonctions non participatives (Walgrave et al., 2004). Les cabinets ministériels permettent un contrôle, par le parti, sur ses ministres. Ils permettent également de former des futurs politiciens professionnels pour le parti. Ils permettent aussi aux partis d'avoir une emprise plus importante que l'administration sur les politiques publiques. Enfin, ils permettent d'avoir une future emprise sur la fonction publique en facilitant à la fois les nominations et les promotions des fonctionnaires qui partagent les idées politiques du parti. (Brans et al., 2017, p. 62; Göransson & Eraly, 2015; Walgrave et al., 2004, p. 8). Les fonctions non-participatives sont, quant à elles, plus nombreuses encore. Ce sont toutes les fonctions qui permettent d'assurer un certain soutien au Ministre (Göransson, 2015, p. 13). Ainsi, dans un cabinet ministériel, on retrouve des collaborateurs pour assurer le secrétariat, donner un soutien administratif, fournir des conseils politiques, s'occuper des relations avec le parti, le parlement, les circonscriptions, etc. (Brans et al., 2017, p. 62).

Dans le paragraphe précédent, j'ai volontairement laissé de côté deux missions non participatives : d'une part, le rôle de coordination entre les cabinets et l'administration et d'autre part, le rôle de négociation politique (Brans et al., 2017; Göransson, 2008, p. 62). Si la première fonction ne sera pas massivement discutée, la deuxième sera expliquée dans la section quatre de ce chapitre.

2.7. RELATION ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES CABINETS

Même si j'éviterai de rentrer trop dans les détails, il est néanmoins important de savoir que l'émergence des conseillers ministériels a changé la relation traditionnellement bilatérale entre les politiciens et les fonctionnaires (Gouglas, 2023, p. 33). Cette relation est dorénavant plutôt perçue comme un triangle exécutif et/ou comme un ménage à trois (De Visscher & Salomonsen, 2013; Gouglas, 2023, p. 23). Dans la littérature, cette relation est souvent analysée sous l'angle théorique du Public Service Bargain popularisé par Hood et Lodge dans le début des années 2000. Cette théorie cherche à expliquer pourquoi les relations entre politiciens et bureaucrates sont différentes en fonction des systèmes politiques et du fonctionnement de l'administration (Hood & Lodge, 2006, p. 5). Deux éléments y sont essentiels. Premièrement, la récompense, c'est-à-dire, ce qu'un haut fonctionnaire reçoit en échange de son travail et de sa loyauté. Deuxièmement, les aptitudes et les compétences qui devront être mises à profit par le fonctionnaire en échange de la récompense qu'il recevra (Hood & Lodge, 2006, p. vi-vii). Gouglas (2023) explique que dans les publications de certains auteurs, on retrouve essentiellement cinq dimensions dans un ménage à trois : le pouvoir et la délégation, la coopération et la rivalité, la politisation, les relations d'échange et les relations de confiance (Gouglas, 2023, p. 33).

3. LE CAS DE LA BELGIQUE

Dans la littérature, le cas de la Belgique et de son système politique est largement documenté par de nombreux auteurs. Étant donné que je m'intéresse, dans ce mémoire, au Gouvernement wallon mais que celui-ci a vu le jour lorsque la Belgique est passée d'un État unitaire à un État fédéral, il est intéressant de regarder les informations qu'on trouve sur la Belgique et le niveau fédéral car elles peuvent nous communiquer des informations sur les niveaux régionaux également. En effet, l'organisation du pouvoir aux niveaux régionaux s'est souvent inspirée des structures déjà existantes.

3.1. CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME POLITIQUE BELGE

Le système politique belge possède trois caractéristiques principales. Premièrement, comme déjà mentionné dans l'introduction, la Belgique est un État fédéral, ce qui signifie que les compétences législatives, juridiques et administratives sont partagées entre différents niveaux de pouvoir (Brans et al., 2017, p. 65). Deuxièmement, la

Belgique possède un gouvernement de coalition (Brans et al., 2017, p. 65). Cela signifie qu'en Belgique, contrairement au système américain et au système britannique, le Gouvernement est formé par plusieurs partis politiques de manière à représenter un minimum de 50 % de la population. Différents partis politiques se mettent donc d'accord de coopérer au travers un « accord de gouvernement ». Cependant, on peut même aller plus loin et dire que la Belgique est une démocratie consociative (Brans et al., 2017, p. 68), ce qui signifie que : « (...) le pouvoir politique (...) doit reposer sur une majorité aussi large que possible, incluant au moins les représentants des différents groupes considérés comme importants dans une société particulière » (Sinardet, 2011, p. 22). Je reviens sur ces aspects dans le sous-point suivant. Troisièmement, la Belgique est considérée comme étant une particratie (Brans et al., 2017, p. 65). Une particratie, c'est « un système dans lequel les partis politiques sont prépondérants sur les autres acteurs ou institutions prenant part au processus de décision politique » (Defosse, 2020, p. 400). Cela signifie qu'en Belgique, les partis politiques sont très influents et interviennent énormément dans l'élaboration des politiques publiques (Defosse, 2020, p. 402). Je reviens également sur le lien entre particratie et cabinets dans l'un des sous-points suivants.

3.1.1. LES GOUVERNEMENTS DE COALITION : FORMATION

Pour former un gouvernement de coalition viable, c'est-à-dire, qui peut véritablement fonctionner, il faut du temps, surtout en Belgique puisqu'on détient le record du monde de la plus longue période sans gouvernement à la tête du pays : 653 jours (Bock, 2020). Deux paramètres sont à prendre en compte pour justifier du temps qu'il faut pour qu'un gouvernement se forme : la complexité des négociations et l'incertitude des informations⁴ (De Winter & Dumont, 2022, p.109). On dit que si la complexité des négociations et le niveau d'incertitude des informations sont tous les deux élevés, cela signifie que nous sommes dans le contexte le plus difficile pour tenter de former un gouvernement (De Winter & Dumont, 2022, p.110). Pour rajouter à cette difficulté de former un gouvernement de coalition, plus on a de partis autour de la table et plus l'accord de coalition aura tendance à être long et précis. Ceci a pour but d'éviter que les partenaires ne puissent dévier de ce qui est prévu dans l'accord (De Winter &

⁴ En anglais, on utilise les termes suivants : “bargaining complexity” et “information uncertainty”

Dumont, 2022, p. 110-111). En effet, il faut savoir qu'à l'heure actuelle, participer à un gouvernement de coalition, c'est prendre le risque d'être sanctionné pour celle-ci lors de futures élections (De Winter & Dumont, 2022, p. 114). De plus, les élections à différents niveaux de pouvoirs sont souvent liées entre elles par les leaders politiques, ce qui complique encore plus le processus de formation de coalition à tous niveaux de pouvoirs confondus (De Winter, 2019, p. 74).

Durant le processus de formation de ce type de gouvernement, il existe toute une série de contraintes, de règles et d'institutions formelles et informelles qui influent sur les coalitions possibles et qui vont au-delà du simple nombre de sièges récoltés lors des élections (De Winter, 2019, p. 69). Par exemple, j'expliquais que les élections à différents niveaux, et notamment les élections au niveau fédéral et régional étaient souvent liées entre elles. Il faut rajouter qu'au niveau fédéral, il existe aussi des parités linguistiques à respecter (De Winter, 2019, p. 73).

La Belgique est un pays qui possède un système très fragmenté et donc une société très divisée à cause de ses nombreux clivages. À l'époque de la Belgique unitaire, nous avions trois clivages : le clivage religieux (État vs Église), le clivage socio-économique (droite vs gauche) et le clivage linguistique (francophone vs flamand) (De Winter, 2019, p. 71-72; De Winter & Dumont, 2022, p. 112). Au fur et à mesure du temps, d'autres clivages se sont ajoutés et notamment le clivage : verts/alternatifs/libertaires vs traditionalistes/autoritaires/nationalistes (De Winter & Dumont, 2022, p. 112). Toutefois, depuis 1978, il est plus exact de dire que nous avons deux systèmes de partis dans deux sociétés distinguées : une en Flandre et une chez les francophones (De Winter, 2019, p. 71). C'est pourquoi, si on note la présence de trois clivages en Wallonie, on note ces trois clivages plus deux autres en Flandre (De Winter & Dumont, 2022, p. 112-113). En Wallonie, on trouve uniquement le clivage religieux, le clivage socio-économique et le clivage environnement vs productivisme (De Winter & Dumont, 2022, p. 112-113). En Flandre, on trouve en plus le clivage linguistique et le clivage cosmopolite vs nativisme (De Winter & Dumont, 2022, p. 112-113). Tous ces clivages contribuent à augmenter à la fois la complexité des négociations et l'incertitude liée à l'information (De Winter & Dumont, 2022, p.113).

Malgré tous ces clivages, il est intéressant de mettre en avant qu'en Flandre comme en Wallonie, la Belgique possède trois piliers traditionnels de partis qui font de la

Belgique une démocratie consociative (De Winter, 2019, p. 65). En effet, toute la société belge a longtemps reposé uniquement sur trois courants politiques : le courant démocrates-chrétiens, le socialisme et le libéralisme (De Winter, 2019, p. 65). Ces courants politiques possèdent tous leur propre réseau de syndicats, d'organisations socio-culturelles, éducationnelles, médiatiques, etc. (De Winter, 2019, p. 65). Toutefois, ce caractère de démocratie consociative est remis en question dû au fait que le pouvoir se centralise dorénavant plutôt au niveau du gouvernement, passant ainsi des organisations issues des piliers vers les partis politiques. D'ailleurs, la majorité des textes législatifs qui passent au Parlement sont ceux introduits par le Gouvernement. Les parlementaires issus de la coalition étant très disciplinés par le parti, ceux-ci votent simplement en faveur des textes introduits par les Ministres (De Winter, 2019, p. 65-67).

3.1.2. LES GOUVERNEMENTS DE COALITION : FONCTIONNEMENT

Généralement, lorsque les partenaires négocient entre eux et aboutissent à un accord, celui-ci se retrouve sur un papier qu'on appelle : l'accord de coalition et/ou de gouvernement. Celui-ci reprend toute une série de mesures que les partenaires s'engagent à respecter durant toute la durée de la législature. Il faut cependant garder à l'esprit que ce document n'a pas de valeur légale, c'est-à-dire que les partis ne doivent pas formellement le respecter. Toutefois, le non-respect de cet accord peut mener à des crises voire à la chute du gouvernement. C'est pourquoi ce document « informel » a tendance à contraindre très fortement le comportement des acteurs politiques. En plus de cet accord, d'autres outils ont été développés afin, notamment, de gérer les conflits entre les partenaires. Ainsi, on note la présence de réunions de travail en intercabinets, de réunions en Kern, de sommets de partis, etc. Tous ces outils ont cependant deux conséquences principales. Ils ont tendance à être chronophages et donc, ont tendance à ralentir le processus de prise de décisions. (De Winter & Dumont, 2022, p. 116)

Souvent, les gouvernements de coalition peuvent prendre des décisions de deux manières différentes. Soit, ils vont veiller à trouver une position commune qui se situe quelque part à proximité des positions moyennes des partis de la coalition, soit ils vont adopter une logique de « territoires politiques », c'est-à-dire que chaque parti politique

issu de la coalition influencera les politiques publiques dans ses domaines de prédilections. (De Winter & Dumont, 2022, p. 116)

3.1.3. LES GOUVERNEMENTS DE COALITION : DISSOLUTION

Enfin, un gouvernement de coalition peut se terminer de deux manières. Soit lorsque la législature est terminée selon les règles de droit, soit lorsqu'une crise politique secoue le pays et qu'un des partis décide de faire sauter le gouvernement en se retirant de la coalition. En Belgique, souvent, le gouvernement est dissout à cause de différends politiques entre les partis. (De Winter & Dumont, 2022, p. 116).

3.2. L'APPARITION DES CABINETS

Les cabinets ministériels existent depuis très longtemps en Belgique. Tout comme la France, la Belgique possède l'un des plus vieux systèmes de cabinets ministériels (Brans et al., 2017, p. 58-59). Dans notre pays, les cabinets sont apparus et se sont développés durant le courant du 19^{ème} siècle et ce pour deux raisons. Premièrement, les cabinets se sont développés dans le but de s'émanciper de l'influence de la Monarchie (Brans et al., 2017, p. 58-59; Goransson, 2008, p. 1; Gouglaas, 2023, p. 28). Deuxièmement, les cabinets se sont développés afin de s'assurer d'avoir un contrôle sur la bureaucratie de l'État (Gouglaas, 2023, p. 28). Ainsi, certains auteurs mettent en avant qu'en Belgique, impliquer les cabinets dans le processus d'élaboration des politiques est une longue tradition (Brans et al., 2017, p. 57). Toutefois, il a fallu attendre le 15 novembre 1912 pour qu'un arrêté royal réglemente, pour la première fois, leurs existences (Goransson, 2008, p. 1).

3.3. LIEN ENTRE LES CABINETS ET LA PARTICRATIE

La particratie et le monde des cabinets ministériels sont très souvent associés. En effet, les cabinets ministériels joueraient un rôle crucial dans la mainmise que possèdent les partis politiques dans les politiques gouvernementales (Brans et al., 2017, p. 58). La raison est que les cabinets jouent un rôle dans toutes les étapes du processus politique, et donc, les partis politiques aussi (Defosse, 2020). Cette affirmation vient en partie d'auteurs partisans de la théorie du principal et de l'agent. Dans cette théorie, un acteur appelé « le principal » délègue une tâche à un autre acteur qu'on appelle « l'agent » (Laffont & Martimort, 2002). Dès lors, les partis politiques délèguent des tâches aux Ministres de leur propre parti politique tout au long du processus d'élaboration des

politiques. Trois facteurs peuvent servir d'explication quant à la prépondérance des partis politiques dans ce processus. Tout d'abord, le fait que le gouvernement est fidèle à l'accord de gouvernement qui est négocié par les partis. Ensuite, parce que les ministres sont contrôlés par le parti. Enfin, les organisations publiques sont politisées progressivement par les partis politiques (Defosse, 2020, p. 405).

Entre 1970 et 1999, on dit que la Belgique est à son apogée de la partitocratie (Deschouwer, 1996, p. 296). C'est notamment durant ces années que la Belgique entre dans un processus de fédéralisation et de décentralisation, mais également, possède des cabinets ministériels avec énormément de personnels (Walgrave et al., 2004, p. 10-11). Il faudra attendre la fin des années 90 pour que le système politico-administratif, incluant les cabinets ministériels soit fortement mis sous pression et qu'une réforme tente de remettre de l'ordre (Brans & Steen, 2007, p. 68).

3.3.1 CRISE DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF

Au début des années nonante, la Belgique fait face à une très lourde dette publique alors même qu'elle cherche à rentrer dans l'union monétaire européenne qui impose des critères de convergences pour les différents pays qui veulent en faire partie. C'est pourquoi une réforme budgétaire est entreprise et qu'on retrouve dès 1991 des tentatives de réduction de la taille du secteur public, mais aussi, de la taille de son effectif. Dans les années nonante, la Belgique fait également face à de nombreux scandales politiques qui affaiblissent de manière assez sévère la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics et le monde politique. En 1996, « la marche blanche », une mobilisation citoyenne sans précédent dans le cadre de l'affaire Dutroux, marque le début d'une crise de légitimité de l'État belge. Celle-ci est renforcée quelques années plus tard par la crise alimentaire de la dioxine en 1999. En arrière-fond, on assiste également dans différents pays de l'OCDE à l'impact du New Public Management, un courant qui souhaite réformer les administrations, leurs structures, mais aussi, les rapports entre l'administration et les différents gouvernements.

Il est également important de savoir que de nombreux auteurs ont fortement critiqué les cabinets ministériels et leur fonctionnement. On dit notamment des cabinets qu'ils ont tendance à exclure la fonction publique du processus d'élaboration des politiques publiques, à affaiblir le pouvoir du parlement, à renforcer la politisation et donc à détenir un pouvoir politique excessif (Suetens & Walgrave, 2001). On met également

en avant le manque de compétences, les mauvais salaires ou encore les horaires de travail difficiles des conseillers dans les cabinets (Eraly, 2001, p. 77). C'est donc dans ce contexte qu'en juillet 1999, lorsque se forme le gouvernement Verhofstadt I, le Plan Copernic est mis sur pied. Celui-ci a pour objectif de vouloir réformer les pouvoirs publics et créer un « État modèle ». (Göransson, 2015, p. 7-11; Suetens & Walgrave, 2001)

3.3.2. LES CABINETS DANS LE CADRE DE LA RÉFORME COPERNIC

La réforme Copernic n'a finalement pas, ni au niveau fédéral, ni dans les autres niveaux, supprimé les cabinets ministériels (de Visscher, 2003). Aussi bien en Communauté française qu'en Région wallonne, l'entourage des ministres n'a subi aucun changement. C'est même plutôt l'inverse qui s'est produit dans le sens où, une série d'arrêtés ont confirmé leur importance et leurs nombreuses attributions (Göransson, 2015, p. 30).

3.3.3. POURQUOI CONSERVER LES CABINETS MINISTÉRIELS ?

En Belgique, on entend régulièrement dire qu'on ne pourrait pas se passer de cabinets (Göransson, 2008, p. 2) et si le système est si difficile à changer malgré les nombreuses crises et les critiques auxquelles il fait face, c'est notamment pour quatre raisons principales. Premièrement, et comme déjà expliqué, la Belgique fonctionne avec un régime de coalition. Deuxièmement, la Belgique est marquée par une complexité institutionnelle importante. Troisièmement, la politique de carrière dans l'administration et enfin, quatrièmement, la politisation de celle-ci. (Göransson, 2008, p. 6). De plus, les cabinets possèdent également quelques caractéristiques qui sont appréciées du monde politique car elles ne se retrouvent pas au sein de l'administration, ou du moins, pas de la façon voulue par le politique. Suetens & Walgrave (2001) mettent en avant quatre caractéristiques importantes des cabinets : ce sont des nœuds de communication, on y trouve de l'expertise, ils sont loyaux et enfin, ils sont flexibles.

3.4. COMPOSITION DES CABINETS

Les personnes qu'on trouve au sein des cabinets ministériels sont des personnes qui sont engagées et nommées par le Ministre via un arrêté ministériel. Elles sont démisées de leur fonction de la même manière. Toutefois, il est important de nuancer ces propos. En effet, il est tout à fait possible que certains collaborateurs du Ministre soient

suggérés, voire imposés par le parti politique du Ministre dont il est question. (Göransson, 2015, p. 12). C'est ici qu'on voit une nouvelle fois, l'influence importante des partis politiques. De plus, il n'est pas rare, dans les cabinets ministériels de type napoléonien tels qu'en Belgique, d'avoir des conseillers qui sont nommés sur base de leur partisanerie et non sur base de leur mérite (Shaw & Eichbaum, 2023, p. 2).

Les collaborateurs d'un Ministre sont liés à son mandat, c'est-à-dire que c'est grâce à celui-ci que le Ministre peut avoir son propre cabinet. C'est également pour cette raison que les personnes sont généralement engagées une fois que le Ministre a commencé son mandat. (Göransson, 2015, p. 11; Walgrave et al., 2004, p. 21).

Enfin, depuis la réforme Copernic, on trouve dans les cabinets une moyenne de 50 à 80 collaborateurs. Une variété de profils s'y retrouvent avec d'un côté, des collaborateurs de fond tels que des chefs de cabinet, des conseillers ou des attachés, et de l'autre, du personnel d'exécution tels que des traducteurs, des chauffeurs ou encore des réceptionnistes. (Göransson, 2015, p. 11).

4. LA FONCTION DE NÉGOCIATION POLITIQUE EN BELGIQUE

Dans la sous-section 2.6. de ce chapitre, j'ai abordé la distinction entre les missions participatives et non participatives. À ce stade, j'ai volontairement omis de discuter du rôle de la négociation politique, qui relève des missions non participatives. Cette décision avait pour objectif de pouvoir y revenir de manière plus approfondie dans une section dédiée. C'est précisément ce que fait la présente section.

4.1. LE RÔLE DE LA NÉGOCIATION

Comme mentionné brièvement, l'un des rôles des cabinets est de négocier avec les cabinets des autres Ministres du gouvernement. Ce rôle est primordial étant donné que les conseillers sont souvent vus comme étant des pacificateurs, c'est-à-dire, des personnes qui vont chercher à trouver des compromis entre les différentes idéologies représentées au niveau du gouvernement (Göransson, 2008, p. 6). Dans la littérature, on explique que ces négociations ont lieu dans des réunions qu'on appelle « des réunions intercabinets » et que le but de ces réunions est de faire en sorte d'absorber au maximum la conflictualité entre les idéologies (Göransson, 2015, p. 13). Selon ce même auteur, ces réunions peuvent déjà donner lieu à certaines dérives, notamment la dénaturation d'un dossier pour des raisons idéologiques ou même, des blocages

politiques si les autres partis n'acceptent pas de négocier et/ou de marchander (Göransson, 2015, p. 13).

4.2. LES CELLULES DE POLITIQUES GÉNÉRALES

Etant donné qu'il existe quatre types de profils différents au sein des conseillers, il est évident que tous occupent des postes et des fonctions assez différentes au sein du cabinet. Dans le cadre de la négociation, ce sont souvent des conseillers de type « partisans » qui travaillent au sein de ce qu'on appelle « des cellules de politique générale » (Brans et al., 2017, p. 68). Leur mission principale consiste à coordonner les différentes décisions politiques prises par le gouvernement de manière à respecter l'idéologie des différents cabinets (Brans et al., 2017, p. 68). Afin de réaliser cette mission, ils passent beaucoup de temps à contrôler les compétences des autres Ministres du gouvernement (Brans et al., 2017, p. 68). En effet, c'est à ces conseillers que sont présentés en intercabinets les dossiers politiques qui portent sur les compétences des autres Ministres et c'est donc à eux de les discuter et de les prénégocier (Göransson & Eraly, 2015).

4.3. LES INCONTOURNABLES DE LA NÉGOCIATION ENTRE CONSEILLERS

Dans un ouvrage de 2015 intitulé « La négociation en politique », Renaud Witmeur, un ancien chef de cabinet, a développé avec beaucoup de détail le processus de négociation au sein des cabinets ministériels belges. Dans le cadre de mon mémoire, j'aimerais mettre en avant trois aspects qu'il aborde et qui sont, selon moi, indispensables à connaître dans le cadre de la négociation entre les cabinets : l'importance des relations entre les acteurs, la nécessité de disposer d'un réseau et enfin, l'obtention d'un mandat de négociation.

Premièrement, il met en évidence que contrairement à l'image qu'on peut en avoir, le monde politique belge n'est pas un monde régi par des négociations compétitives ou conflictuelles. Dans la réalité, c'est même plutôt l'inverse. D'ailleurs, il fait le lien entre la théorie des jeux répétés et les négociations entre cabinets. Pour lui, aussi bien les partis politiques que les acteurs politiques perdurent très souvent dans le temps, ce qui force les individus à penser à l'impact sur l'avenir. En effet, il n'est pas rare que les ennemis d'aujourd'hui deviennent les partenaires de demain. Ainsi, les relations interpersonnelles entre les acteurs occupent une place importante et impliquent que la

négociation entre les cabinets soit basée sur le respect mutuel. De plus, le système belge est un système dans lequel on retrouve assez fortement la culture du consensus, ce qui oblige souvent les acteurs à préserver une relation suffisamment bonne par la suite. Il explique également que ce sont souvent les mêmes conseillers qui se retrouvent au sein de réunions en intercabinets. Cela a pour conséquence que les personnes ont généralement appris à se connaître et à se respecter. (Witmeur, 2015, p. 54-56 et 72)

Deuxièmement, dans la réalité des cabinets, les délais dont disposent les conseillers, pour maîtriser un dossier avant une réunion, sont des délais extrêmement courts. Cela représenterait une difficulté de taille puisqu'il est difficile de négocier ce qu'on ne maîtrise pas. C'est pour cette raison qu'il met en évidence le besoin pour les conseillers de disposer d'un réseau d'experts sur lesquels ils peuvent s'appuyer lorsque les dossiers le leur demandent. (Witmeur, 2015, p. 60)

Enfin, troisièmement, il explique que, pour que les conseillers puissent négocier pour leur Ministre, ils doivent disposer d'un mandat de négociation clair avec, d'un côté, ce qu'on aimerait qu'ils obtiennent, et d'un autre côté, le minimum qu'ils puissent accepter. Il explique également que ce mandat est souvent un mandat qui est donné directement par le chef de cabinet du conseiller sauf lorsque le sujet est trop délicat ; auquel cas le chef de cabinet consulte souvent en premier lieu son Ministre avant de donner ses instructions aux conseillers. (Witmeur, 2015, p. 61)

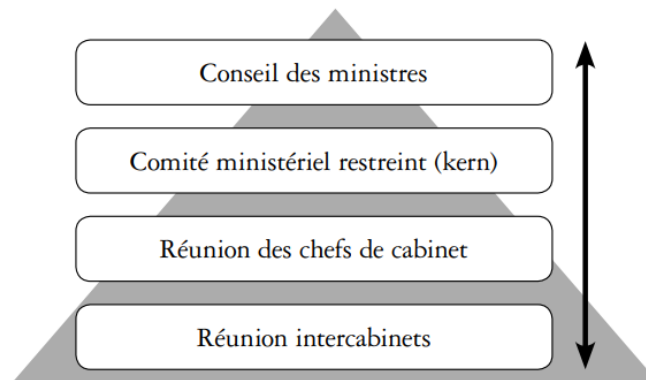
4.4. LE DÉROULEMENT DE LA NÉGOCIATION

Renaud Witmeur prend le temps d'expliquer comment se passent les négociations en fonction des acteurs présents à la réunion. Ainsi, il explique qu'en Belgique, le fonctionnement d'un gouvernement est basé sur un modèle pyramidal avec à sa base les réunions intercabinets et à son sommet, le Conseil des ministres (*Figure 5*).

Au niveau de la réunion intercabinets, il explique que les conseillers y tranchent les dernières questions techniques et procèdent aux premiers arbitrages politiques. Pour lui, ce niveau doit défendre une position assez proche de l'idéologie politique, ce qui rend la marge de manœuvre dans les négociations assez limitée. Néanmoins, il explique qu'au plus on monte dans la hiérarchie, au plus le débat gagne en souplesse. C'est au niveau des chefs de cabinets qu'on décide si un point doit être inscrit en point

A ou en point B, c'est-à-dire, si le dossier peut être approuvé sans discussion (A) ou bien si le point doit être discuté plus en profondeur par les Ministres (B). (Witmeur, 2015, p. 67).

Figure 5 - Les acteurs et les niveaux de la négociation gouvernementale (Witmeur, 2015, p.67)



Enfin, c'est au sein du Conseil des ministres qu'aboutit le processus de négociation. En effet, c'est la « discussion » des points de l'ordre du jour dans cette enceinte qui fait que les décisions sont prises. Ces décisions doivent normalement être prises de manière consensuelle car ensuite, elles seront défendues par tous les Ministres. Le processus ayant amené le point jusqu'au Conseil des ministres, c'est-à-dire, le passage par le niveau des conseillers et puis, par le niveau des chefs de cabinets, est censé avoir rendu le point consensuel même s'il arrive que ce ne soit pas le cas. Alors, le point peut être renvoyé plus bas dans la pyramide. (Witmeur, 2015, p. 77-78).

III. CADRE THÉORIQUE

Ce chapitre me permet d'introduire deux champs théoriques utiles dans le cadre d'un mémoire qui s'intéresse au fonctionnement d'un gouvernement et des cabinets ministériels qui le composent : la sociologie des organisations et le nouvel institutionnalisme.

Bien qu'épistémologiquement différents, ces deux champs me permettront en partie de faire la lumière sur les fameuses règles informelles que j'abordais brièvement dans le premier chapitre de ce mémoire. De plus, chacun me permet d'introduire certains concepts utiles lors de l'analyse du cas théorique se trouvant dans le chapitre suivant.

Ainsi, ce chapitre est divisé en trois sections : une première section dédiée à la sociologie des organisations, une deuxième dédiée au nouvel institutionnalisme et enfin, une troisième qui propose de revenir sur la complémentarité de ces théories pour analyser le cas de la procédure de silence.

1. LA SOCIOLOGIE DES ORGANISATIONS

La sociologie des organisations naît vers le 16^{ème} siècle lorsqu'on assiste à l'émergence des sociétés industrielles avec le début de la séparation entre lieu de vie et lieu de travail et surtout, l'utilisation croissante de la rationalité pour prendre des décisions (Scieur, 2005, p. 3-32). C'est ainsi qu'on assiste à la naissance de la première théorie classique en sociologie des organisations : la théorie rationaliste. Cette théorie ne voit l'individu que comme un rouage dans la machine, « une main » qui exécute (Crozier, 2011). Elle exclut donc totalement les aspects plus informels qui affectent pourtant aussi le fonctionnement des organisations. (Misset, 2017^e, 2017a). L'illustration de la théorie classique, c'est l'organisation scientifique du travail (OST) mise au point par Taylor, mais également, d'autres systèmes d'organisation tel que le Fordisme. (Misset, 2017a)

À partir des années 1930, un autre courant classique en sociologie des organisations a émergé avec les travaux et les expériences réalisés par Elton Mayo, Fritz Jules Roethlisberger et Thomas North Whitehead : l'école des Relations humaines. C'est notamment Roethlisberger qui, avec l'aide d'un dirigeant de l'entreprise où il menait ses expériences, va mettre en lumière l'importance de la vie informelle du groupe pour comprendre les variations de productivité. (Misset, 2017b). Dans ce courant, la

motivation n'est plus uniquement liée à des facteurs économiques comme on le pensait dans la théorie rationaliste, mais renvoie également à un besoin de reconnaissance, d'estime et de valorisation. Les ouvriers ne sont pas qu'une paire de mains mais possèdent également un « cœur » (Crozier, 2011). Ainsi, l'école des Relations humaines s'est développée suivant le postulat que les comportements des salariés ne pouvaient être compris que si leurs sentiments, les relations interpersonnelles et les normes de groupe étaient également pris en considération. (Misset, 2017b).

Finalement, c'est par l'intermédiaire de l'étude sur la bureaucratie qu'on voit naître véritablement les fondements de la sociologie des organisations (Scieur, 2005, p. 3-32). C'est Max Weber qui est le premier à développer une théorie sur la bureaucratie. Sa thèse de la rationalisation de la société le conduit à élaborer un idéal-type de configuration organisationnelle supérieure à toutes les autres : la bureaucratie (Scieur, 2005, p. 3-32). Pour lui, celle-ci est la seule à pouvoir garantir la bonne gestion d'une société de masse car elle est plus équitable, plus juste et plus efficace (Misset, 2017c; Scieur, 2005). La raison est qu'elle s'appuie sur une domination rationnelle-légale. Cela signifie que la légitimité de l'organisation repose avant tout sur le droit. Dès lors, l'exercice de son autorité passe par la codification des droits et des devoirs de chacun (Misset, 2017c).

Aux Etats-Unis, le premier à traduire Weber est Talcott Parsons. Dans une tentative de synthèse entre les travaux de plusieurs sociologues européens, il détourne en partie le travail réalisé par Weber pour alimenter la « théorie fonctionnaliste ». Cette théorie part du principe que la société est un système global composée de sous-systèmes en interactions constantes. Au sein de cette société, les individus construisent de l'action sociale à travers les décisions et les choix qu'ils prennent, et le sens qu'ils y donnent. Cependant, les choix individuels sont contraints par les normes constitutives de la société et les valeurs collectives. Le système global serait organisé autour de quatre fonctions : une fonction économique, une fonction politique, une fonction sociale et une fonction culturelle symbolisées par le sigle AGIL : « l'adaptation à l'environnement, la réalisation d'objectifs (goal), l'intégration des membres au groupe et la préservation des modèles et des normes (latence). » (Scieur, 2005, p. 42). Les Américains s'intéressent alors de plus à plus aux formes organisationnelles de structuration et aux dysfonctionnements des bureaucraties. C'est pourquoi on va parler de plus en plus d'organisations et non plus de bureaucraties. (Scieur, 2005, p. 33-66)

Progressivement, les fonctionnalistes légitiment un nouvel objet d'étude : le fonctionnement organisationnel et son impact sur les individus tout en mettant en lumière les difficultés rencontrées par la bureaucratie. On peut ici noter le travail réalisé par Robert Merton sur les fonctions et les dysfonctions de l'organisation ainsi que le travail de son élève Peter Blau sur la complexité et les dérives de celle-ci. Par exemple, Blau met en lumière que les objectifs de la bureaucratie sont plus facilement atteints lorsqu'il est possible de contourner les procédures et les règles qui devraient normalement être scrupuleusement respectées. (Scieur, 2005, p. 33-66)

1.1. L'ÉCOLE FRANÇAISE DE LA SOCIOLOGIE DES ORGANISATIONS

L'école française de la sociologie des organisations a principalement été construite par Michel Crozier. Sur base de la littérature américaine qui reprend à la fois l'école Relations humaines et les théories fonctionnalistes qui se sont inspirées de Weber, il cherche à dépasser le paradigme fonctionnaliste à travers la compréhension et l'acceptation du mécanisme de rationalité situé au cœur de l'action et de la décision (Misset, 2017d; Scieur, 2005, pp. 67-100).

Dans le livre qu'il écrit seul : le phénomène bureaucratique (Crozier, 2011), il explique et actualise les modèles statiques américains qui analysent « le cercle vicieux bureaucratique ». Il propose de prendre certains traits de comportements bureaucratiques et de les analyser non comme des « dysfonctions » d'un système rationnel, mais comme les éléments d'un système bureaucratique dont tous les aspects sont rationnels (Scieur, 2005, p. 67-100). De cette façon, il prend le contre-pied des travaux américains sur les dysfonctionnements en considérant que ceux-ci sont normaux et inhérents aux fonctionnements organisationnels (Misset, 2017c). Dès lors, il émet l'hypothèse que ce cercle vicieux ne se produit que lorsque des individus, à travers le jeu et des comportements conformes aux normes organisationnelles, construisent des formes de contrôle social (Scieur, 2005, p. 67-100).

À travers l'analyse du Monopole Industriel, il illustre deux concepts qui sont essentiels à sa sociologie : le pouvoir et les zones d'incertitude. Il explique que dans une bureaucratie, malgré l'omniprésence de règles et de procédures, il existe toujours des conflits et des tensions. Selon lui, celles-ci sont dues au fait que toutes les règles du monde ne pourront jamais prévenir certaines incertitudes. Par exemple, la panne d'un engin et le temps qu'il faudra pour la réparer n'est jamais prévisible. Et c'est de cette

incertitude que naitrait le pouvoir. Plus spécifiquement, c'est la maîtrise d'une zone d'incertitude pertinente qui procure le pouvoir. Ainsi donc, si les pannes produisent du désagrément, que celles-ci ne peuvent être prévues par leurs utilisateurs et que je suis la seule personne à avoir les compétences pour la réparer, je suis en possession d'un pouvoir. Pour garder ou obtenir ce pouvoir, Crozier explique que tous les individus et/ou les groupes d'individus se comportent de manière stratégique. (Scieur, 2005, p. 67-100).

Dans un deuxième livre « L'acteur et le système (Crozier & Friedberg, 1977) », il revient sur la stratégie, le pouvoir et les zones d'incertitude en développant un outil : l'analyse stratégique. Sa sociologie des organisations postulera que, si effectivement, les individus ont une main et un cœur, ils ont également une tête et donc, que les individus sont libres d'avoir leurs propres objectifs et une stratégie pour les atteindre. (Misset, 2017c; Scieur, 2005, p. 67-100)

1.2. L'ANALYSE STRATÉGIQUE

L'analyse stratégique repose sur trois postulats principaux. Premièrement, l'organisation est un construit social. Cela signifie que si l'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la limite de ses actions, ce système n'existe que parce que l'acteur lui donne vie, et lui seul peut le changer (Scieur, 2005, p. 67-100). Deuxièmement, l'indétermination de l'acteur et du système. L'acteur possède toujours une marge de liberté, ce qui lui permet à la fois de mettre en place des stratégies pour poursuivre ses propres intérêts mais aussi, de combler les insuffisances concrètes de règles qui ne peuvent jamais tout prévoir (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100). Le système d'action comporte, lui aussi, des incertitudes et devient alors une ressource ou un enjeu pour les acteurs en négociation (Scieur, 2005, p. 67-100). Enfin, troisièmement, l'acteur est un être qui pense, raisonne et analyse son environnement pour agir rationnellement mais, sa rationalité est limitée (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100). Le concept de rationalité limitée et/ou de rationalité procédurale vient du travail de James March et Herbert Simon et s'oppose au concept de rationalité parfaite régulièrement utilisée dans les théories économiques. La rationalité limitée suppose que l'individu agit de manière rationnelle mais, celle-ci est limitée par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'individu ne possède pas une vision globale de son environnement. Il manque donc d'un certain nombre d'informations (Misset, 2017d).

Ensuite, l'individu n'a pas de préférences claires et hiérarchisées. Il possède des aspirations mais celles-ci peuvent évoluer et changer avec le temps (Misset, 2017d). Par ailleurs, l'individu est très mauvais pour anticiper les conséquences et les probabilités qui entourent ses choix (Scieur, 2005, p. 67-100). Enfin, l'individu cherche à atteindre un certain degré de satisfaction mais il pense rarement à maximiser ses choix (et comme dit précédemment, il est très mauvais pour calculer ce genre de choses) (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100).

Dans l'analyse stratégique, quatre concepts sont importants, d'où la nécessité dans les sous-sections qui suivent, de les expliquer.

1.2.1. LA STRATÉGIE

Une stratégie est une action menée par l'individu pour atteindre les objectifs qu'il a fixés à travers sa participation à l'organisation, mais aussi, à travers les relations du pouvoir issues des jeux qu'il a construits avec les autres membres de l'organisation. Il est important de savoir que pour Crozier et Friedberg, la stratégie des acteurs n'est pas forcément volontaire, ou même consciente, mais que chaque comportement adopté par un individu est dans son intérêt. Deux facteurs influencent la stratégie des acteurs. Premièrement, les facteurs individuels, c'est-à-dire, les caractéristiques sociales, psychologiques, culturelles ou encore intellectuelles de l'individu. Et deuxièmement, les contraintes organisationnelles qui limitent la liberté de l'individu. Son action a lieu à l'intérieur d'un champ structuré par des canaux de communication, une distribution formelle de l'autorité, le règlement des droits et des devoirs mais aussi, par des réseaux de solidarité. (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100). Tout cela fait référence au fait que l'organisation est une construction sociale.

1.2.2. LE POUVOIR

Le pouvoir est un élément fondamental pour réussir à expliquer le comportement des individus au sein d'une organisation, car il structure également les relations en son sein. Il est défini comme étant la capacité que possède un acteur d'obtenir, d'un autre acteur, une action qu'il n'aurait jamais effectuée si le premier n'était pas intervenu. Pour Crozier, le pouvoir possède quatre caractéristiques. Premièrement, le pouvoir n'est pas un attribut personnel mais une relation. Deuxièmement, le pouvoir possède un caractère évolutif. Il peut changer avec le temps et n'est jamais absolu ou permanent. Troisièmement, le pouvoir contient l'idée de réciprocité dans les relations.

Les individus ont des relations d'échange et de marchandage et doivent tous deux y trouver leur compte. Quatrièmement, le pouvoir suppose une relation asymétrique. Certains individus possèdent un plus grand nombre d'atouts que d'autres même si aucun n'est jamais totalement dépourvu de ressources. (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100)

On remarque ici que la vision du pouvoir mise en avant par Crozier et Friedberg (1977) est très liée à l'école française des théories du pouvoir. Michel Foucault, pionnier de cette école, disait que le pouvoir ne se détient pas mais qu'il s'exerce et que tout savoir est toujours lié à un pouvoir (Foucault & Defert, 2000).

Crozier et Friedberg (1977) plaident pour une sociologie de l'action organisée fondée sur l'analyse du pouvoir car ce pouvoir repose sur la marge de liberté de l'acteur et sur le contrôle qu'il a d'une zone d'incertitude pertinente pour autrui. Cependant, c'est l'organisation qui définit la pertinence d'une zone d'incertitude et donc, qui détermine le pouvoir dont les individus peuvent disposer. (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100)

1.2.3. LES ZONES D'INCERTITUDE

Pour Crozier et Friedberg (1977), les zones d'incertitude sont impossibles à éliminer totalement d'une organisation bien que celles-ci soient le résultat de construits sociaux. Selon leur typologie, il existe quatre types d'incertitude qui peuvent constituer une source de pouvoir :

- la compétence ou l'expertise technique : « l'expert », c'est celui qui maîtrise des savoir-faire qui sont indispensables au fonctionnement du système ;
- la capacité de contrôler l'environnement extérieur : « le marginal sécant », c'est celui qui maîtrise l'environnement ;
- la capacité de contrôler les flux d'information et l'incertitude qui l'entoure : « l'aiguilleur », c'est celui qui peut perturber, contrôler, arrêter ou encore modifier les flux de communication et d'information. Par exemple, il peut lancer des rumeurs et ainsi créer ou amplifier du bruit ;
- la capacité à maîtriser des règles et de pouvoir y déroger ou les aménager : « l'hierarque ». (Misset, 2017d; Scieur, 2005, p. 67-100)

1.2.4. LE SYSTÈME D'ACTION CONCRET ET/OU LES RÈGLES DU JEU

Le jeu est un « instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre, mais doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci » (Misset, 2017d, p. 104). Pour pouvoir définir les règles de jeu d'une institution, il faut commencer par reconstruire le jeu global des acteurs. Pour ce faire, il faut rendre toutes les stratégies individuelles intelligibles et rationnelles, c'est-à-dire qu'il faut expliciter la manière informelle dont se coordonnent les comportements des acteurs et la manière dont les relations entre les acteurs sont structurées dans le fonctionnement de l'organisation (Misset, 2017d).

2. LE NOUVEL INSTITUTIONNALISME

La philosophie politique, la discipline qui est à la source de la science politique devenue une discipline académique au 19^{ème} siècle, s'intéresse dès ses débuts aux institutions et à l'analyse de celles-ci et leurs impacts sur la société. C'est dans cette discipline que l'ancien institutionnalisme prend sa source. Celui-ci regarde aux questions qui entourent la nature des institutions gouvernementales. Les questions sont souvent d'ordre normatif dans le sens où on cherche à trouver « le meilleur fonctionnement » des institutions. À l'époque, on pense notamment qu'elles sont nécessaires si on veut que des individus se comportent de manière à atteindre des objectifs collectifs. Ainsi donc, on cherche à trouver le meilleur moyen de contraindre les individus vers ces objectifs.

La fin du 19^{ème} siècle voit la naissance des théories institutionnelles sociologiques avec les travaux de Weber sur la rationalité et la structure bureaucratique ainsi que les travaux de Durkheim sur les symboles et les contrôles normatifs subis par les individus au sein des institutions. En Europe, l'étude des phénomènes politiques ne se développe pas comme aux États-Unis, car l'Europe reste très influencée par l'étude du droit, ce qui a comme résultat de renforcer le caractère formel et institutionnel des phénomènes étudiés. Le gouvernement est vu comme un simple instrument servant à créer et appliquer les lois en utilisant des institutions publiques. Les lois sont ainsi vues comme étant des institutions formelles qui développent et imposent clairement des normes et des valeurs sur la société. (Peters, 2005)

Dans les années soixante et septante, c'est la théorie behavioriste et la théorie rationaliste qui vont se développer en sciences politiques (Hall & Taylor, 1996). Celles-ci sont caractérisées par au moins trois postulats. Tout d'abord, toutes les deux partent du principe que c'est l'individu qui doit être à la base de toute analyse politique ou sociale, car ce sont les individus qui, au sein d'une collectivité, prennent les décisions. La principale différence étant que les behavioristes disent que les décisions des individus reposent sur des caractéristiques socio-psychologiques tandis que les rationalistes pensent que celles-ci reposent sur un calcul rationnel qui cherche à maximiser l'utilité des individus. Le principal problème ici, pour des institutionnalistes, étant que les individus ne sont pas contraints par les institutions et que leurs préférences sont exogènes au processus politique. Ensuite, la théorie behavioriste et la théorie rationaliste pensent toutes les deux qu'il est important de développer l'aspect théorique et la méthodologie si la science politique veut vraiment devenir une science. Enfin, dans cette logique de devenir une vraie science, ces théories mettent un point d'honneur à éliminer les éléments normatifs qui jusqu'ici étaient souvent présents dans les analyses. (Peters, 2005)

Selon Peters (2005), c'est James March et Johan Olsen qui sont à la base du nouvel institutionnalisme. Ceux-ci ont fortement critiqué les théories behavioristes et rationalistes qu'ils qualifiaient péjorativement de contextualiste, réductionniste, utilitarianiste, fonctionnaliste et instrumentaliste. Ainsi donc, pour eux, dans la politique contemporaine, la société a un impact sur la politique, l'action collective ne peut être réduite aux comportements individuels, les individus ne peuvent pas agir pour maximiser leur intérêt car ils ne peuvent pas savoir ce que seront leurs intérêts dans le futur, l'histoire n'est pas toujours un processus tranquille qui amène nécessairement vers un équilibre et enfin, il est important de prendre en considération qu'au sein du processus politique, on retrouve des interactions complexes de symboles et de valeurs. Je reviendrai plus en détail sur ces deux auteurs lorsque j'expliquerai l'institutionnalisme sociologique.

2.1. LES DIFFÉRENTES ÉCOLES DE PENSÉE

Le nouvel institutionnalisme n'est pas un champ de littérature unitaire. Cela signifie qu'au sein de celui-ci, il existe plusieurs écoles de pensées qui, bien qu'elles partagent certaines caractéristiques communes, sont très différentes les unes des autres (voir

sous-section 2.2). Peters (2005) et Hall & Taylor (1996) ne sont pas d'accord sur le nombre d'écoles qui existent, néanmoins, tous les deux se rejoignent sur le fait que ces écoles peuvent être complémentaires tant chacune possède des concepts permettant l'analyse de phénomènes différents. Dans le cadre de ce mémoire, je fais le choix de n'introduire que trois écoles institutionnalistes que je trouve les plus pertinentes pour l'objet de mon mémoire : l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme des choix rationnels et l'institutionnalisme sociologique⁵. Toutes placent les institutions au centre de l'analyse et mettent en avant le fait que le comportement des individus ne serait pas pareil sans les institutions (Peters, 2005).

2.1.1 L'INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE

L'institutionnalisme historique part du principe que l'histoire est importante, car elle exerce toujours une influence sur les décisions actuelles. Dans cette école, « l'institution est un ensemble de procédures formelles et informelles, de routines, de normes et de conventions qui sont intégrées dans la structure organisationnelle du politique ou de l'économie politique » (Hall & Taylor, 1996, p. 938).

Quatre caractéristiques différencient l'institutionnalisme historique des deux autres écoles (Hall & Taylor, 1996). Premièrement, les institutionnalistes historiques combinent deux approches pour qualifier la relation entre les institutions et les individus : l'approche calculatrice et l'approche culturelle. La première approche part du principe que le but d'un individu est d'atteindre ses propres objectifs. À cette fin, il se comporte de manière stratégique pour maximiser ses bénéfices. On dit que les préférences et les objectifs de l'individu sont exogènes à l'organisation institutionnelle, ce qui signifie que celles-ci sont amenées dans l'institution par l'individu (Peters, 2005). Toutefois, l'institution influence le comportement des acteurs, car elle modifie les attentes de ceux-ci par rapport aux actions qui sont susceptibles d'être prises par les autres. Le fait de baser son action sur une logique de coût bénéfice et de présumer que le comportement des autres suivra ces mêmes règles, c'est ce qu'on appelle suivre la « logique des conséquences »⁶. La seconde approche

⁵ En anglais, on dit : « Historic Institutionalism, Rational-Choice Institutionalism et Sociological Institutionalism ».

⁶ En anglais, on dit : « logic of consequences ».

part du principe que le comportement des individus n'est pas entièrement stratégique, mais est limité par la vision du monde que possèdent les individus. Pour atteindre leurs objectifs, ceux-ci se tournent souvent vers des modèles de comportements qui leur sont familiers. De plus, le but n'est pas de maximiser leur utilité, mais plutôt d'obtenir une certaine satisfaction. Les individus sont intégrés dans un monde composé d'institutions. Celles-ci fournissent aux individus des modèles moraux ou cognitifs et sont composées de symboles, de scripts et de routines qui permettent de pouvoir interpréter les comportements. Ainsi donc, on dit que l'institution façonne le comportement des individus en son sein (Peters, 2005).

Deuxièmement, les institutionnalistes historiques mettent en avant que les institutions distribuent le pouvoir de manière inégale entre les individus et les groupes sociaux. Par exemple, ils mettent en avant que dans le monde, les institutions ont tendance à donner un meilleur accès aux processus de décisions à certaines personnes tandis que d'autres en sont exclues. Avec les institutions, il existe de ce fait toujours des gagnants et des perdants.

Troisièmement, le développement institutionnel est lié au concept de dépendance au sentier et produit des conséquences inattendues. Les institutionnalistes historiques expliquent que les institutions évoluent au fur et à mesure des décisions qui sont prises. Une décision correspond à un chemin et lorsque celui-ci est emprunté, les décisions suivantes confirment le chemin qui est pris et ne s'en écartent plus. Différents éléments peuvent expliquer la dépendance au sentier. Par exemple, la logique des coûts qui explique qu'une fois qu'une décision est prise, il est souvent coûteux de revenir en arrière.

Quatrièmement, les institutionnalistes historiques pensent que d'autres facteurs peuvent mener à des décisions politiques. Notamment les idées et les croyances des individus. (Hall & Taylor, 1996)

Étant donné que dans les paragraphes précédents je n'ai parlé que de dépendance au sentier, il est utile de revenir quelques instants sur ce concept pour en introduire un

deuxième tout aussi important : le concept de moment critique⁷. Ce dernier est d'une importance capitale pour comprendre le changement d'une institution.

Pour les institutionnalistes historiques, les institutions ont tendance à être assez rigides et donc à ne pas changer énormément (Pierson & Skocpol, 2002, p. 7). Elles répondent quotidiennement à toute une série de challenges sociaux et politiques (Koppa, 2022, p. 25). Cependant, la plupart du temps, elles le font de manière routinière, c'est-à-dire que les institutions sont dans un quotidien qui n'implique pas de changer radicalement leur manière de faire. C'est d'ailleurs ce que j'ai expliqué auparavant avec le concept de dépendance au sentier. En fait, c'est un concept qui « refers to the dynamics of self-reinforcing or positive feedback processes in a political system – what economists call “increasing returns” processes » (Pierson & Skocpol, 2002, p. 6).

Cependant, la routine d'une institution peut être remise en question par un événement qui l'oblige à utiliser plus de ressources à affirmer son utilité et assurer sa survie, qu'à relever les défis qui sont pourtant inhérents à sa mission (Koppa, 2022, p. 25). C'est ce qu'on appelle « un moment critique ». En réalité, ce sont souvent « des crises » de courtes périodes qui testent la résilience de l'institution en l'obligeant souvent à sortir de sa routine. Dès lors, cela peut amener l'institution à prendre une décision qui s'écarte radicalement du chemin qu'elle suivait jusqu'alors (Koppa, 2022, p. 26).

Ainsi, les résultats obtenus à un « moment critique » déclenchent des mécanismes de rétroaction qui renforcent la récurrence d'un modèle particulier à l'avenir à cause du phénomène de dépendance au sentier (Pierson & Skocpol, 2002, p. 6).

2.1.2. L'INSTITUTIONNALISME DES CHOIX RATIONNELS

Cet institutionnalisme de la théorie rationnelle est celui qui s'inspire le plus des théories behavioristes et rationnelles. Il possède quatre caractéristiques qui lui sont propres. Premièrement, il part du principe que l'individu est rationnel et possède des préférences fixes et exogènes qui sont déterminées en dehors des institutions. L'individu se comporte de manière stratégique afin de maximiser l'atteinte de ses préférences. Deuxièmement, la politique est vue comme une série de dilemmes

⁷ En anglais, on utilise le terme : « critical juncture ».

d'action collective. Pour illustrer ce concept, on parle souvent du dilemme du prisonnier dans lequel si les deux prisonniers cherchent à maximiser leurs intérêts et donc, choisissent de dénoncer l'autre en échange de ne pas se retrouver en prison, les deux finissent en prison, car dénoncés mutuellement. En conclusion, le fait qu'ils n'ont pas coopéré les ont amenés à des résultats qui n'étaient pas optimaux pour eux. Au sein de l'institutionnalisme des choix rationnels, ce qui empêche les gens de coopérer, c'est qu'il n'existe pas d'arrangements institutionnels permettant cette coopération. Troisièmement, les adeptes de cette école sont des adeptes de l'approche calculatrice et de la logique des conséquences que j'ai expliquées précédemment. Enfin, quatrièmement, les institutionnalistes de cette école partent du principe que les institutions n'existent et ne persistent que parce qu'elles sont bénéfiques pour les individus. Cela signifie que les institutions sont modifiables à l'infini par les individus pour satisfaire leurs besoins (Peters, 2005). (Hall & Taylor, 1996)

2.1.3. L'INSTITUTIONNALISME SOCIOLOGIQUE

March et Olsen sont vus comme étant à l'origine de l'école sociologique, bien que ceux-ci ne parlent pas de « sociologie » mais de « nouvel institutionnalisme » (Hall & Taylor, 1996). Ils construisent cette école en réaction aux théories behavioristes et rationalistes. Leur définition du terme « institution » est différente et plus large que celle normalement utilisée en science politique. Elle inclut les règles, mais également les pratiques, c'est-à-dire, les règles qui sont non-écrites (March & Olsen, 1983). Contrairement aux autres écoles, les institutionnalistes de celle-ci partent du principe que les institutions et les individus s'influencent mutuellement (Peters, 2005).

Pour March & Olsen (1983), cet institutionnalisme possède quatre caractéristiques. Premièrement, les institutions contraignent le choix des acteurs mais aussi, façonnent leurs préférences et leurs idées. On dit que les préférences sont endogènes à l'institution. Deuxièmement, il explique que, s'il arrive régulièrement qu'on cherche des solutions à des problèmes, parfois, ce sont les solutions qui cherchent les problèmes. Par exemple, au sein du monde politique, certaines « solutions » attendent dans les tiroirs du gouvernement de pouvoir être utilisées lorsqu'un problème surviendra. Troisièmement, les actions ne suivent pas forcément la logique des conséquences qui est basée sur le calcul des intérêts personnels mais plutôt la logique

de l'adéquation⁸. Ainsi donc, les actions et comportements des individus sont dirigés par des normes, des devoirs et des obligations qui sont définis au sein de l'institution. Par exemple, dans le cadre de son étude sur le fonctionnement de COPERER⁹, Lewis explique que les individus au sein de cette institution respectent cinq normes non écrites dont la culture du compromis et la réciprocité diffuse¹⁰ (Lewis, 2000). Le fait que ces normes ne soient pas forcément écrites signifient que parfois, les individus se posent des questions sur la manière dont il est approprié d'agir surtout quand des événements modifient la norme. Par exemple, comment se dire bonjour si les contacts physiques sont proscrits par le contexte sanitaire. Enfin, quatrième, le but d'une institution n'est pas uniquement d'obtenir des résultats. Elle peut également jouer un rôle symbolique dans le sens où le fait de faire « quelque chose » est plus important que de savoir quelles actions doivent être entreprises. (March & Olsen, 1983)

2.2. SIMILITUDES ENTRE LES ÉCOLES

Il existe au total quatre éléments, quatre caractéristiques des institutions pour lesquelles les différentes écoles du nouvel institutionnalisme sont d'accord. Premièrement, une institution est toujours une structure formelle ou informelle au sein de la société et/ou du politique qui transcende les individus. Deuxièmement, une institution, pour exister, doit avoir une certaine stabilité dans le temps. Troisièmement, une institution doit avoir un effet sur le comportement individuel et donc pouvoir contraindre les actions de ses membres grâce aux règles et aux normes qu'elle contient. Enfin, quatrième, les membres d'une institution doivent partager certaines valeurs et normes. (Peters, 2005)

3. LA COMPLÉMENTARITÉ DES THÉORIES

Le nouvel institutionnalisme étudie les institutions et les définit comme étant des structures formelles ou informelles qui sont stables dans le temps et qui, par leurs règles et leurs normes, peuvent contraindre l'action des individus. La sociologie des

⁸ En anglais, on parle de : « logic of appropriateness ». Ici, adéquation signifie : « ce qu'il est approprié de faire ».

⁹ COREPER, c'est le comité des représentants permanents au sein du Conseil de l'Union européenne.

¹⁰ La réciprocité diffuse, c'est le fait de faire quelque chose pour quelqu'un sans contrepartie immédiate mais plutôt en partant du principe que cette personne nous rendra la faveur dans le futur.

organisations de Crozier s'intéresse quant à elle aux formes organisationnelles de travail et notamment à la bureaucratie. C'est, selon moi, la grande distinction à faire entre ces deux champs, dans le sens où, une institution peut être énormément de choses : la politesse, le mariage, le Gouvernement, la procédure de silence, etc. mais si, l'institution est également un lieu dans lequel on y retrouve des individus dans un contexte de travail, alors, elle peut également être qualifiée d'organisation, et donc, faire que ces deux champs théoriques soient pertinents.

Dans le cadre de ce mémoire, je m'intéresse au Gouvernement wallon et plus particulièrement au processus de prise de décision par ce dernier à travers le cas de la procédure de silence. Ainsi, si le Gouvernement wallon et la procédure de silence sont des institutions, les différents cabinets au sein du Gouvernement sont des lieux dans lesquels on retrouve différents individus qui travaillent ensemble.

Si d'un côté, les différentes écoles du nouvel institutionnalisme permettent de mettre en évidence la structure, c'est-à-dire les normes et les règles imposées par l'institution, d'un autre côté, l'analyse stratégique de Crozier permet de mettre en avant le libre arbitre que possèdent les individus même au sein d'un lieu pourtant très normé. Ainsi, Crozier permet notamment de mettre en évidence la stratégie et les relations de pouvoir entre les individus d'une même organisation.

IV. ANALYSE

Puisque, dans les chapitres précédents, j'ai pu prendre le temps d'introduire tous les éléments nécessaires à la compréhension de mon cas d'étude, il est maintenant temps de s'attarder sur le cas de la procédure de silence. Comme vous l'aurez constaté, et à moins que vous n'ayez récemment travaillé dans un cabinet ministériel wallon, pour l'instant, il ne vous est pas encore possible de comprendre à quoi je fais référence lorsque je parle de cette procédure. Ce chapitre devrait vous permettre de comprendre tous les tenants et aboutissants de cette procédure qu'on retrouve dans la phase finale du processus décisionnel du Gouvernement wallon.

Ce chapitre est ainsi divisé en trois grandes sections. Dans la première section, vous retrouverez l'explication des méthodes de collecte de données. Cette section sera suivie du cas d'étude, c'est-à-dire, de l'explication de la procédure de silence selon les différents acteurs interrogés. La troisième section, quant à elle, propose de confronter ces différents éléments au cadre théorique présenté dans le chapitre III.

1. MÉTHODES DE COLLECTE DES DONNÉES

L'objet de mon mémoire est la procédure de silence utilisée par les cabinets ministériels du Gouvernement wallon lorsqu'ils veulent présenter un point au Conseil des ministres. Sur base des recherches effectuées, il n'existe aucun document en dehors des cabinets qui permette de se renseigner à son sujet. C'est pour cette raison que la collecte des données est basée essentiellement sur des entretiens réalisés avec des personnes ayant travaillé ou travaillant actuellement dans les cabinets. Parallèlement aux entretiens, j'ai également pu obtenir des documents écrits mentionnant la procédure de silence et les règles logistiques qui l'entourent.

1.1. LA DÉMARCHE

Ma démarche s'est concentrée et limitée à la compréhension de la procédure de silence au niveau du Gouvernement wallon et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, si j'avais la certitude avant de commencer les entretiens que cette procédure existait au niveau wallon, je n'avais aucune certitude concernant son utilisation au sein des autres gouvernements du pays et de leurs cabinets. Deuxièmement, il était difficilement imaginable, dans le cadre d'un mémoire, de réaliser suffisamment d'entretiens avec d'autres entités politiques pour pouvoir comparer le fonctionnement du Gouvernement

wallon aux fonctionnements des autres gouvernements ¹¹ du pays. Enfin, troisièmement, mes connaissances linguistiques actuelles ont limité la zone géographique à laquelle m'intéresser notamment parce qu'il était important de maîtriser suffisamment la langue des interviewés.

1.2. LES ENTRETIENS

Dans un premier temps, j'ai choisi de réaliser deux types d'entretien : des entretiens exploratoires et des entretiens principaux. Le but de procéder de cette manière étant de réunir un minimum de connaissances avant d'interroger les acteurs qui m'intéressaient le plus dans le cadre de mon analyse : les personnes travaillant actuellement dans les cabinets ministériels.

Dans la littérature sur les gouvernements de coalition, De Winter & Dumont (2022) mettent en avant que le nombre de partis autour de la table des négociations influence la longueur de l'accord. Ainsi, la décision de me concentrer uniquement sur les membres des cabinets de la majorité actuelle était fondée sur l'hypothèse que chaque coalition possède ses propres dynamiques concernant l'utilisation de la procédure de silence. Des facteurs tels que le nombre de partis dans la coalition, la culture du travail ou encore l'habitude de travailler ensemble pourraient influencer les résultats.

Au vu de l'objet de mon mémoire et du public que j'allais devoir interroger, j'ai rapidement jugé utile qu'il fallait que j'apporte certaines garanties à mes sujets pour qu'ils puissent s'exprimer plus librement en entretien. Dès lors, j'ai proposé de garantir l'anonymat et la confidentialité des retranscriptions intégrales d'entretiens. Enfin, j'ai également souhaité affirmer vouloir monter en généralité dans mon analyse, de manière à ne pas entrer dans les spécificités qu'on pouvait rencontrer en fonction du cabinet interrogé. Il est important de noter que, malgré ces garanties, il n'est pas impossible que certaines personnes aient parfois décidé de taire le nom des autres parties. Cela ne devrait toutefois pas être problématique dans mon analyse.

¹¹ Le mot gouvernement est ici entendu dans un sens très large puisqu'il existe des cabinets à différents niveaux de pouvoir : dans les communes, les provinces, les régions, les communautés et au niveau fédéral.

Afin de respecter mon premier engagement concernant l'anonymat, un fichier Excel d'anonymisation a été créé afin d'attribuer un numéro à tous les sujets pour le codage de mes entretiens. Par la suite, il a été décidé, pour éviter tout recoupement possible des informations, de ne pas mentionner ces numéros lors de la rédaction du mémoire. Ainsi, je précise simplement si les informations viennent d'un entretien ou de plusieurs entretiens grâce à l'utilisation de parenthèses.

1.2.1. LES ENTRETIENS EXPLORATOIRES

Au total, trois personnes ont été interrogées dans le cadre de ces entretiens. La première personne rencontrée a été sollicitée via un réseau de connaissances. À l'époque de l'entretien, cette personne ne faisait plus partie d'un cabinet mais avait occupé la fonction de conseiller en matière fonctionnelle¹² dans la coalition précédente. Le but de cet entretien était vraiment d'obtenir les toutes premières informations sur ce qu'était la procédure de silence. Cet entretien était plutôt libre dans le sens où je n'avais pas de thématiques ou de questions précises. J'ai essentiellement écouté et réagi à la conversation pour essayer de comprendre au maximum l'objet et le contexte qui l'entouraient. À la suite de cet entretien, j'ai pu obtenir les coordonnées d'une deuxième personne ayant été conseillère en politique générale¹³ au sein de la même coalition. J'avais cette fois préparé quelques questions basées sur le premier entretien mais la logique fut toutefois toujours une logique d'entretien non-directif. Enfin, plus tard, j'ai également pu rencontrer une personne ayant, par le passé, occupé la fonction de chef de cabinet mais ayant toujours des liens avec certains cabinets et conseillers. Le but étant d'obtenir des contacts et d'identifier des personnes accessibles pour un entretien. Toutefois, il est utile de préciser que ce n'était pas le mode d'identification principal pour trouver les sujets d'entretien.

1.2.2. LA CONSTRUCTION DU QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN

Sur base des deux premiers entretiens exploratoires, j'ai pu construire un questionnaire d'entretien pour interroger des conseillers qui comportait quatre thématiques

¹² De manière simple, un conseiller en matière fonctionnelle est un conseiller qui travaille dans le cadre des compétences propres de son Ministre.

¹³ Les conseillers en politique générale sont aussi appelés plus régulièrement des « belles-mères ». De manière simple, ils contrôlent les compétences des autres Ministres.

générales : les règles de la procédure de silence, le rapport entre les conseillers et la hiérarchie, la méfiance et la confiance envers les autres cabinets et enfin, l'utilisation « stratégique » de la procédure silencieuse (*Annexe 1*). Les entretiens réalisés étaient donc des entretiens semi-directifs. Ainsi donc, au fur et à mesure des entretiens, du profil de la personne face à moi¹⁴ et de la tournure que prenait la conversation, d'autres thématiques ont également été abordées afin de comprendre le fonctionnement et les rapports de force au sein et entre les différents cabinets.

1.2.3. LES ENTRETIENS PRINCIPAUX

Comme expliqué précédemment, je voulais que les entretiens principaux soient réalisés avec les personnes issues des différents cabinets. Je me suis donc rendue sur le site du Gouvernement wallon et j'ai pris connaissance de la composition de chacun d'entre-eux. J'ai d'abord sélectionné huit personnes : une personne par cabinet. Au sein de la Présidence et des trois Vice-Présidences, j'ai contacté une personne de la cellule en politique générale. Dans les quatre autres cabinets, j'ai, à chaque fois, contacté des personnes issues de cellules fonctionnelles. Ensuite, j'ai envoyé un email à chacune de ces personnes individuellement, c'est-à-dire, de manière à toujours commencer le mail par le nom de la personne à qui je m'adressais. Dans cet email, réutilisé également par la suite, j'ai simplement sollicité un entretien pour parler de la procédure silencieuse et de son utilisation. J'ai précisé que je me déplaçais volontiers au cabinet et que les entretiens dureraient entre 30 et 60 minutes. Enfin, j'ai directement précisé mes engagements concernant l'anonymat, les retranscriptions et l'utilisation de leurs propos.

Sur base des réponses obtenues, j'ai dû renvoyer des emails à certains cabinets afin de m'assurer d'avoir au moins une personne interrogée pour chacun d'entre eux. Il a été généralement plus facile d'obtenir une réponse de la part des conseillers en politique générale que de ceux en politiques fonctionnelles pour lesquels mes premiers emails sont souvent restés sans réponse ou ont été redirigés en interne. Cela explique

¹⁴ Bien qu'initialement, j'avais essentiellement prévu de n'interroger que des conseillers, j'ai également obtenu des entretiens avec d'autres profils et j'ai alors profité de l'occasion pour poser des questions plus en lien avec la fonction qu'ils occupaient.

notamment que les conseillers entendus étaient plus souvent des belles-mères¹⁵ que des conseillers matières. En effet, dans mon échantillon, seule une personne portait la casquette « conseiller fonctionnel ». Cette faiblesse est partiellement compensée par le fait que des conseillers belles-mères peuvent également porter certaines matières fonctionnelles de leur Ministre. En plus des conseillers, j'ai également pu rencontrer des chefs de cabinet adjoints, des chefs de cabinets et une personne de la Chancellerie du Gouvernement.

Au total, douze entretiens « principaux » ont été réalisés et les huit cabinets ministériels ont été consultés au moins une fois. Le maximum de répondants pour un cabinet ministériel est de trois personnes. Dix de ces entretiens ont eu lieu directement au cabinet en question tandis que deux ont été réalisés par Teams à la demande des personnes interviewées. Sur les dix entretiens, sept ont été réalisés dans le bureau de la personne interrogée tandis que les trois autres ont été déplacés dans une salle de réunion. Au début de chaque entretien, j'ai tenu à laisser de la place à la personne interrogée afin de poser ses questions concernant mon sujet de mémoire ou mon intérêt pour celui-ci. J'ai, par la suite, pris le temps de préciser mes engagements sur l'anonymat, la retranscription et l'utilisation de l'information fournie. Enfin, les premières questions posées étaient souvent des questions plus personnelles sur les fonctions occupées au sein du cabinet, le lien avec le parti, ou encore l'expérience du monde politique. Tous les entretiens ont été enregistrés ce qui m'a permis de ne prendre des notes que lorsque je voulais réagir sur certaines choses dites. Lorsque l'entretien approchait des 60 minutes, j'essayais de clôturer l'entretien de manière à ne pas accorder plus de temps à une personne qu'à une autre. La dernière question posée pour clôturer l'entretien, a régulièrement été de leur demander si, de leur point de vue, il y avait un point important que l'on n'avait pas abordé et qu'elle trouvait important à savoir ou important à creuser.

Enfin, il est important de préciser que, l'expérience des sujets au sein des cabinets ministériels variait considérablement d'une personne à l'autre. Ainsi, j'ai pu avoir des entretiens avec des personnes qui n'avaient encore jamais eu une expérience au sein

¹⁵ J'apporterai plus d'éléments par la suite afin d'expliquer plus en détail ce que sont et ce que font ce type de conseillers.

d'un cabinet ou du monde politique, tandis que d'autres avaient déjà pu se faire la main dans les coalitions précédentes ou bien au sein d'autres instances politiques. Cette diversité dans les expériences est une richesse dans le cadre de mon sujet de mémoire.

1.2.4. LES DOCUMENTS ÉCRITS

Au cours des différents entretiens réalisés, que ce soit lors des entretiens exploratoires ou principaux, j'ai pu obtenir quelques documents écrits. Pour certains, ceux-ci sont des documents qui sont publiés sur des plateformes officielles, pour d'autres, ce sont des documents qui ne sont disponibles qu'au sein des cabinets ministériels.

Voici la liste exhaustive des documents consultés dans le cadre de ce mémoire :

- la circulaire relative au fonctionnement du Gouvernement wallon utilisée actuellement et depuis 2019 ;
- les circulaires relatives au fonctionnement du Gouvernement wallon depuis 1999 ;
- le règlement interne des cabinets reprenant les principales informations sur les différentes règles temporelles entourant la procédure de silence ;
- l'arrêté du Gouvernement wallon portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

Dans les annexes de ce mémoire, vous trouverez les pages de la circulaire de 2009 et 2019 en lien avec la procédure de silence et l'inscription des points à l'agenda. À savoir que la deuxième annexe est une simplification sous la forme d'un schéma de la circulaire de 2019.

2. ÉTUDE DE CAS : LA PROCÉDURE DE SILENCE

Ayant précisé, précédemment, que la littérature académique n'avait, jusqu'ici, jamais mentionné la procédure de silence, cette section a pour vocation d'être la plus complète possible de manière à servir de base à la compréhension de cette procédure.

Si certains des éléments abordés vous seront familiers, notamment grâce à la revue de littérature réalisée dans le chapitre II, ceux-ci seront toutefois développés de manière plus exhaustives. Ceci est notamment dû à la méthode de collecte des données et au choix de réaliser des entretiens semi-directifs. Ces derniers ont eu comme effet de permettre aux différentes personnes interrogées d'expliquer tout ce qu'elles pensaient

pertinent à la compréhension de la procédure de silence pour une personne extérieure au cabinet. L'intégralité (ou presque) des informations de cette section provient directement de ces entretiens. D'ailleurs, j'ai souvent fait le choix de réutiliser les propres mots des sujets interrogés.

Toutefois, le choix des thématiques abordées, ainsi que leur ordre, fut le résultat du codage réalisé des entretiens, ainsi que des choix théoriques de me concentrer sur les éléments structurants de l'institution de même que sur le libre arbitre des individus en son sein.

2.1. CONTEXTUALISATION DE LA PROCÉDURE DE SILENCE

Dans cette première sous-section, le but est de donner une première explication de ce qu'est la procédure de silence. Ainsi, cette section doit être vue comme étant une base sur laquelle les couches discutées dans la suite de ce mémoire viendront s'additionner.

Pour commencer, je replace la procédure dans son contexte plus global avant de donner une première définition de ce qu'elle est censée être. Enfin, j'explique comment elle a évolué dans le temps.

2.1.1. LA PROCÉDURE SILENCIEUSE DANS LE CADRE DU FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Le fonctionnement du Gouvernement wallon est règlementé par plusieurs documents. Le plus pertinent, dans le cadre de ce mémoire, est la circulaire de 2019 relative au fonctionnement du Gouvernement wallon (*Annexe 2*). Cette circulaire, est le « canvas de base » (Entretien), c'est-à-dire, les grandes règles que doivent respecter les Ministres et leurs cabinets. Ce qui nous intéresse dans le cadre de cette sous-section, c'est, et j'y reviendrai plus en détail ultérieurement : la procédure de silence et les éléments qui l'entourent. C'est pourquoi, il est néanmoins primordial de comprendre un minimum le fonctionnement du Gouvernement avant de s'attaquer plus en détail à la procédure de silence.

La circulaire explique que le Gouvernement, c'est-à-dire les huit Ministres, se réunit tous les jeudis de 9h30 à 14h à Namur autour d'un ordre du jour. Cet ordre du jour est validé officiellement la veille de la réunion des Ministres quelques heures après la réunion des chefs de cabinets qui décident des points à inscrire en points A, c'est-à-dire des points qui peuvent être approuvés sans discussion, ou en points B, c'est-à-dire

des points qui doivent être discutés et approfondis lors de la réunion des Ministres. Toujours selon cette circulaire, aucun point ne peut être inscrit à cet ordre du jour sans avoir fait l'objet au préalable d'une discussion en groupe de travail intercabinets ou d'une procédure de silence. Elle fixe des règles sur les timings à respecter dans le cadre de ces deux procédures.

Normalement, cette circulaire est extrêmement bien connue par les Chancelleries des différents cabinets (voir sous-section 2.6.) et ce sont elles qui font en sorte que les conseillers respectent ses grandes lignes (Entretien). Il est toutefois important de noter que si des règles existent et cadrent le travail, dans le monde réel, il peut arriver qu'on trouve des pratiques qui s'écartent des règles, notamment lorsqu'on s'intéresse au respect des timings des différentes procédures mais pas uniquement (Entretiens).

2.1.2. PREMIÈRE DÉFINITION DE LA PROCÉDURE DE SILENCE

Comme expliquée brièvement, la procédure de silence est une procédure utilisée pour pouvoir inscrire un point au Conseil des ministres (Entretien), et qui est règlementée par une circulaire depuis 2009 (Entretien). Avant cela, elle existait sous le nom de « procédure électronique » de manière informelle et n'était donc pas inscrite dans la circulaire (Entretien). C'est seulement depuis son inscription en 2009 qu'elle porte le nom de « procédure de silence » (Entretien).

La circulaire utilisée actuellement dit de la procédure silencieuse qu'elle peut, pour certains types de dossiers, se substituer à un intercabinets. Voici les exceptions qui justifient une procédure de silence selon la circulaire : « 1) les projets de décrets et d'arrêtés présentés en deuxième ou en dernière lecture ; 2) les désignations des administrateurs, délégués, membres de commissions d'avis et de représentants du Ministre ou du Gouvernement en général ; 3) l'approbation des rapports annuels ; 4) l'acceptation de dons et legs ; 5) les subventions pour lesquelles l'Inspection des Finances a remis un avis favorable ; et 6) les demandes d'avis sur un projet d'arrêté ou de loi de l'autorité fédérale. ». C'est donc une forme de dérogation au principe qui est que, lorsqu'on a un point à présenter au Conseil des ministres, il doit avoir fait l'objet d'une discussion en intercabinets (Entretien) et donc, on dit de la procédure de silence qu'elle s'oppose à l'intercabinets (Entretien). En effet, c'est un choix binaire qui est réalisé par le cabinet qui veut présenter un point au Gouvernement, soit il doit avoir réalisé un intercabinets, soit une procédure silencieuse.

Formellement, les procédures de silence doivent également respecter des contraintes de temps et de formes. Ainsi, elles doivent être lancées pour une durée de 48 h durant laquelle les différents cabinets peuvent interagir (Entretien). De plus, elles doivent être accompagnées de leurs différents documents, notamment, la note au gouvernement et les annexes obligatoires. Elles doivent impérativement être terminées pour le vendredi qui précède la semaine de la réunion des Ministres. Enfin, la circulaire précise qu'un cabinet peut casser cette procédure pour solliciter un intercabinets à la place, mais que cette demande doit normalement avoir lieu 24 h avant la fin de la procédure de silence. Il n'existe cependant aucune règle concernant les raisons qui doivent motiver la rupture d'une procédure silencieuse (Entretien). C'est pourquoi, on dit que le cabinet demandeur d'un intercabinets ne doit pas formellement justifier sa demande, et que le cabinet déposant¹⁶ ne peut pas refuser de transformer une procédure de silence en intercabinets (Entretiens).

Pour les partisans de la procédure de silence, celle-ci permet de fluidifier le travail du Gouvernement (Entretien) puisqu'elle ne nécessite pas de réunir les différents cabinets autour de la table, ce qui est le cas lorsqu'on organise un intercabinets. Aussi, elle permet de faire passer plus facilement des dossiers au Gouvernement, notamment des dossiers qui sont considérés comme étant mineurs (Entretien). Et c'est là qu'un élément important fait son apparition. En effet, dans la pratique, « un dossier mineur » est un terme sur lequel peuvent jouer les différents cabinets et soulever des désaccords. Ce qui explique que parfois, la procédure silencieuse est utilisée pour faire passer des dossiers qui ne sont pas considérés comme étant « des dossiers mineurs » par l'ensemble des cabinets. Elle devient alors un outil qui peut être utilisé de façon stratégique (Entretiens). Je reviendrai sur ce point dans la section 2.4.

2.1.3. EVOLUTION HISTORIQUE

Si j'ai précisé que la procédure de silence n'existait formellement que depuis 2009, il est à noter qu'elle était toutefois déjà utilisée au début des années 2000. Néanmoins, on dit qu'à ses débuts, elle était « l'exception de l'exception » (Entretien), c'est-à-dire que la méthode principalement utilisée, c'était l'intercabinets. Cette règle aurait eu

¹⁶ C'est-à-dire, le cabinet du Ministre qui est porteur du dossier.

tendance à s'estomper au fur et à mesure du temps et même à s'inverser au sein du Gouvernement actuel (Entretiens). Dès lors, le Gouvernement actuel est marqué par l'utilisation généralisée et la systématisation de la procédure de silence avec les dérives de stratégie brièvement mentionnées plus haut.

Selon certains, l'évolution de son utilisation fait suite à une autre évolution importante et imposée par la crise sanitaire de la covid-19 : le recours aux logiciels de vidéoconférence pour la tenue des réunions en intercabinets (Entretiens). Avant la crise sanitaire et l'obligation pour certains types d'emplois de travailler au maximum en télétravail, les intercabinets se tenaient uniquement en présentiel et nécessitaient donc un certain nombre de déplacements à la fois à Namur lorsque les réunions devaient se faire entre les différents cabinets, mais également dans d'autres villes/pays lorsqu'ils impliquaient d'autres niveaux de pouvoirs (Entretien). Le passage du présentiel au virtuel a eu lieu de manière très rapide et a changé « la culture de l'organisation » en quelques semaines (Entretien).

La tenue de ces intercabinets sur Teams présente, pour beaucoup, de nombreux avantages : gain de temps énorme en éliminant les déplacements inutiles et en favorisant la probabilité que les réunions commencent à l'heure ; force à être plus discipliné et à écouter les autres pour éviter la cacophonie ; augmente le nombre de créneaux disponibles pour faire des réunions, etc. (Entretiens). Ce dernier point peut également être vu sous un angle plus négatif : on assiste à un nombre croissant de ce genre de réunions et à l'augmentation de leur longueur (Entretien).

2.2. LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONSEILLERS

Dans les cabinets des Ministres du Gouvernement, on retrouve principalement deux types de conseillers concernés par la procédure de silence : des conseillers fonctionnels et des conseillers belles-mères. Parfois, une même personne peut porter les deux casquettes en même temps. Cependant, il est important de dire que ces deux types de conseillers se rencontrent et s'opposent régulièrement dans le cadre des nombreux dossiers présentés au Gouvernement.

2.2.1. LES CONSEILLERS FONCTIONNELS ET/OU MATIÈRES

Un conseiller fonctionnel est une personne qui travaille uniquement sur les matières de son Ministre. Par exemple, il peut avoir la charge de la compétence énergie, du plan

de relance, du bien-être animal, de la fonction publique, etc. Au quotidien, il travaille donc sur la confection des dossiers en lien avec les matières que le Ministre lui a confiées.

C'est lui qui a la charge de faire passer un point devant le Gouvernement. Cela signifie, que c'est à lui que revient le rôle de gérer les dates et échéances du projet, d'écrire la note au gouvernement, de consulter les organes consultatifs si besoin, de choisir le mode de discussion : réunion intercabinets ou procédure de silence, etc. Bref, il a la charge du dossier de A à Z et est souvent le relais entre l'administration avec qui il est normalement en contact et le Ministre en charge de la matière (Entretiens). Toutefois, il est forcé, lui aussi, de respecter les grands principes de la circulaire de fonctionnement du Gouvernement ainsi que les autres documents officiels tel que l'arrêté de fonctionnement.

Il amène des points devant le Gouvernement qui peuvent être à la fois des points liés aux affaires courantes, mais également, des points qui sont issus de la Déclaration de politique régionale, c'est-à-dire, de l'accord de gouvernement (Entretien). Ainsi, en fonction du point présenté, il devra tantôt n'être présenté qu'une fois devant le Gouvernement, tantôt être présenté à plusieurs reprises. C'est notamment le cas des avant-projets de décrets qui doivent normalement passer trois fois devant les Ministres. Ces trois lectures sont justifiées par le fait qu'entre la première et la deuxième lecture, une consultation du secteur est organisée afin de décider si on intègre ou pas les remarques faites par le secteur dans une deuxième version du texte, et enfin, la troisième lecture sert à valider l'avis du conseil d'État qui se positionne toujours sur la version finale et définitive du texte qui est proposé (Entretien).

2.2.2. LES CONSEILLERS BELLES-MÈRES

Les conseillers belles-mères sont des conseillers qui jouent un rôle de contrôle et de surveillance des différents points présentés au Gouvernement (Entretien). En effet, ce sont eux qui ont pour rôle de lire tous les documents présentés à la fois en procédure de silence et en intercabinets par les conseillers fonctionnels d'autres cabinets (Entretien). Ce sont également eux qui se permettent le plus souvent de demander à casser une procédure de silence pour le remplacer par un intercabinets (Entretien). Sur base de leurs lectures et des échanges avec les conseillers du cabinet déposant, ils rédigent des notes d'avis pour leur chef de cabinet et leur Ministre (Entretien). Cette

note d'avis est souvent une page qui ne dépasse pas une page A4 recto-verso et qui se doit de reprendre les informations les plus pertinentes uniquement (Entretiens).

Il existe deux types de belles-mères dans les cabinets : des belles-mères politiques et des belles-mères administratives (Entretien). Les belles-mères politiques se trouvent généralement dans le cabinet du Ministre-Président et les cabinets qui possèdent une Vice-Présidence (Entretien). On les retrouve au sein de cellules qu'on appelle soit « cellule de politique générale » soit « cellule Vice-Présidence ». Dans le Gouvernement actuel, on retrouve trois cabinets Vice-Présidences : un par parti politique (*voir la figure 2, p.11*) (Entretien). Il n'est cependant pas impossible de retrouver ce genre de conseillers dans d'autres cabinets que ceux du Ministre-Président et des Vice-Présidents. C'est notamment le cas lorsque le Ministre veut jouer un rôle plus proactif dans les dossiers des autres Ministres puisque, si le rôle de surveillance n'est pas tenu, il est plus compliqué de savoir se positionner dans les réunions entre chefs de cabinets ou entre Ministres (Entretiens). Les belles-mères administratives se trouvent souvent dans des cellules transversales au sein des cabinets qui ne sont ni le cabinet Ministre-Président, ni les cabinets Vice-Présidences. Néanmoins, les belles-mères politiques au sein de ces cabinets peuvent, à certains moments, se transformer en belles-mères administratives.

Concrètement, les belles-mères administratives vérifient surtout les aspects administratifs du dossier, c'est-à-dire des éléments comme l'impact budgétaire, la présence de l'avis de l'inspection des Finances, le respect de la base légale, etc. (Entretien). Souvent, ce sont des conseillers qui travaillent pour un Ministre à qui il faut normalement demander un avis comme c'est le cas pour le Ministre du Budget ou encore, la Ministre de la Fonction Publique (Entretien). Cependant, il est important de préciser qu'à travers l'aspect administratif, il est tout à fait possible de « faire de la politique » (Entretiens).

Les belles-mères politiques jouent un rôle beaucoup plus stratégique pour les partis politiques (Entretien). En effet, elles contrôlent les dossiers de manière à faire « respecter la philosophie de la Déclaration de politique régionale » en répondant à la volonté collective dont elle est la source (Entretien). Ainsi, leur rôle serait de faire en sorte que les dossiers ne soient pas trop pro-un seul parti : ni pro-ECOLO, ni pro-MR, ni pro-PS (Entretien). Cela découle de la volonté de chaque parti de continuer à

représenter ses électeurs et son programme politique (Entretien). Toujours est-il qu'une Vice-Présidence sert surtout à créer un équilibre politique au sein du Gouvernement, c'est-à-dire, à faire en sorte que les Ministres de leur propre parti politique ne soient pas moins efficaces que les Ministres des autres partis (Entretien). C'est pour cette raison que les cellules Vice-Présidence collaborent avec les cellules fonctionnelles de leur cabinet et/ou les cabinets du même parti politique (Entretien). Ainsi, si un Ministre se fait « embêter » sur un dossier par un autre Ministre, il peut demander à sa cellule Vice-Présidence d'aller embêter ce Ministre sur d'autres dossiers : si tu me bloques, je te bloque (Entretiens). Ce qui permet ensuite un marchandage politique qui a lieu entre les chefs de cabinets ou entre les Ministres.

Le travail d'un conseiller belle-mère est très dépendant du travail des conseillers fonctionnels. Cela signifie que leur travail varie et fluctue chaque semaine au rythme du nombre de points inscrits à l'ordre du jour du Gouvernement (Entretien). Un même conseiller peut donc suivre cinq dossiers sur une semaine et la semaine suivante, en suivre 35 (Entretien). Eux-mêmes mettent en avant que cette charge de travail dépend énormément de deux grands facteurs : des entonnoirs et du moment de la législature dans lequel on se trouve (Entretiens).

Les entonnoirs sont des périodes durant lesquelles les ordre du jour augmente considérablement en termes de volume passant d'une moyenne de 50-70 points à 200 points. Ces entonnoirs se produisent annuellement à deux moments : avant les vacances d'été et avant les vacances d'hiver (Entretien). Certains mettent en avant qu'il arrive d'avoir de plus petits entonnoirs durant la période de conclave budgétaire et avant certaines vacances scolaires (Entretiens). J'expliquerai plus en détail les entonnoirs dans le sous-point 2.4.2.

2.3. LES RELATIONS INTERPERSONNELLES

Dans cette sous-section, il me semble important de revenir sur les relations interpersonnelles puisqu'elles ont, à plusieurs reprises, émergé dans les différents entretiens réalisés. Même si l'importance de ces relations a déjà pu faire l'objet d'articles dans la littérature, la particularité de cette section est aussi de replacer ces relations dans le contexte de la procédure de silence.

2.3.1. ENTRE LES CONSEILLERS

Puisque les Ministres possèdent tous des compétences propres et qu'on a, d'un côté, des conseillers qui travaillent sur les matières propres de leur Ministre, et de l'autre, des conseillers qui surveillent les matières, certains groupes de conseillers ont l'habitude de se rencontrer fréquemment. En effet, si je suis un conseiller qui travaille sur l'énergie, j'ai d'office dans les autres cabinets, des belles-mères qui surveillent la compétence de l'énergie. Cela signifie qu'à chaque fois que j'aurai fini mon dossier et que je devrai choisir entre le présenter en intercabinets ou en procédure de silence, ce seront les mêmes personnes qui liront mes documents et contrôleront le contenu du dossier.

Même s'il existe un grand turnover au sein des différents cabinets, les groupes, et notamment les groupes de belles-mères, sont sensiblement les mêmes tout au long de la législature (Entretien). Cette stabilité dans le temps fait que des liens se créent au fur et à mesure et de manière progressive entre les conseillers (Entretiens). Il arrive même que des amitiés dites « sincères » se créent entre des personnes de cabinets et de partis politiques différents (Entretiens). Et si pour certains, il n'est pas question de parler d'amitié, on apprend tout de même à considérer les autres comme des partenaires ambivalents plutôt que comme des ennemis (Entretien). De plus, les relations et les réunions impliquent toujours, malgré les désaccords politiques, d'avoir du respect pour l'autre et de la courtoisie (Entretien).

Le fait de se côtoyer quotidiennement amène également à particulièrement bien connaître le mode de fonctionnement et les tactiques de chacun. Ainsi donc, les belles-mères arrivent assez rapidement à repérer les conseillers dont elles doivent se méfier. Cette méfiance est souvent de mise lorsque des conseillers fonctionnels essaient d'utiliser la procédure de silence pour faire passer des dossiers que les belles-mères considèrent comme étant importants (Entretiens). En effet, malgré la volonté de bien s'entendre, le rôle d'un conseiller belle-mère reste avant tout de veiller au contrôle politique des dossiers et donc de faire en sorte que les dossiers importants soient suffisamment discutés (Entretien).

Pour certains, si être ami ou partenaire est un must, c'est notamment parce que le fait d'avoir une bonne entente entre conseillers est vu comme étant un avantage pour faire avancer les dossiers de son Ministre, régler ses problèmes et plus largement, « faire

avancer la Wallonie » (Entretien). En effet, lorsqu'on s'entend bien, des comportements informels émergent. Par exemple, on apprend que certains conseillers peuvent se rencontrer avant un intercabinets afin de s'aligner sur ce qu'ils veulent et/ou pour simplement entendre les positions de l'autre et commencer à déminer le sujet (Entretiens). D'autres vont se mettre en copie de courriel dans le but de se maintenir au courant des démarches entreprises (Entretiens), etc. En conclusion, une partie des conseillers considèrent que « bien s'entendre » permet de gagner un temps précieux qu'on peut ensuite utiliser pour d'autres choses (Entretien).

2.3.2. ENTRE LES CABINETS DU GOUVERNEMENT

Dans la dynamique de travail entre les cabinets, les Vice-Présidences ont un rôle politique important. En effet, on dit que ce sont ces cabinets qui ont la charge de représenter la ligne politique du parti (Entretiens). Ils peuvent se charger de défendre les autres cabinets de leur parti lorsque ceux-ci n'ont pas de cellules transversales très développées ou lorsque les experts de la matière se trouvent chez eux (Entretiens). Généralement, les cabinets d'un même parti politique ont tous tendance à organiser des réunions intra-partis de manière à discuter des dossiers politiques importants et ainsi présenter un front uni face aux autres partis même s'il arrive que des désaccords subsistent (Entretiens).

Il est à noter que, dans le cas de cabinets avec des matières transversales importantes telles que la fonction publique ou le budget, cette logique de parti peut être absente. En effet, ici, ce qui prime, c'est que si le cabinet constate le moindre problème technique par rapport à sa matière, il se doit de réagir, peu importe si le cabinet qui a lancé le dossier était du même parti (Entretiens). Cela ne signifie toutefois pas que ce devoir de neutralité soit bien vécu. En effet, casser une procédure de silence est vu comme étant un acte politique (Entretien).

Enfin, il existe un des cabinets avec un rôle assez double : celui du Ministre-Président. On dit que le but de ce cabinet, c'est avant tout de faire en sorte de coordonner les actions des différents Ministres et d'avoir un Gouvernement qui reste uni (Entretien). Pour cette raison, on dit que c'est souvent le cabinet qui a tendance à faire le plus de concessions pour que le Gouvernement fonctionne (Entretien). De l'autre, on met en avant que malgré tout, ce cabinet agit comme les Vice-Présidences, c'est-à-dire qu'il

a essentiellement des belles-mères qui contrôlent la ligne politique des dossiers (Entretien).

2.3.3. AVEC LA HIÉRARCHIE

Dans chaque cabinet, on retrouve des dynamiques assez importantes entre, d'un côté les conseillers, et de l'autre, les chefs adjoints et chefs de cabinet. En effet, pour qu'un cabinet fonctionne bien, il faut que les chefs aient confiance en l'équipe qui les entoure (Entretien). De manière générale, trois aspects de la confiance ressortent des réponses reçues. Premièrement, les chefs doivent avoir confiance envers les compétences de leur équipe (Entretiens). Deuxièmement, et c'est directement lié, ils doivent avoir confiance en la capacité de travail de leurs conseillers. Ceux-ci doivent être efficaces et pouvoir gérer la quantité de travail quotidienne (Entretien). Ces deux aspects sont primordiaux dans le sens où ce sont les conseillers qui doivent être capables d'identifier les problèmes présents dans les dossiers et ensuite, prendre le temps de, soit les résoudre (s'ils en ont la permission), soit les remonter vers la hiérarchie (Entretiens). Enfin, troisièmement, les chefs doivent avoir confiance en l'idéologie de leurs conseillers. En effet, il est important pour le Ministre d'avoir un cabinet composé de personnes qui partagent sa vision politique et qui veulent travailler en ce sens (Entretien).

Un deuxième élément qui ressort concerne surtout les chefs de cabinets. Ceux-ci imposent très souvent certaines normes et/ou règles à leurs conseillers. Par exemple, certains chefs de cabinets vont avoir tendance à exiger que les notes qui leur sont remises respectent un certain format ou encore, que les notes leur soient déposées d'une certaine façon. Le but bien souvent étant de gagner du temps, de mettre de l'homogénéité et de gagner en efficacité (Entretiens). Ainsi, on peut dire que chaque cabinet possède également des règles qui lui sont propres notamment en termes d'organisation.

Aussi bien les conseillers que les chefs possèdent un certain nombre de missions pour faciliter le travail de chacun. Du côté des chefs, ils ont souvent pour mission de vérifier, valider et suivre les dossiers de leur équipe (Entretiens). Ils doivent également être pédagogues et savoir expliquer et traduire, sur de nombreux dossiers, la vision politique de leur Ministre afin de pouvoir donner des mandats précis à leurs conseillers (Entretien). De plus, ils doivent se montrer disponibles au quotidien, de sorte d'être à

l'écoute des problèmes que l'équipe pourrait relever au niveau des dossiers (Entretiens). Enfin, ils ont un peu le rôle de chef d'orchestre dans le sens où ils doivent vérifier que le travail se fasse bien et que les conseillers disposent des connaissances nécessaires pour interagir sur les dossiers tout en leur laissant une certaine autonomie (Entretien).

Du côté des conseillers, il est particulièrement important d'identifier les problèmes et de les remonter aux chefs (Entretien). De plus, il donne son avis sur les procédures à entreprendre (intercabinets ou procédure silencieuse) mais également sur les procédures de silence à casser (Entretiens). Le but de demander cet avis est que ce sont les chefs qui possèdent une vision globale sur tous les dossiers et qu'il peut également exister des accords préexistants entre les chefs (Entretien). Très souvent, le chef de cabinet suit les recommandations de ses conseillers mais il est important de noter que c'est au chef de cabinet de prendre la décision finale car c'est via son adresse email que partent les procédures de silence et les demandes d'intercabinets, soit pour transformer une procédure de silence en réunion, soit pour convoquer directement une réunion intercabinets (Entretiens).

2.4. LA STRATÉGIE AUTOUR DE LA PROCÉDURE DE SILENCE

La stratégie qui entoure l'usage de cette procédure est la partie la plus complexe à mettre en avant. En effet, la problématique qui entoure son utilisation, c'est qu'elle serait de plus en plus utilisée pour des dossiers qui sont considérés comme étant des dossiers stratégiques et ainsi éviter la discussion en intercabinets. Bien que de gros changements aient eu lieu avec la covid-19, la tendance à utiliser la procédure de silence de manière stratégique existait déjà avant la crise sanitaire mais dans une moindre mesure (Entretien). Si beaucoup des personnes interrogées ont abordé le sujet d'elles-mêmes, c'était souvent pour mettre en avant les mauvais usages des autres. Toutefois, certains sujets ont plutôt cherché à confirmer que c'était un jeu auquel tous les cabinets se prêtaient. Il est clair que ce genre de pratiques n'est pas avouable facilement. C'est pourquoi, cette section reprend plutôt un ensemble de

comportements qui a été soit avoué, soit dénoncé par les différentes personnes interrogées.

2.4.1. LES DOSSIERS STRATÉGIQUES

Puisque la critique concerne les dossiers stratégiques déposés en procédure silencieuse, il me semble essentiel de définir ce qu'est un « dossier stratégique » à l'aide des entretiens. Tout d'abord, ne sont pas stratégiques, les dossiers qui portent sur des subventions récurrentes ou des désignations qui ne sont pas politiques (Entretiens). Ensuite, les dossiers qui sont stratégiques sont ceux ayant un enjeu politique important. Ainsi est stratégique, un dossier nécessitant un budget important, un dossier qui peut être vu négativement par les électeurs d'un parti au pouvoir et/ou qui est une priorité politique pour l'un des partis, un projet de réforme, un dossier qui interprète la Déclaration de politique régionale ou qui s'en éloigne, et un dossier qui oppose les visions des partis au sein de la coalition (Entretiens). Le problème est donc que pour des dossiers stratégiques, certains conseillers et/ou cabinets vont tenter de rendre le dossier « non-stratégique » en utilisant une procédure de silence. En effet, utiliser d'emblée cette procédure, c'est essayer de rendre anodin un dossier qui, potentiellement, ne l'est pas (Entretiens).

2.4.2. LES ENTONNOIRS

Pour rappel, j'ai expliqué plus haut que les entonnoirs étaient des périodes précédant les vacances et durant lesquelles, les ordres du jour du Gouvernement, devenaient extrêmement conséquents. S'il est utile d'en reparler dans le cadre de la stratégie qui entoure la procédure de silence, c'est parce que c'est un moment qui est plus propice aux risques d'avoir des procédure silencieuse à la place d'intercabinets pour des dossiers jugés stratégiques (Entretien). Ainsi, on qualifie ces périodes de propices aux grandes décisions politiques, car il y a toujours plus de choses qui passent au Gouvernement durant ces périodes (Entretiens).

Les deux plus gros entonnoirs ont lieu du 15 juin au 21 juillet et du 15 novembre au 23 décembre, bien qu'on puisse avoir encore une réunion du Gouvernement la semaine suivant le 21 juillet (Entretiens). C'est réellement une période durant laquelle les conseillers ont l'impression de devoir compenser l'inactivité du Gouvernement et veulent souvent avoir terminé les différents dossiers sur lesquels ils ont été occupés. Il

faut aussi noter que durant la législature, il existe aussi des sortes d'entonnoirs avec des moments dans la législature qui sont plus chargés que d'autres (Entretien).

Durant ces périodes, le travail des deux types de conseillers est impacté. D'un côté, les conseillers matières essaient de respecter les différentes contraintes qui se posent sur leur chemin : les échéances pour pouvoir déposer des avant-projets au Parlement, les congés des fonctionnaires dans les administrations, les délais de consultation des instances d'avis, le principe d'annuité budgétaire, etc. De l'autre, les belles-mères qui voient une augmentation progressive du nombre de points à suivre et qui passent d'une dizaine de dossiers par semaine à 30, 40, voire 70 dossiers. C'est notamment durant cette période qu'il devient humainement difficile de respecter le délai de 48 h fixés par la circulaire de fonctionnement du Gouvernement. (Entretiens).

Même en temps normal, il arrive qu'une stratégie (non avouable) adoptée par les cabinets consiste à tenter d'inonder les belles-mères de dossiers de sorte qu'elles manquent de temps pour les lire et identifier les problèmes (Entretiens). C'est donc sans trop de surprises que les conseillers mettent en avant le fait que cette stratégie soit d'autant plus présente dans les périodes d'entonnoirs. Effectivement, lorsqu'on a un aussi grand nombre de dossiers à suivre, les risques d'inattention sont beaucoup plus élevés et des sacrifices doivent parfois être faits dans les dossiers qu'on décide de lire plus attentivement (Entretiens). Certains détails peuvent alors passer totalement inaperçus malgré les nombreux cabinets qui contrôlent et relisent les dossiers (Entretiens). On assiste alors à un choix, un calcul entre risque/opportunité pris par les conseillers matières qui peuvent se dire que dans un flux aussi grand, on ne lira pas tout à la virgule près et qu'étant donné le nombre de dossiers, on n'aura pas le temps de faire des intercabinets pour tout (Entretiens).

Pour autant, la vigilance des conseillers belles-mères est d'autant plus grande durant ces entonnoirs que durant le reste de l'année, car ils savent qu'il faut pouvoir être attentif à cette stratégie et que des dossiers stratégiques et/ou mal ficelés leur seront présentés (Entretiens). À savoir que la stratégie adoptée durant cette période est qualifiée de stratégie à double tranchant. En effet, si un dossier est vraiment problématique politiquement ou techniquement, le cabinet devra lâcher énormément sur d'autres dossiers pour pouvoir faire passer son dossier (Entretien).

2.4.3. CHOISIR ENTRE LES DEUX PROCÉDURES : LE RÔLE DU CONSEILLER FONCTIONNEL

Le choix de faire une procédure de silence ou un intercabinets revient intégralement aux conseillers matières bien que ceux-ci doivent demander l'accord final de leur supérieur hiérarchique, car c'est le secrétariat du chef de cabinet qui se charge d'envoyer les emails et/ou les convocations (Entretien). Souvent, les conseillers essaient de terminer les dossiers pour le mercredi qui précède la réunion du Gouvernement (Entretien). Cette échéance permet d'avoir 48 h entre la présentation du dossier aux conseillers et l'inscription à l'ordre du jour provisoire qui sort le vendredi qui précède la réunion du Gouvernement. Le but des conseillers matières est de faire en sorte de présenter leur dossier sous leur meilleur jour, c'est-à-dire, de manière à mettre en avant ses points forts tout en évitant de donner trop d'éléments qui le déforcent (Entretiens). Les pièces jointes des différents organismes de consultation étant obligatoirement annexées aux dossiers, ils partent du principe que c'est aux conseillers belles-mères de lire l'ensemble des éléments si besoin (Entretien).

Le fait de choisir entre ces deux procédures est avant tout une question de stratégie et de tactique du cabinet déposant la note (Entretien) et une grande part de subjectivité existe concernant l'usage du terme stratégique (Entretien). S'il peut arriver que des réunions informelles soient organisées en bilatéral ou bien avec l'ensemble des cabinets pour décider du choix de la procédure, il arrive couramment que cette décision soit prise de manière unilatérale par le cabinet déposant (Entretiens). Au total, il existe trois situations types : premièrement, le cabinet déposant considère que le dossier n'est pas du tout stratégique et décide de faire une procédure de silence (Entretien). C'est par exemple le cas lorsqu'on veut simplement corriger les coquilles présentes dans un texte (Entretiens). Deuxièmement, le cabinet déposant considère que le dossier est un dossier stratégique très sensible, auquel cas, il décide bien souvent de solliciter un intercabinets directement. Ce choix implique d'être tout de suite honnête quant au fait que « oui, le dossier présente des enjeux » (Entretien). Enfin, des dossiers qui sont un peu entre les deux, c'est-à-dire, dont le caractère stratégique peut ne pas être évident et pour lequel on se dit « ça peut passer, mais ça peut casser » (Entretien). C'est alors au cabinet déposant de faire un calcul « risque-opportunité » et d'estimer quelles sont les chances qu'un cabinet décide de casser la procédure de silence pour demander un intercabinets (Entretiens).

Actuellement, la tendance générale au sein de ce Gouvernement est d'utiliser la procédure de silence. Elle est utilisée pour 90 % du temps, ce qui permet de gagner du temps s'il n'y a aucune réaction (Entretien). Les intercabinets sont souvent chronophages et donc, si on devait faire des intercabinets pour l'intégralité des dossiers, il n'y aurait pas suffisamment d'heures dans une journée pour lire, analyser et revenir avec des propositions d'amendements (Entretien). C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on dit que les dossiers qui sont simples et/ou qui peuvent être réglés facilement sont ceux qui devraient être mis en procédure de silence (Entretien). De même pour les dossiers qui ont déjà été discutés en suffisance précédemment (Entretien). Cette procédure peut également être choisie par confort (Entretien). En effet, utiliser une procédure de silence permet d'essayer de rendre anodin un dossier et donc d'espérer qu'il passe inaperçu pour éviter un intercabinets (Entretien). Comme précisé précédemment, elle est d'autant plus utilisée lors des périodes d'engorgement du Gouvernement, vu que les conseillers sont conscients d'avoir moins de chance de devoir défendre le dossier en intercabinets par manque de temps (Entretien). En effet, ils savent que la procédure de silence présente l'avantage d'éviter « l'effet de groupe » plutôt présent lors des réunions en intercabinets (Entretien). Je reparlerai de ça dans le sous-point 2.4.4 de cette sous-section. Enfin, le fait d'utiliser la procédure de silence est parfois une manière de forcer les autres à la casser pour demander un intercabinets (Entretiens). De cette façon, le cabinet déposant peut rapidement voir quel cabinet casse en premier et veut demander quelque chose. C'est donc une manière de savoir rapidement qui veut marchander sur un sujet (Entretiens).

La réunion en intercabinets est généralement gardée pour les choses importantes et dont on sait que la discussion doit absolument avoir lieu (Entretien). Celui-ci peut soit être le résultat d'une décision prise en amont par le cabinet déposant, soit la conséquence d'une procédure de silence qui a été cassée par un autre cabinet (Entretiens). En effet, il peut arriver qu'une belle-mère informe avant même que le dossier ne sorte, que si celui-ci est présenté en procédure de silence, il sera d'office cassé (Entretien). Mais il peut également arriver que ce soit le conseiller qui anticipe, seul, le fait que sa procédure de silence risque fortement d'être cassée (Entretien). Il est alors intéressant de savoir que souvent, les conseillers trouvent plus confortable le fait d'organiser un intercabinets directement plutôt qu'après que celui-ci ait été demandé par les autres (Entretiens). Cette préférence est également en lien avec la

stratégie qui consiste à respecter les règles de la circulaire à la lettre. En effet, elle prévoit que les documents discutés en intercabinets doivent être transmis 24 h avant sa tenue et il arrive donc que de très gros dossiers de 400 pages ne soient pas envoyés plus à l'avance (Entretien). Cela aurait notamment pour effet que les conseillers belles-mères n'aient pas suffisamment le temps de maîtriser le dossier avant la tenue de l'intercabinets (Entretien).

Il est important de mettre en avant que la procédure choisie pour présenter un point aux autres cabinets n'a pas forcément d'impact sur le classement des points lors de la réunion des Ministres. En effet, il est tout à fait possible qu'un point discuté en intercabinets soit ensuite mis comme point A (non discuté par les Ministres) tandis qu'une procédure de silence peut donner lieu à l'inscription d'un point B (à discuter par les Ministres) (Entretien). Ce sujet est rediscuté dans le sous-point 2.5.2. de cette section.

2.4.4. INTERROMPRE, CASSER OU LAISSER PASSER : LE RÔLE DU CONSEILLER BELLE-MÈRE

Lorsqu'une procédure est lancée, il existe trois façons de réagir : soit ne pas réagir du tout, soit interrompre la procédure de silence, soit la casser pour demander un intercabinets (Entretiens). J'ai, jusqu'ici, toujours fait une distinction personnelle entre le terme « interrompre » et « casser ». Interrompre, signifie simplement que le silence est interrompu, car les cabinets posent des questions. Casser, signifie qu'on demande à faire un intercabinets à la place de la procédure de silence. Il y a une certaine gradation dans ces actions. Si le dossier ne présente aucun problème, le conseiller belle-mère ne va rien faire si ce n'est écrire sa note d'avis pour son chef de cabinet. En revanche, si des problèmes sont soulevés, il va soit choisir de poser ses questions via un échange bilatéral, soit demander à casser la procédure de silence pour la convertir en intercabinets et avoir tout le monde autour de la table (Entretiens). Il est à noter que si tout le monde peut interrompre ou casser une procédure de silence, ce sont le plus souvent les belles-mères au sein des Vice-Présidences qui y ont recours (Entretien).

Lorsqu'on interrompt la procédure de silence, cela signifie qu'on décide d'engager une relation bilatérale entre le cabinet déposant et le cabinet qui souhaite poser des questions ou faire des remarques. Le plus souvent, celles-ci sont faites soit via email, soit par téléphone et peuvent porter sur des questions techniques ou de compréhension

(Entretiens). Cet échange bilatéral signifie également que tout le monde n'est pas au courant de ce qui est dit (Entretiens). Pour cette raison, on dit que la procédure de silence est moins transparente qu'un intercabinets et que c'est une manière de diviser pour mieux régner : à part le cabinet déposant, personne n'a accès à la globalité de l'information (Entretiens). Ce manque d'information peut avoir deux conséquences : premièrement, il est plus difficile pour les conseillers de s'appuyer sur les remarques faites par les autres (Entretien). Deuxièmement, comme cet échange bilatéral n'entraîne pas forcément un changement dans le dossier, il se peut que les réponses apportées par le cabinet déposant à l'un ou l'autre cabinet déplaisent. Le problème doit donc être résolu en réunion des chefs de cabinet alors que pour certains de ces problèmes, ils auraient normalement dû et pu être résolus entre les conseillers (Entretien). Enfin, lorsque des changements sont apportés au dossier à la suite d'échange bilatéral, le cabinet portant doit retourner vers les autres avec l'information, mais ne met pas en avant qui a demandé le(s) changement(s) (Entretiens).

Casser une procédure de silence est un acte beaucoup plus politique que de simplement l'interrompre pour poser des questions (Entretien). Pour autant, du point de vue des belles-mères, ce n'est pas nécessairement mal vu puisque ça permet à tout le monde d'échanger ses questions (Entretien). C'est plus dérangeant lorsque la raison de la casse est due à un jeu politique et que les conseillers fonctionnels ne retirent rien de pertinent de l'intercabinets organisé (Entretiens).

Pour casser une procédure de silence, il suffit de lever la main pendant la durée de celle-ci et de demander l'intercabinets à la place (Entretien). Cependant, il est important de toujours demander l'autorisation au supérieur hiérarchique, et ce, pour deux raisons : premièrement, parce que casser une procédure de silence se fait avec la Chancellerie du cabinet qui veut casser, et deuxièmement, parce que lui est au courant des accords entre les chefs, de ce qui se passe sur l'ensemble des dossiers, et que c'est lui qu'on risque d'appeler dès que l'intercabinets aura été demandé (Entretien).

Il existe énormément de raisons qui peuvent pousser un cabinet à demander un intercabinets à la place d'une procédure silencieuse. On peut classer ces raisons en deux catégories. Premièrement, les problèmes plutôt « techniques ». Nombreux sont les sujets qui expliquent casser quand il manque des avis, quand le dossier dérape budgétairement ou encore quand des accords ne sont pas réinsérés dans le dossier

(Entretiens). Deuxièmement, des problèmes plutôt « politiques ». On veut bloquer ou freiner un dossier parce qu'il ne plait pas, parce qu'on veut équilibrer les problèmes au sein des partis politiques, parce qu'on veut permettre des négociations plus larges aux niveaux supérieurs (chefs de cabinet et Ministres), parce qu'on veut montrer que le dossier est un dossier symbolique pour son parti, parce qu'il reste des enjeux politiques à débattre, ou encore, parce qu'on veut rendre la pareille à un Ministre qui nous a embêté précédemment (Entretiens).

Après, comme mentionné précédemment, il arrive que, durant les périodes très chargées, on passe à côté d'une procédure de silence qui aurait mérité d'être cassée (Entretien). Il peut également arriver qu'on décide volontairement de passer à côté, c'est-à-dire qu'il est tout à fait possible que des chefs de cabinets se soient mis d'accord de ne pas s'embêter mutuellement sur certains dossiers dans le cadre d'un marchandage et que donc, le conseiller ne casse pas la procédure de silence (Entretien). Si celle-ci devait passer sans être l'objet d'un marchandage, le seul risque vraiment important serait le risque politique. Celui-ci peut toujours être rattrapé par le Parlement lorsque ce sont des dossiers qui portent sur des avant-projets de décrets (Entretiens). Néanmoins, il est important de relever que derrière la surutilisation de cette procédure pour des dossiers stratégiques, se trouve une tactique qui consiste, pour les cabinets qui n'ont pas la même couleur politique que celle du Ministre-Président, à essayer d'avoir un maximum de dossiers qui soient discutés par les chefs de cabinets et les Ministres (Entretiens). En effet, le Ministre-Président et son cabinet devant essayer de faire fonctionner le Gouvernement, il sera plus enclin à essayer de faire en sorte que ses Ministres trouvent des accords et des compromis (Entretiens).

2.4.5. LES DYNAMIQUES EN INTERCABINETS : OPPOSITION À LA PROCÉDURE DE SILENCE

Le premier élément mis en avant par les sujets qui en ont parlé, c'est que l'intercabinets est une pièce de théâtre, un cirque dans lequel chacun joue son rôle et vient avec sa position à exprimer (Entretiens). Le spectacle est présidé par le conseiller du Ministre-Président dont le rôle est d'entendre tout le monde, de voir si des compromis sont possibles et de prendre acte, au travers un procès-verbal, des blocages pour les transmettre aux chefs (Entretiens). Du fait de la théâtralisation de ce genre de réunions, les attaques se font frontalement et on peut se permettre de réellement démolir le dossier présenté (Entretien). Cette première caractéristique de l'intercabinets est déjà

une grande différence à la dynamique en procédure de silence. En effet, le fait d'échanger par email pousse généralement à être plus rond dans les propos exprimés (Entretien).

Le deuxième élément qui ressort de l'intercabinets est qu'on retrouve assez vite des effets de groupe qui peuvent être assez confrontants pour le cabinet déposant (Entretien). Tout d'abord, parce que dans ces réunions, vous avez plusieurs cabinets avec la même couleur politique et que ceux-ci tiennent pratiquement systématiquement ensemble (Entretien). Il arrive régulièrement que les sujets d'intercabinets soient discutés en intra-partis avant. Cela permet de déterminer qui monte sur quel aspect du dossier, et ainsi, faire front commun (Entretiens). De plus, même s'ils sont issus de partis différents, les conseillers peuvent s'appuyer les uns sur les autres et surenchérir aux commentaires émis par leurs collègues (Entretiens). Là aussi, il existe une grande différence avec la procédure de silence puisque celle-ci est principalement bilatérale et donc limite, dans une certaine mesure, cet effet de groupe (Entretiens).

Il est à noter également que deux autres choses ressortent des réponses fournies. Premièrement, la question des mandats. Il apparaît qu'en intercabinets, on peut vite avoir trois types de personnes : ceux qui ont un mandat, ceux qui n'ont pas de mandat et ceux qui disent ne pas avoir de mandat (Entretiens). En fonction de la situation dans laquelle on se trouve, il arrive que des problèmes doivent remonter vers les chefs car la négociation n'a pas pu avoir lieu (Entretien). Deuxièmement, la question de l'utilisation de la hiérarchie. En fonction du poids qu'accorde le cabinet au dossier et/ou pour éviter d'être seul contre tous, il se peut que des conseillers soient remplacés et/ou accompagnés par des supérieurs hiérarchiques (Entretien).

2.5. LA PYRAMIDE DES ACTEURS : GARDER UN GOUVERNEMENT UNI

Ayant déjà parlé des ordres du jour et de la quantité de points qu'on y retrouvait (entre 50 et 200 points en fonction du moment de l'année), il est évident que tous les points ne peuvent être discutés directement par les Ministres et qu'un travail doit être réalisé en amont (Entretien). C'est pour cette raison que cette sous-section revient sur les différentes étapes de discussion.

2.5.1. LE TRAVAIL ENTRE CONSEILLERS : PREMIER ÉCHELON

Les conseillers sont considérés comme étant des experts et/ou des techniciens dans leur matière (Entretien), on les considère également comme le premier maillon de cohésion du Gouvernement puisque ce sont eux qui sont chargés d'une grande partie du travail (Entretien). Le but premier qu'ils poursuivent consiste à dégrossir le travail des niveaux supérieurs. C'est-à-dire qu'ils doivent évacuer 90 à 95 % des problèmes qu'ils trouvent dans les dossiers et ainsi éviter les tensions par la suite (Entretiens). On retrouve ici une volonté de simplifier le travail de leurs chefs, car si un Ministre se retrouve à voir énormément de ses dossiers bloqués alors que pour les autres, tout se passe bien, la dynamique au sein du Gouvernement risque d'être plus tendue (Entretien). C'est d'ailleurs pour cette raison que certains conseillers mettent en avant l'importance d'être flexible dans les règles formelles qui entourent notamment la procédure de silence. En effet, empêcher un intercabine de se tenir parce que la limite des 48 h a été dépassée aurait pour conséquence de faire passer les problèmes rencontrés à l'échelon supérieur, alors même qu'ils auraient pu être solutionnés entre conseillers (Entretien). C'est donc créer une sorte de dysfonctionnement au sein du Gouvernement (Entretiens). Enfin, la mission ultime des conseillers est de faire en sorte de trouver des solutions qui soient dans l'intérêt du dossier, de la bonne entente entre partenaires de Gouvernement et dans l'intérêt de la Wallonie (Entretiens).

2.5.2. LES RÉUNIONS DES CHEFS DE CABINETS : DEUXIÈME ÉCHELON

Contrairement aux conseillers experts, les chefs de cabinet ont déjà un rôle plus politique. En effet, ils doivent connaître la ligne de leur parti et du Ministre qu'ils représentent (Entretien). C'est particulièrement le cas pour ceux qui possèdent une Vice-Présidence (Entretien). Au total, ils ne sont que 12 : deux chefs pour les cabinets Vice-Présidence et un chef pour ceux qui n'ont que des compétences fonctionnelles (Entretien). C'est à eux que revient la tâche, une fois l'ordre du jour provisoire disponible, de classer les points qui seront mis en A de ceux qui seront mis en B. L'objectif est alors pour eux de faire en sorte qu'un maximum de points se retrouvent classés en A de manière à ne pas devoir être discutés par les Ministres (Entretiens). Cet objectif est lié à la volonté et la nécessité de continuer à dégrossir le travail qui n'a pas pu être fait par les conseillers. Le but est de faire en sorte que les Ministres puissent avoir le temps de parler des points considérés comme importants (Entretiens). Le problème soulevé est que l'utilisation généralisée de la procédure de silence a tendance

à faire remonter beaucoup de choses à la réunion des chefs à cause de questions qui n'ont pas été posées par les conseillers plus tôt (Entretien). Toutefois, pour certains, c'est une stratégie utilisée par une partie des cabinets de manière à avoir un maximum de choses qui soient discutées par le Gouvernement (Entretien). Enfin, par leur rôle de classification, ils ont le pouvoir de marchander sur les dossiers : « si on fait ça aujourd'hui, tu y repenseras la prochaine fois », « ton dossier est ok mais... », etc. (Entretiens).

2.5.3. LA RÉUNION DES MINISTRES : TROISIÈME ÉCHELON

Enfin, tout en haut de la pyramide, on retrouve la réunion du Gouvernement qui a lieu tous les jeudis. Le but est, ici, de trouver des accords sur les points pour lesquels les deux étages précédents n'ont pas su s'entendre. À cet étage, ce ne sont plus des experts techniques, mais des experts politiques (Entretien). Cela peut avoir comme conséquence que des décisions prises mettent à mal la manière dont avait été pensé le dossier et/ou que les désaccords entre eux provoquent des petites crises (Entretiens). C'est d'ailleurs pour cette raison que le Ministre-Président, qui doit maintenir l'unité de son Gouvernement, déteste avoir des points B, et encore plus si ceux-ci sont nombreux (Entretiens).

En conclusion, on retrouve dans cette pyramide une logique d'entonnoir : on essaye progressivement de faire en sorte que les problèmes deviennent de moins en moins nombreux, l'idéal étant d'avoir un dossier A et/ou un dossier sur lequel il n'y a que très peu de points à faire trancher par les Ministres (Entretien).

2.6. LES PERSONNES DE L'OMBRE

Jusqu'ici, je me suis essentiellement concentrée sur le rôle primordial des conseillers dans le cadre de la procédure de silence. Toujours est-il qu'il y a des personnes dont je n'ai pas beaucoup parlé mais qui sont pourtant indispensables au bon fonctionnement des procédures (intercabinets, procédure silencieuse, inscriptions des points à l'ordre du jour, etc.). C'est donc sur ces acteurs jouant un rôle purement technique que je me concentre dans cette sous-section.

2.6.1. LES CHANCELLERIES DES CABINETS MINISTÉRIELS

Les Chancelleries des différents cabinets ministériels sont « les policiers et les gardiens de la circulaire » (Entretien). Cela signifie que c'est eux qui connaissent sur le bout

des doigts les différentes procédures. Souvent, la personne qui s'occupe de la Chancellerie n'est autre que la personne qui s'occupe du secrétariat du chef de cabinet (Entretien). Celle-ci utilise régulièrement l'adresse email du chef de cabinet pour les différentes missions qui lui incombent. Dans le cadre de ce mémoire, trois tâches méritent d'être abordées : le lancement des procédures de silence ou des convocations d'intercabinets, la réception des procédures de silence et des demandes d'intercabinets et enfin, l'inscription des points à l'ordre du jour.

Lorsqu'un dossier est prêt et qu'on souhaite pouvoir l'inscrire à l'ordre du jour du Gouvernement, la circulaire indique que le dossier doit avoir, au moins, fait l'objet d'une procédure de silence. Afin de respecter les délais indiqués dans la circulaire, la Chancellerie doit normalement envoyer les points qu'elle souhaite inscrire aux autres cabinets pour le mercredi de la semaine qui précède la réunion du Gouvernement visée (Entretien). Concrètement, la Chancellerie envoie, via l'adresse mail du chef de cabinets, un mail aux autres Chancelleries, c'est-à-dire, un mail aux autres chefs de cabinets (Entretiens). Cela nous amène à la deuxième tâche de la Chancellerie qui est de gérer la réception des procédures de silence et des convocations d'intercabinets.

Une fois que la Chancellerie d'un cabinet reçoit une procédure de silence ou une demande d'intercabinets, elle redirige directement le point vers le conseiller en charge de la matière pour qu'il puisse ensuite continuer l'échange avec l'autre conseiller responsable (Entretiens). Certains comparent cette mission à celle du mécanicien qui change les roues d'une Formule 1 en mettant en avant que si le mécanicien n'est pas celui qui va gagner le grand prix tout seul, il peut cependant te le faire perdre (Entretien). Au travers cette métaphore, il faut comprendre que dans un cabinet ministériel, le temps est précieux et souvent, ne pas perdre de temps est une qualité appréciée et recherchée. Ainsi, il est attendu de la Chancellerie qu'elle travaille vite et bien mais également qu'elle soit disponible (Entretien). En effet, dès que le mail de la procédure de silence est envoyé, le temps restant pour l'interrompre ou la casser commence aussitôt à être décompté (Entretien).

Enfin, la dernière mission de la Chancellerie qui est importante à expliquer, c'est l'inscription des points à l'ordre du jour pour le Ministre. Lorsque le dossier est prêt, c'est-à-dire, lorsque l'intercabinets a été réalisé ou lorsque la procédure silencieuse est terminée, c'est à la Chancellerie d'inscrire le point dans le logiciel EGW. Je reviendrai

sur ce logiciel plus en détails dans le prochain sous-point. Pour l'instant, il faut simplement savoir que les points doivent être chargés (sans obligation de joindre les annexes) sur ce logiciel au plus tard pour le vendredi qui précède la séance du Gouvernement (Entretien). Sans cette étape, les points n'ont aucune chance de figurer à l'ordre du jour.

2.6.1. LE SECRÉTARIAT DU MINISTRE-PRÉSIDENT

Ce secrétariat est aussi appelé « Secrétariat du Gouvernement » mais celui-ci n'est pas une administration permanente. Cela signifie qu'il est entièrement dépendant du Gouvernement même si apparemment, une réflexion serait en cours pour que ça le devienne (Entretien). En effet, il est rapidement apparu dans les entretiens que l'une des personnes de ce secrétariat était essentielle au bon fonctionnement du Gouvernement, notamment, parce qu'elle serait la seule à savoir gérer le logiciel EGW et qu'elle effectue ses tâches depuis tellement d'années qu'elle possède le savoir le plus complet (Entretiens). De plus, on dit qu'elle est d'une grande rigueur et qu'elle traite tout le monde de la même façon peu importe le Ministre qui s'adresse à elle (Entretiens).

De manière plus spécifique, le Secrétariat, « c'est l'instance administrative qui prépare les séances du Gouvernement wallon » (Entretien). C'est au secrétariat du Ministre-Président que revient la mission de faire en sorte que la circulaire soit respectée et donc, c'est lui aussi qui s'occupe de vérifier que les points sont administrativement en ordre (Entretien), c'est-à-dire, que les pièces jointes soient toutes présentes et que le point ne comporte pas de fautes ou de manquement même si une flexibilité peut parfois être acceptée (Entretien). On dit d'ailleurs que ce rôle est essentiel car il s'agit du Gouvernement et qu'un certain cadre doit être respecté et observé (Entretien).

Vous aurez remarqué que j'ai mentionné, à plusieurs reprises, le logiciel EGW. Celui-ci est une base de données créée par un informaticien il y a une quinzaine d'années (Entretien). Il faut savoir que c'est principalement une personne qui est responsable de cette fameuse base de données (Entretien). Notez que j'ai aussi expliqué que les Chancelleries des différents cabinets y avaient également accès pour créer les intitulés des points à inscrire à l'ordre du jour (Entretien). En ce qui concerne le Secrétariat du Ministre-Président, celui-ci possède des accès plus larges qui lui permettent de modifier les points créés, notamment afin de les corriger si besoin, mais également de

pouvoir transformer les points A en points B et inversement (Entretien). Enfin, c'est à lui que revient la tâche, bien que validée par le Secrétaire du Gouvernement, d'établir l'ordre du jour en ordonnant les points de manière à respecter l'ordre de préséance (Entretien). Cet ordre est arrêté en début de législature et prend généralement en compte les années d'expériences politiques et gouvernementales des Ministres ainsi que leur fonction gouvernementale actuelle (Entretien). Ainsi, le Ministre-Président est toujours le premier et les nouveaux venus se trouvent souvent placés dans les derniers (Entretien). Lorsqu'un ordre du jour est validé, un email automatique est ainsi envoyé vers tout le monde pour que chacun puisse consulter les points sur EGW (Entretien).

2.6.3. LE SECRÉTAIRE DU GOUVERNEMENT WALLON

Le Ministre-Président, tout comme les autres Vice-Présidences, possède deux chefs de cabinet, l'un responsable de ses matières fonctionnelles et l'autre, responsable de la politique générale. Lorsqu'on parle du Ministre-Président, c'est au chef de cabinet de politique générale que revient le rôle de « Secrétaire du Gouvernement ». Formellement, c'est lui qui fixe l'agenda et donc qui valide l'ordre du jour fait par le Secrétariat (Entretien). C'est donc lui qui serait le garant du fonctionnement du Gouvernement (Entretien). Ce rôle lui est notamment attribué car c'est à lui d'animer et de présider les débats du pré-Gouvernement mais aussi du Conseil des Ministres (Entretien). C'est donc lui qui, avec le Ministre-Président, va accompagner les Ministres dans les points pour tenter de trouver des accords (Entretien). Néanmoins, il est important de relever que son rôle est apparemment binaire. C'est-à-dire que, si pour certains, il est vu comme étant neutre, d'autres vont mettre en avant que malheureusement, il arrive qu'il ne respecte pas ce rôle et se comporte de la même façon que les autres « belles-mères » (Entretiens).

3. CONFRONTATION AU CADRE THÉORIQUE

Puisque vous devriez maintenant posséder toutes les clés utiles à la compréhension de la procédure de silence, il est maintenant temps de voir comment les concepts de la sociologie des organisations et ceux du nouvel institutionnalisme, repris dans le chapitre III de ce mémoire, peuvent nous permettre de faire la lumière sur les différents aspects qui l'entourent.

3.1. LE GOUVERNEMENT WALLON : UNE INSTITUTION STRUCTURÉE

Le Gouvernement wallon est une institution dans le sens néo-institutionnaliste du terme car il respecte les quatre caractéristiques mises en avant par Peters (2015). Premièrement, le fonctionnement du Gouvernement wallon, et des différents cabinets ministériels qui le composent, est règlementé par toute une série de règles tant formelles qu'informelles. Dans les règles formelles, on retrouve, notamment, la circulaire du Gouvernement et les différents points qui la composent sur les modalités et formalités à remplir pour inscrire un point à l'ordre du jour, pour écrire une note au gouvernement, et bien d'autres choses encore. Dans les règles informelles, on retrouve aussi toute une série de règles mais cette fois, non écrites. Par exemple, les Vice-Présidences ont un rôle de contrôle et de surveillance plus marqué que chez les autres Ministres. Parmi les garants de ces règles, on retrouve différents acteurs avec, en premier lieu, les Chancelleries et le Secrétariat du Gouvernement mais aussi, les Vice-Présidences, les chefs de cabinets ou encore les conseillers belles-mères. Ceux-ci vérifient notamment que les autres respectent les règles et parfois, donnent les règles à suivre. Deuxièmement, on peut dire que le Gouvernement wallon est une institution durable et stable dans le temps. Troisièmement, les règles et pratiques qui la composent contraignent en partie le comportement des individus. Quatrièmement, on y retrouve également des normes et des valeurs partagées.

Plus spécifiquement, il apparaît dans les entretiens que les acteurs se donnent souvent des objectifs collectifs assez similaires. Ceci est probablement dû au fait que le Gouvernement peut également être vu comme une organisation et donc, un lieu qui rassemble des individus partageant une mission et un but commun. Dans le cadre du Gouvernement, au moins trois missions et/ou valeurs sont partagées. Premièrement, la volonté de « faire avancer la Wallonie ». Deuxièmement, essayer de préserver un équilibre politique entre les Ministres et les partis. Troisièmement, éviter la chute du Gouvernement en préservant au maximum l'entente entre les partenaires.

Ceci dit, on remarque qu'au sein des cabinets ministériels, les acteurs ont régulièrement tendance à faire la distinction entre des problèmes politiques et des problèmes techniques. Toutefois, il n'est pas rare que les acteurs transforment ces problèmes politiques en problèmes techniques. La raison découle notamment des missions et valeurs partagées puisqu'elle exige des acteurs qu'ils ne bloquent pas sans

raison les dossiers ou du moins, sans raison valable. Dès lors, les acteurs vont souvent évoquer des problèmes techniques (manque de consultations, problèmes de budget, etc.) pour éviter d’être accusés de bloquer le dossier simplement parce qu’ils ne sont pas d’accord politiquement avec celui-ci. Ceci explique également le pourquoi certains acteurs mettent en avant que, le fait de casser une procédure de silence, est un acte politique.

3.2. DEUX LOGIQUES DIFFÉRENTES AU SEIN DE LA PROCÉDURE DE SILENCE

Puisque je parlais de valeurs partagées dans les paragraphes précédents, il est toutefois important de mettre en avant qu’on retrouve très régulièrement deux logiques différentes et assez opposées dans les témoignages recueillis autour de l’utilisation de la procédure silencieuse. D’un côté, la fameuse logique des conséquences plutôt calculatrice, et de l’autre, la logique de l’adéquation qui dépend essentiellement des normes partagées par les individus au sein de l’institution et qui leur permet de faire ce qui est approprié et attendu (March & Olsen, 1983). Il est utile d’insister sur la distinction que font les acteurs entre d’un côté « la politique noble » qui veut que les tous les points importants soient discutés entre partenaires ; et de l’autre, le fait que les individus, et d’une certaine manière, les Ministres, ont tout intérêt à maximiser leurs propres intérêts et donc à utiliser la procédure silencieuse de manière plus stratégique.

Il est difficile de passer à côté du fait qu’initialement, et depuis le changement institutionnel sur lequel je reviens dans le sous-point suivant, la procédure de silence doit normalement être utilisée comme un filtre pour séparer les dossiers qui doivent être discutés, de ceux qui ne méritent plus d’être abordés, et ce afin de gagner en temps et en efficacité. Ainsi, la procédure de silence est censée être un équivalent fonctionnel de ce que sont les points A en réunion des Ministres. C'est-à-dire, qu'elle a pour but d’éviter de perdre du temps sur des dossiers qui sont déjà censés être consensuels. Toutefois, et j’y reviens plus en détail dans la sous-section 3.4. ci-dessous, les stratégies autour de l’utilisation de celle-ci peuvent permettre d’acquérir une position plus dominante au sein des relations de pouvoir entre les individus.

3.3. CHANGEMENT DE LA CULTURE DE L’ORGANISATION

Dans la deuxième section de ce chapitre, j’ai pris le temps d’expliquer que la procédure de silence avait évolué dans le temps et, qu’initialement, c’était l’exception de

l'exception plutôt que la règle. Cependant, il est clairement apparu qu'un changement s'était produit au sein de l'institution faisant, entre autres, de la procédure de silence la nouvelle règle. C'est surtout grâce aux concepts de l'institutionnalisme historique que l'on peut expliquer ce changement, et plus particulièrement au concept de moment critique que j'ai expliqué avec l'article de Koppa (2022) et Pierson & Skocpol (2002). En effet, la crise sanitaire, mais également les mesures prises par le Gouvernement, ont forcé certaines catégories de la population à découvrir le travail à distance et les joies des logiciels de vidéo-conférences. Cet événement critique a permis, dans un laps de temps très court, de changer radicalement les pratiques et même, de remettre en question la méfiance que certains pouvaient avoir face à la technologie. En effet, avant cette crise, la norme était de réaliser des intercabinets plutôt que des procédures de silence, mais à force d'organiser ces réunions, il est fort probable que les différents acteurs se soient rendu compte qu'ils n'avaient pas toujours énormément de choses à se dire. À l'époque où ces intercabinets se faisaient en présentiel, ceux-ci permettaient aux conseillers d'échanger, de créer du lien, et de développer leurs réseaux. Toutefois, il est relativement difficile de faire la même chose sur Teams. Dès lors, il a été plus facile pour l'institution d'encourager l'utilisation de la procédure de silence faisant de celle-ci la nouvelle règle. De plus, elle permettait d'éviter des rassemblements inutiles et de ce fait, de gagner du temps.

Il est ainsi fort probable que, sans cette crise et sans l'existence de la procédure électronique, ce mémoire n'aurait que très peu de raisons d'exister. C'est l'institutionnalisation de cette pratique qui a permis aux acteurs de se l'approprier et par la suite, de l'utiliser de manière stratégique et détournée.

3.4. LE LIBRE ARBITRE DANS TOUT ÇA

Si j'ai expliqué dans la sous-section 3.1. que l'institution contraignait les individus, il est toutefois important d'insister sur le fait que malgré les règles, les individus disposent toujours d'un certain libre arbitre. Crozier mettait d'ailleurs en avant qu'une institution, même normée, ne pouvait jamais tout prévoir. De plus, les individus s'approprient les règles de manières différentes (Scieur, 2005). À travers son étude sur les bureaucraties, Crozier a également cherché à montrer qu'on trouvait souvent ce que les autres appelaient des « dysfonctionnements » dans le système (Misset, 2017c). Cependant, ces dysfonctionnements font partie du fonctionnement normal de

l'institution et permettent, selon lui, de faire en sorte de mieux faire fonctionner le système dans son ensemble. Appliqué à l'utilisation de la procédure de silence, on pourrait dire que le dysfonctionnement vient de l'utilisation stratégique qui en est faite. D'une certaine manière, ces stratégies sont rationnelles et permettent parfois aux Ministres de faire passer des choses qui, sans celles-ci, ne passeraient pas. Je reviendrai sur ces stratégies par la suite.

Sur base des concepts issus de l'analyse stratégique de Crozier dans son livre écrit avec Friedberg et datant de 1977, il est possible d'éclairer certains phénomènes organisationnels. Selon Crozier, le pouvoir n'est pas quelque chose qu'on détient. Au contraire, le pouvoir est toujours vu comme émanant d'une relation entre les individus. Pour qu'un individu se retrouve dans une position de pouvoir il faut que celui-ci maîtrise ce que Crozier appelle une « zone d'incertitude ». Dans le cadre du Gouvernement, l'incertitude est très souvent basée sur le manque de temps ou d'information. En effet, les conseillers belles-mères ne peuvent pas toujours anticiper le nombre de points à surveiller chaque semaine, dès lors, ils ne savent pas toujours évaluer le temps dont ils auront besoin pour chaque dossier et ils ne connaissent pas forcément non plus la position des autres. Pour les conseillers matières, il est également difficile de savoir si les conseillers belles-mères vont laisser passer leur procédure de silence facilement ou non, et certains sont parfois surpris lorsque celle-ci est cassée. En conclusion donc, ce qui donne du pouvoir aux acteurs, c'est le fait d'avoir accès à des informations que d'autres n'ont pas, et de réussir à optimiser leur temps de manière à pouvoir lire ce qui est important. La volonté de maîtriser la temporalité, mais aussi les informations, se retrouve à plusieurs endroits au sein du fonctionnement du Gouvernement. Toutefois, dans le cadre d'un mémoire qui s'intéresse à la procédure de silence, ce sont sur les stratégies autour de celle-ci que j'ai envie de m'attarder.

Lorsqu'un Ministre souhaite faire passer son dossier au Gouvernement, ses conseillers fonctionnels ont le choix de jouer sur deux variables : le temps et l'information. Ainsi, on retrouve à la fois des stratégies liées au temps et des stratégies liées à l'information.

Commençons par les stratégies liées au temps. À plusieurs reprises, j'ai mentionné les entonnoirs, c'est-à-dire, les moments durant lesquels le nombre de points soumis à l'ordre du jour devient impressionnant. Ces moments permettent de créer une

contrainte temporelle, réduisant ainsi le temps dont chaque belle-mère dispose pour examiner ses dossiers. Même si cette pratique est dite « non intentionnelle », la récurrence de ce phénomène d'année en année montre une adaptation de tous les acteurs impliqués et permet, entre autres, de faire en sorte que des dossiers politiquement compliqués passent, malgré tout, au Gouvernement.

Une deuxième stratégie liée au temps consiste à respecter strictement les règles. Vous me direz que les règles sont là pour être respectées. Toutefois, dans la volonté de ne pas s'adapter, on retrouve à nouveau une stratégie visant à instaurer une contrainte temporelle. En effet, lorsque des dossiers volumineux ne sont envoyés que 24 h à l'avance, on peut déjà anticiper que le conseiller belle-mère ne disposera pas du temps nécessaire à la lecture et la compréhension de la note au gouvernement et de ses annexes.

Les stratégies liées à l'information sont aussi au nombre de deux. Si les deux stratégies liées au temps avaient pour objectif de réduire le temps disponible pour les belles-mères, celles liées à l'information sont assez opposées. D'un côté, on cherche à obtenir de l'information, tandis que, de l'autre, on essaye surtout de priver les autres d'informations. Ainsi, dans le premier cas, lorsqu'un dossier stratégique est présenté en procédure de silence et cassée ensuite, cela permet au Ministre et à son équipe d'obtenir des informations à caractère politique : qui casse mon dossier ? Que veut-il en échange ? Qu'est-il prêt à négocier ? Est-il en train de préparer un dossier qui ne va pas me plaire non plus ? Ces informations sont indispensables au jeu politique entre les acteurs.

Le deuxième cas se présente plutôt lorsque la procédure de silence est interrompue et non pas cassée. En effet, lorsqu'il y a interruption, les échanges qui en découlent sont des échanges bilatéraux. Ceux-ci ont lieu entre le cabinet déposant et le cabinet demandeur, privant ainsi les autres partenaires de Gouvernement des informations échangées. Cette stratégie peut aussi avoir pour avantage d'éviter une réunion intercabineaux et donc d'éviter l'effet de groupe, c'est-à-dire, un groupe d'acteurs qui va rebondir sur les différentes informations et positions avancées par les autres. Dans ce cas, une procédure de silence permet une relation moins asymétrique.

Afin de pallier et de contrer ces diverses stratégies, la plus utilisée par les conseillers belles-mères consiste à développer leur réseau avec principalement trois groupes

d'acteurs. Premièrement, avec les belles-mères des autres cabinets de manière à pouvoir anticiper qui veut quoi et qui dit quoi. Deuxièmement, avec les conseillers fonctionnels surveillés de manière à être prévenus de certains éléments avant les autres. Troisièmement, avec des experts extérieurs de manière à pouvoir optimiser leur temps et mieux maîtriser certains sujets plus rapidement. Par le développement de leur réseau, le but est aussi principalement de faire en sorte que leur Ministre ne soit pas moins performant que les autres et même, qu'il défende un meilleur bilan que les autres.

Pour clôturer cette analyse, j'aimerais toutefois insister sur le fait que la stratégie des acteurs n'est pas forcément volontaire ou même consciente (Crozier & Friedberg, 1977). Ainsi, l'analyse que je propose ici est une interprétation des comportements décrits dans les entretiens, tout en sachant que chaque comportement possède sa propre rationalité. En effet, un comportement fait toujours sens pour l'individu et est généralement dans son intérêt (Crozier & Friedberg, 1977).

V. DISCUSSION

Le travail au sein des cabinets ministériels du Gouvernement wallon est un travail normé avec de nombreux acteurs responsables de contrôler l'application des règles et de faire en sorte de structurer et d'encadrer l'environnement des conseillers.

Au sein de cet environnement, la procédure de silence est une procédure qui s'est institutionnalisée et généralisée à la suite d'un événement marquant : la crise sanitaire de la covid-19. Depuis, son utilisation a très fortement augmenté et celle-ci est devenue un filtre pour séparer les dossiers importants des dossiers qui ne méritent plus ou pas d'être discutés. Cependant, dans le même temps, les acteurs ont également détourné son usage à des fins plus « stratégiques » de manière à influencer les relations de pouvoir entre les différents Ministres.

Dans ce cadre, les conseillers font souvent eux-mêmes une distinction entre les problèmes techniques et les problèmes politiques. Si j'ai expliqué dans l'analyse qu'une partie des problèmes politiques étaient transformés en problèmes techniques, il est toutefois apparu dans les entretiens que, pour certains dossiers, il s'agissait réellement de dossiers purement techniques/administratifs. Lorsque c'est le cas, il est attendu des conseillers qu'ils fassent une procédure silencieuse directement. Si le dossier est effectivement purement technique, la procédure n'est que très rarement interrompue et n'est jamais cassée.

Deux types de conseillers doivent travailler et négocier entre eux quotidiennement dans le cadre de cette procédure silencieuse, d'un côté, les conseillers belles-mères et de l'autre, les conseillers matières. Ces deux types de conseillers doivent, au quotidien, mettre en balance d'un côté les intérêts collectifs et de l'autre, les intérêts de leur Ministre, ce qui les pousse à choisir entre utiliser la procédure en tant que filtre ou bien de manière stratégique.

Pour tenter de contrebalancer les stratégies utilisées par les conseillers fonctionnels, les belles-mères développent une autre stratégie essentiellement basée sur le développement de leurs réseaux personnels. Le but est alors souvent de réussir à obtenir l'information rapidement et/ou avant les autres, ou de partager l'information avec de « bons partenaires ».

Enfin, à travers l'étude de la procédure de silence, ce mémoire a permis de mettre en avant la structure au sein du fonctionnement des cabinets du Gouvernement wallon, mais également, de souligner la présence du libre-arbitre que possèdent les différents acteurs au sein des cabinets.

L'étude de cette procédure dans le cadre du Gouvernement wallon est une première. Jusqu'à présent, aucune étude ne mentionnait spécifiquement les termes « procédure de silence ». En 2015, Renaud Witmeur, un ancien chef de cabinet qui a écrit sur la négociation, n'a pris le temps de ne mentionner que les réunions intercabinets lorsqu'il s'est penché sur le rôle des conseillers au sein du Gouvernement. Néanmoins, ce manquement n'est pas étonnant dans le sens où j'ai mentionné que la procédure de silence s'était institutionnalisée et généralisée à la suite de la crise de la covid-19 et de la gestion de crise qui a eu lieu bien après 2015. De plus, ne m'étant intéressée qu'au cas du Gouvernement wallon, je ne peux affirmer que cette procédure ou un équivalent existe à d'autres niveaux de pouvoir ou au sein d'autres gouvernements régionaux.

Dans le cadre de la procédure de silence, il est clair que les conseillers ministériels possèdent à la fois un rôle politique et un rôle dans le cadre des politiques publiques tel que mis en avant par Laughrin (2014). L'étude sur la procédure de silence permet aussi de revenir sur les différentes typologies mises en avant par Gouglas (2023) et Connaughton (2010a, 2010b). J'ai souvent fait la distinction entre d'un côté, des conseillers matières/fonctionnels et de l'autre, les conseillers de politiques générales aussi appelés communément « belles-mères ». Si on utilisait la première typologie, on pourrait assez facilement mettre en avant le fait que la procédure de silence oppose des conseillers généralistes à des conseillers plutôt experts car travaillant habituellement sur un ou plusieurs domaines. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que, dans les cabinets belges, une distinction est faite entre « experts » et « conseillers », les experts ne travaillant souvent pas à plein temps pour le cabinet. Par contre, la typologie de Bernadette Connaughton est plus particulière. En effet, vu les usages stratégiques de la procédure de silence, on peut noter que les conseillers peuvent, en fonction des situations, être à la fois des partisans, des experts, des coordinateurs ou des garants. La raison est que parfois, les conseillers vont privilégier les intérêts de leur Ministre tandis que, à d'autres moments, ils vont surtout chercher à faire en sorte que le Gouvernement, dans son ensemble, fonctionne pour éviter une crise. À noter

que lorsque des conseillers travaillent pour un Ministre, ils finissent tous par devenir experts dans certaines compétences qui ont été attribuées à leur Ministre.

Dans ce mémoire, j'ai également mis en évidence que les conseillers devaient fréquemment choisir entre d'une part, les intérêts collectifs et de l'autre, les intérêts de leur Ministre. Dans l'article de De Winter et Dumont (2022) mais aussi de Defosse (2020), on pouvait déjà lire que, dans un Gouvernement de coalition, comme c'est le cas en Wallonie puisqu'on retrouve trois partis politiques (PS, MR, ECOLO) issus de clivages politiques différents, les Ministres sont fidèles à l'accord de gouvernement et celui-ci est contrôlé grâce à des outils tels que les réunions en intercabinets, les Kern, etc.

Toutefois, ce mémoire permet d'apporter des éléments supplémentaires. Par exemple, contrairement à Goransson (2015), qui explique que les réunions en intercabinets ont pour but d'absorber au maximum la conflictualité entre les partis et les idéologies, ce mémoire montre que la procédure de silence vient parfois jouer le trouble-fête. Il arrive que, par un usage stratégique, on cherche à masquer la conflictualité en espérant ne pas devoir discuter en intercabinets et ainsi, éviter de se retrouver dans une position de faiblesse par rapport aux autres. Cette nuance confirme que les Ministres sont également contrôlés par leur parti (Defosse, 2020) et donc, qu'ils agissent de temps à autre en fonction de leurs intérêts propres.

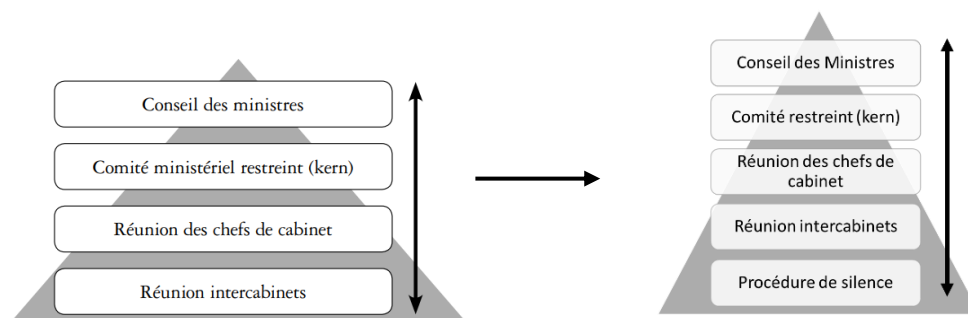
Puisque j'ai parlé de gestion des conflits, cette analyse de cas permet aussi de mettre en avant une autre stratégie des acteurs pour faire en sorte de dépolitiser un dossier : le fait de transformer les problèmes politiques en des problèmes et des enjeux techniques. Néanmoins, dans le cadre de la procédure de silence, elle n'a normalement pas pour but premier de gérer les conflits, puisqu'on est censé l'utiliser pour les dossiers « non-conflictuels ».

J'aimerais aussi revenir sur le fait que des dossiers « purement techniques/administratifs » se retrouvent en points au Conseil des ministres. Dans la littérature, on peut lire que l'une des raisons qui a justifié le développement des cabinets en Belgique, était le besoin de contrôler la bureaucratie de l'État (Gouglass, 2023). D'ailleurs, Goransson (2008) explique lui aussi que les cabinets possèdent une certaine méfiance par rapport à l'administration. La littérature met aussi en avant que les partis politiques permettent d'avoir une emprise plus importante que

l'administration sur les différentes politiques publiques (Walgrave, 2004). Ce mémoire confirme ces affirmations dans le sens où on pouvait légitimement se demander pourquoi des dossiers exclusivement techniques et qui n'étaient pas « conflictuels » devaient passer au Gouvernement. D'autant plus que cela a pour conséquence d'engendrer une augmentation du nombre de points, et donc, d'augmenter la charge quotidienne de travail des conseillers belles-mères. Ceci légitime l'utilisation de la procédure de silence comme un outil de filtrage. C'est aussi en raison de cette surcharge que la procédure silencieuse peut être utilisée de manière stratégique.

Vous aurez remarqué que j'ai insisté sur les relations interpersonnelles entre les acteurs et le besoin de pouvoir compter sur un bon réseau, ceci, dans le cadre du développement d'une contre-stratégie autour la procédure de silence. L'importance du réseau avait toutefois déjà été mise en avant par Renaud Witmeur suite à l'importance des jeux répétés, mais aussi, du besoin d'information des différents acteurs. Cependant, et à la suite de l'évolution du Gouvernement wallon, la pyramide qu'il propose sur les niveaux de négociations au sein des Gouvernements mériterait, dans le cadre de ce mémoire, d'être modifiée de manière à ajouter un étage avant celui reprenant les réunions intercabineaux (Figure 5).

Figure 6 - De l'ancienne à la nouvelle pyramide des niveaux



En revanche, il faut rester prudent quant à cette nouvelle version de la pyramide. En effet, celle-ci n'a lieu d'être que si la procédure silencieuse est utilisée comme un filtre. Or, j'avais déjà signalé auparavant que, dans la pratique, les acteurs avaient tendance à la détourner de son but fonctionnel. De plus, je voulais revenir sur le niveau du comité restreint. En effet, c'est un niveau que je n'ai pas mentionné jusqu'ici. La raison est qu'un seul de mes sujets a abordé très brièvement ces réunions. C'est pourquoi, il est impossible pour moi de dire que ce niveau n'existe pas. En même temps, il est impossible pour moi d'affirmer la pertinence de ce niveau dans le cadre wallon.

Enfin, par rapport à la littérature présentée dans le chapitre II, l'analyse du cas présenté dans ce mémoire a le mérite de porter son attention, non pas sur le niveau fédéral comme c'est le cas pour beaucoup d'études, mais plutôt, sur une région en particulier : la Région wallonne. De plus, il apporte des informations sur une procédure qui jusqu'ici n'avait jamais été mentionnée dans la littérature académique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Initialement, ce mémoire avait pour ambition de s'interroger sur une pratique du Gouvernement wallon, celle de la procédure de silence. La raison principale étant que celle-ci n'avait, jusqu'ici, jamais été décrite dans la littérature académique. Dès lors, aucune personne en dehors des membres et anciens membres des cabinets ministériels wallons ne pouvait fournir d'explication sur ce qu'était cette procédure, ni même sur son mode de fonctionnement. De plus, il était rapidement apparu que, malgré le fait que la procédure soit régie par les circulaires de fonctionnement du Gouvernement wallon depuis 2009, son rôle fonctionnel s'est vu, petit à petit, être détourné par les acteurs. Ceci pose la question de savoir comment, au sein d'un environnement aussi normé qu'un Gouvernement, il était possible pour les acteurs de disposer d'une certaine liberté dans les actions entreprises.

Afin de répondre à ces questions, il a d'abord été utile de replacer le Gouvernement wallon dans son contexte, de parler des règles formelles qu'il doit suivre, des organismes qui gravitent autour de lui, etc. Ensuite, il a fallu chercher dans la littérature académiques quelles étaient les informations dont on disposait déjà sur les conseillers, le fonctionnement des cabinets et leur travail au sein d'un gouvernement de coalition. Il a également fallu mobiliser des champs théoriques capables de mettre en lumière à la fois la structure des institutions ainsi que le libre arbitre dont peuvent disposer les individus en leur sein. Enfin, les quelques documents écrits, mais surtout, les entretiens réalisés avec 15 acteurs de terrain, auront permis de collecter toutes les informations utiles à la compréhension de la procédure silencieuse.

Pour présenter un point au Gouvernement wallon, et donc, faire en sorte que les Ministres discutent ensemble d'un dossier et prennent une décision le concernant, les cabinets ont le choix entre lancer une procédure de silence ou solliciter un intercabinets. Dans le premier cas, un email est envoyé à tous les Ministres tout en leur laissant la possibilité de, soit interrompre la procédure, soit casser la procédure. Dans le deuxième cas, une réunion est planifiée avec l'ensemble des cabinets afin de discuter du dossier. Initialement, le but de la procédure silencieuse était de faire en sorte de filtrer les dossiers « conflictuels/politiques » des autres dossiers plus « techniques » ou ayant trait aux affaires courantes gérées par les administrations. Toutefois, progressivement, et surtout depuis que la covid-19 les a forcés à changer leurs

habitudes de travail, cette procédure a vu son utilisation augmenter très rapidement. Son but fonctionnel a également commencé à être détourné par les différents acteurs de manière à faire en sorte que leur Ministre se retrouve dans une meilleure position que les autres. Les acteurs profitent notamment du fait que, si la procédure est en partie réglementée, tous les aspects autour de celle-ci ne le sont pas. De plus, ils profitent aussi de l'appréciation qui leur est laissée de distinguer un dossier « stratégique » d'un dossier « non-stratégique ».

Récemment, le manque de réglementation dans l'utilisation des supports électroniques utilisés par les Ministres et leur cabinet, l'appréciation qui leur est laissée dans l'interprétation des règles existantes, ainsi que le manque de transparence dans les processus décisionnels, s'est retrouvé dans l'actualité¹⁷. Et bien que ce mémoire s'inscrive dans une logique de transparence, celle de chercher à décrire l'intérieur du processus décisionnel au sein d'un gouvernement, il a également pu mettre en avant que même dans un système normé, les individus jouent et détournent les règles de manière à faciliter le fonctionnement de l'institution. Ainsi, ce sont ces « dysfonctionnements » qui la font fonctionner.

Pour terminer, si j'ai mentionné le rôle qu'avait joué la crise sanitaire de la covid-19 dans le changement de la culture organisationnelle du Gouvernement wallon, ce mémoire n'aura pas permis d'étudier plus largement comment cette crise a réorganisé le travail au sein des autres gouvernements du pays. De plus, il n'est pas non plus possible de dire si une procédure similaire à la procédure de silence se retrouve à d'autres niveaux de pouvoir ou dans les autres régions du pays.

¹⁷ Voir les deux articles de Dubuisson (2023b, 2023a).

BIBLIOGRAPHIE

- Belgium.be. (2023). *Les première et deuxième réformes de l'État* | Belgium.be. 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
- Bock, P. (2020, octobre 6). *Pourquoi est-il si long de former un gouvernement en Belgique ?* euronews. <https://fr.euronews.com/2020/10/06/pourquoi-est-il-si-long-de-former-un-gouvernement-belge>
- Bouhon, F., Jousten, A., & Vrolix, Z. (2018). Les circonscriptions électorales du Parlement wallon. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2401-2402(36), 5-100. <https://doi.org/10.3917/cris.2401.0005>
- Brans, M., & Steen, T. (2007). From Incremental to Copernican Reform? : Changes to the Position and Role of Senior Civil Servants in the Belgian Federal Administration. In E. C. Page & V. Wright (Éds.), *From the Active to the Enabling State : The Changing Role of Top Officials in European Nations* (p. 63-80). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230288768_4
- Brans, M., Visscher, C. de, Gouglas, A., & Jaspers, S. (2017). Political control and bureaucratic expertise : Policy analysis by ministerial cabinet members. In D. Aubin & M. Brans (Éds.), *Policy Analysis in Belgium* (p. 57-78). Bristol University Press. <https://doi.org/10.46692/9781447317265.005>
- Connaughton, B. (2010a). 'Glorified Gofers, Policy Experts or Good Generalists' : A Classification of the Roles of the Irish Ministerial Adviser. *Irish Political Studies*, 25(3), 347-369. <https://doi.org/10.1080/07907184.2010.497636>
- Connaughton, B. (2010b). *Minding' the Minister : Conceptualising the Role of the Special Adviser in Ireland*. University of Limerick. <https://www.ul.ie/research/publications/minding-the-minister-conceptualising-the-role-of-the-special-adviser-in>
- Counasse, X., Dubuisson, M., & Vande Velde, S. (2023, mai 13). *Les collaborateurs détachés, le bon filon pour des cabinets (soi-disant) moins chers*. Le Soir. <https://www.lesoir.be/513105/article/2023-05-13/les-collaborateurs-detaches-le-bon-filon-pour-des-cabinets-soi-disant-moins>
- Crozier, M., 1922-2013. (2011). *Le phénomène bureaucratique : Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Seuil. <https://ils.bib.uclouvain.be/global/documents/1549393>
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Éditions du Seuil.
- De Visscher, C., & Salomonsen, H. H. (2013). Explaining differences in ministerial *ménages à trois* : Multiple bargains in Belgium and Denmark. *International*

- Review of Administrative Sciences*, 79(1), 71-90.
<https://doi.org/10.1177/0020852312467615>
- De Winter, L. (2019). The complex case of Belgium. In M. Evans (Éd.), *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society : A Comparative Study of Parliamentary Parties and Cabinets in 12 Countries* (1^{re} éd.). Routledge.
- De Winter, L., & Dumont, P. (2006). Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation? *West European Politics*, 29(5), 957-976.
<https://doi.org/10.1080/01402380600968844>
- De Winter, L., & Dumont, P. (2022). *Coalition Formation in Belgium : From exceptional complexity to regime breakdown?* (D. Caluwaerts & M. Reuchamps, Éd.). Routledge.
- Defosse, J. (2020). L'intervention des partis politiques dans la formulation des politiques publiques en Belgique : La réforme bancaire, le dossier Oosterweel et le projet de centre de formation pour sportifs de haut niveau. *Administration publique (trimestriel)*, N°3/4, 400-426.
- Deschouwer, K. (1996). Waiting for 'The big one' : The uncertain survival of the Belgian Parties and Party Systems(S). *Res Publica*, 38(2), Article 2.
<https://doi.org/10.21825/rp.v38i2.18636>
- de Visscher, C. (2003). *Le coup dans l'eau de Copernic : Réforme de la haute fonction publique, nouvelles gestion publique et particratie en Belgique*. Colloquium organised by the French Journal : « Politiques et Management public ». <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:80801>
- Dubuisson, M. (2023a, juin 1). *Belgique C'est le flou*. Le Soir.
<https://www.lesoir.be/art/d-20230531-GZT2D0?referer%3D%2Farchives%2F recherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2Bdesc%26word%3Dcabinet%2Bminist%25C3%25A9riel>
- Dubuisson, M. (2023b, juin 1). *SMS ou pas, la transparence est toujours la solution*. Le Soir.
<https://www.lesoir.be/art/d-20230531-GZT4ZX?referer%3D%2Farchives%2F recherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2Bdesc%26word%3Dcabinet%2Bminist%25C3%25A9riel>
- Eraly, A. (2001). Les cabinets ministériels et la décision politique. *ULB Institutional Repository*, Article 2013/113824. <https://ideas.repec.org/p/ulb/ulbeco/2013-113824.html>
- Foucault, M., & Defert, D. (2000). *Dits et écrits : 1954 - 1988. 3: 1976 - 1979* (Nachdr.). Gallimard.
- Goransson, M. (2008). *Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif*. <http://hdl.handle.net/2013/>

- Göransson, M. (2015). La réforme des cabinets ministériels. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2254(9), 5-38. <https://doi.org/10.3917/cris.2254.0005>
- Göransson, M., & Eraly, A. (2015). Chapitre 25 / Les cabinets ministériels en Belgique. Entre coalition et participatie. In *Le règne des entourages* (p. 703-720). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.eymer.2015.01.0703>
- Gouglas, A. (2023). The story so far : What we know (and don't know) about ministerial advisers. In R. Shaw (Éd.), *Handbook on Ministerial and Political Advisers* (p. 26-44). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00010>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hamel, J. (2008). Qu'est-ce que l'objectivation participante ? Pierre Bourdieu et les problèmes méthodologiques de l'objectivation en sociologie. *Socio-logos*, 3. <https://doi.org/10.4000/socio-logos.1482>
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains : Reward, competency, loyalty - and blame*. Oxford University Press.
- IWEPS. (2023, mars 1). Densité de population en Wallonie. *Iweps*. <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/densite-de-population/>
- Koppa, M. (2022). Defining Critical Junctures. In M. Koppa (Éd.), *The Evolution of the Common Security and Defence Policy : Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy* (p. 25-30). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99158-6_3
- LA CONSTITUTION BELGE. (s.d.). Consulté 4 juin 2023, à l'adresse https://www.senate.be/doc/const_fr.html
- Laffont, J.-J., & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives : The Principal-Agent Model*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400829453>
- Laughrin, D. (2014). *What Special Advisers Do for Ministers*. Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781474201032>
- Lewis, J. (2000). The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 7(2), 261-289. <https://doi.org/10.1080/135017600343197>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Meert, A., & Brans, M. (2021). Les cabinets ministériels en Communauté germanophone et leurs membres (1999-2019). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2521(36), 5-56. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/cris.2521.0005>

- Misset, S. (2017a). Chapitre 1. L'incontournable référence taylorienne. In *Introduction à la sociologie des organisations* (p. 15-43). Armand Colin; Cairn.info. <https://www.cairn.info/introduction-a-la-sociologie-des-organisations--9782200619534-p-15.htm>
- Misset, S. (2017b). Chapitre 2. Le tournant de l'école des Relations Humaines. In *Introduction à la sociologie des organisations* (p. 45-65). Armand Colin; Cairn.info. <https://www.cairn.info/introduction-a-la-sociologie-des-organisations--9782200619534-p-45.htm>
- Misset, S. (2017c). Chapitre 3. L'organisation bureaucratique. In *Introduction à la sociologie des organisations* (p. 67-79). Armand Colin; Cairn.info. <https://www.cairn.info/introduction-a-la-sociologie-des-organisations--9782200619534-p-67.htm>
- Misset, S. (2017d). Chapitre 4. L'« école française de sociologie des organisations ». In *Introduction à la sociologie des organisations* (p. 81-113). Armand Colin; Cairn.info. <https://www.cairn.info/introduction-a-la-sociologie-des-organisations--9782200619534-p-81.htm>
- Misset, S. (2017e). Introduction générale. In *Introduction à la sociologie des organisations* (p. 11-13). Armand Colin; Cairn.info. <https://www.cairn.info/introduction-a-la-sociologie-des-organisations--9782200619534-p-11.htm>
- Parlement de Wallonie. (2023). *Site internet du Parlement de Wallonie*. Parlement de Wallonie. <http://www.parlement-wallonie.be>
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The « new institutionalism »* (2nd ed). Continuum.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 3(1), 1-32.
- RTBF, & CRISP. (2018, avril 30). *Circonscription électorale*. RTBF. <https://www.rtbf.be/article/circonscription-electorale-8114804>
- Scieur, P. (2005). *Sociologie des organisations : Introduction à l'analyse de l'action collective organisée*. A. Colin.
- Shaw, R., & Eichbaum, C. (2018). *Ministers, Minders and Mandarins*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786431691>
- Shaw, R., & Eichbaum, C. (2023). Introduction to the Handbook on Ministerial and Political Advisers. In R. Shaw (Éd.), *Handbook on Ministerial and Political Advisers* (p. 2-12). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00008>
- Sinardet, D. (2011). Le fédéralisme consociatif belge : Vecteur d'instabilité ? *Pouvoirs*, 136(1), 21-35. <https://doi.org/10.3917/pouv.136.0021>

- SPW. (s. d.-a). *Gouvernement de Wallonie*. Consulté 14 mars 2023, à l'adresse <https://www.wallonie.be/fr/acteurs-et-institutions/wallonie/gouvernement-de-wallonie>
- SPW. (s. d.-b). *Wallonie*. Consulté 14 mars 2023, à l'adresse <https://www.wallonie.be/fr/acteurs-et-institutions/wallonie>
- Suetens, M., & Walgrave, S. (2001). Belgian Politics without Ministerial Cabinets? On the Possibilities and Limitations of a New Political Culture. *Acta Politica*, 36: 2001(2), 180-205.
- Walgrave, S., Caals, T., Suetens, M., & Swert, K. D. (2004). *Ministerial cabinets and partitocracy: A career pattern study of ministerial cabinet members in Belgium*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Ministerial-cabinets-and-partitocracy%3A-a-career-of-Walgrave-Caals/76c4bd422ae6dc01c72887eda3ef30c796b12fa5>
- Wallonie. (2022, janvier 13). *Nouvelle composition du Gouvernement wallon*. Wallonie. <https://www.wallonie.be/fr/actualites/nouvelle-composition-du-gouvernement-wallon-0>
- Wikipédia. (2023). Flandre (Belgique). In *Wikipédia*. [https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Flandre_\(Belgique\)&oldid=200930297](https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Flandre_(Belgique)&oldid=200930297)
- Witmeur, R. (2015). La négociation en politique. *Dossiers du CRISP*, 85(2), 11-98. <https://doi.org/10.3917/dscrip.085.0011>

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES CONSEILLERS

Dans un premier temps, précisez ces informations :

- Entretien anonyme
- Retranscription intégrale des entretiens confidentiels
- Le but de mon mémoire n'est pas de dire que tel cabinet utilise la procédure de silence de telle façon, et que sur tel dossier, un cabinet a voulu faire ça pour embêter tel autre cabinet.

Questions personnelles → Pour briser la glace et profils des individus

- Qui êtes-vous ?
- Quelle est votre place dans le parti politique ?
- Depuis combien de temps êtes-vous en politique ?
- Quelles sont vos aspirations de carrière ?

Règles de la procédure silencieuse (PS)

- Qu'est-ce que la PS ?
- Quand a-t-elle lieu ?
- Quelles sont les règles qui l'entourent (combien de temps ? Pour quel dossier ?)
- Dans quel cas va-t-on décider de son utilisation ?
- Quand est-il approprié de l'utiliser ?
- Quelles sont les obligations qui l'entourent ?

Hiérarchie

- Comment ça se passe dans un cabinet ?
- Est-ce qu'on a beaucoup de liberté ou bien on dépend beaucoup de sa hiérarchie ?
- Qui décide de son utilisation ? Pouvez-vous décider seul de faire une PS ou un IC ?
- Est-ce qu'on a besoin de l'aval de sa hiérarchie ?
- Qui décide du dossier sur lequel on doit travailler et de sa date butoir ? Mercredi ?
- Qui décide de la date à laquelle le dossier sur lequel vous travaillez sera inscrit à l'ordre du jour ?

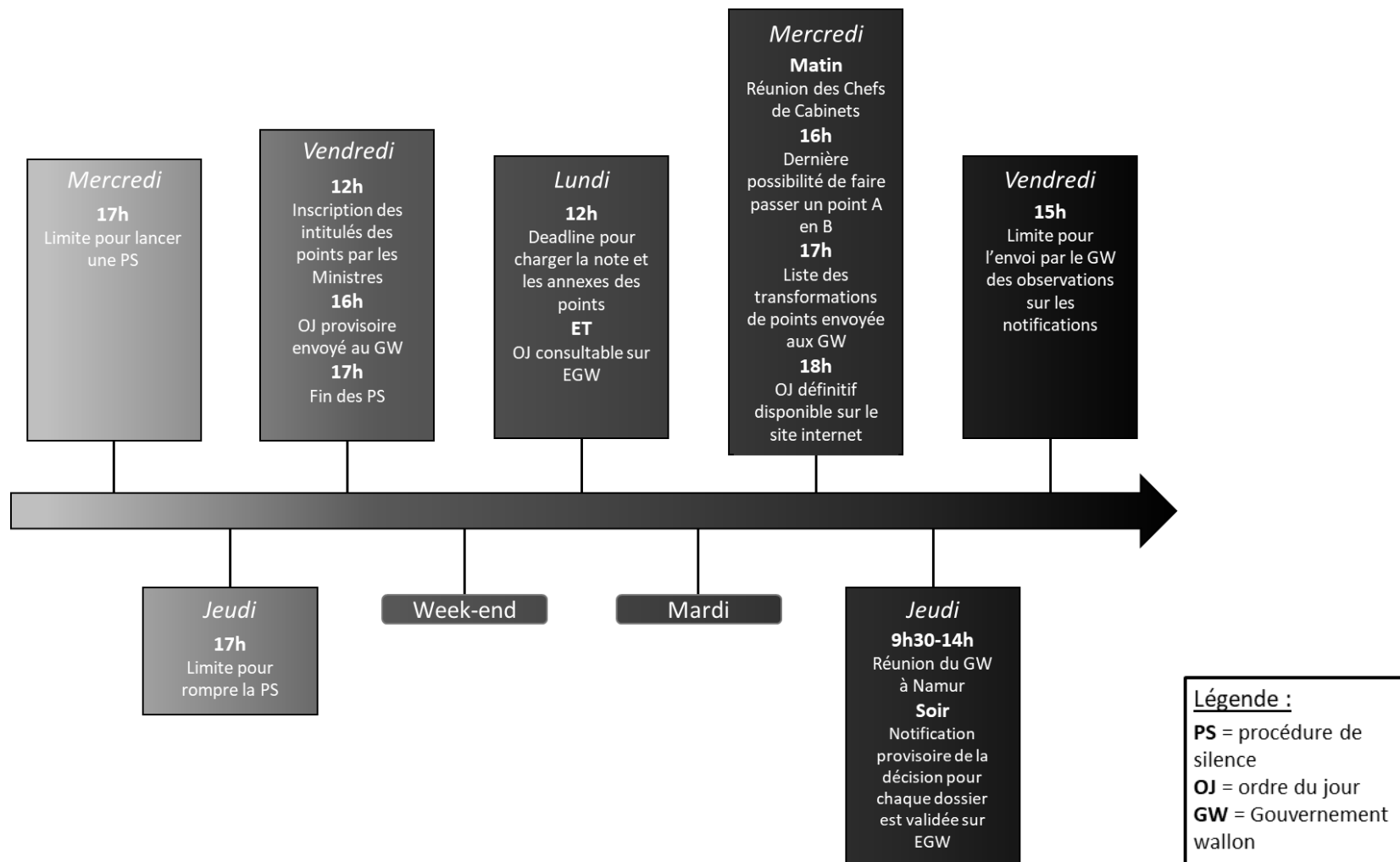
Méfiance ou confiance

- Est-ce qu'on se méfie toujours d'une PS ?
- Si la PS vient d'un des membres de votre parti politique, est-ce que vous vous méfiez ?
- Est-ce qu'on contrôle toutes les PS ?
- Est-ce qu'on a toujours le temps de contrôler une PS ?

Utilisation stratégique

- Avez-vous déjà rompu une PS ?
- Pour quelles raisons ?
- Est-il déjà arrivé que vous brisiez une PS sur un sujet uniquement pour récupérer de la marge sur d'autres dossiers ?
- Est-ce que tout le monde peut la rompre ?
- Est-ce que les conseillers de la Vice-Présidence sont plus enclins à briser la PS ? Pourquoi ?
- Est-ce que vous avez déjà essayé de faire passer un point en PS au lieu de la faire passer en IC ?
- Est-ce que vous avez des cas concrets/exemples de PS qui ont essayé de vous léser ?
- Est-ce qu'on hésite parfois à la briser si on l'a déjà fait plusieurs fois auparavant ?
- Est-ce qu'un point avec PS qui passe en point A au GW peut encore être renégocié en 2ème ou 3ème lecture ?

ANNEXE 2 : TEMPORALITÉ DE L'INSCRIPTION DES POINTS AU GOUVERNEMENT SELON LA CIRCULAIRE DE 2019



17/7/2009

CIRCULAIRE RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

1. Séances

Sauf avis contraire, le Gouvernement tient une séance par semaine, le jeudi à Namur de 9h00 à 14h00 excepté lorsque les séances du Parlement de la Communauté française se tiennent à Bruxelles.

2. Ordre du Jour

Arrêté par le Ministre-Président, l'ordre du jour et les dossiers y afférents sont consultables sur l'E-GW (Gouvernement électronique) le lundi midi précédant la séance au plus tard.

L'ordre du jour comprend systématiquement un point relatif aux Relations avec le Parlement et un point relatif au Comité de concertation (composition de la délégation, mandat et information).

Le Secrétaire du Gouvernement inscrit à l'ordre du jour les points introduits par chacun des Ministres dans le respect de la présente circulaire et de l'arrêté de fonctionnement du Gouvernement et de l'ordre de préséance.

Cet ordre du jour est subdivisé en points A, pouvant être approuvés sans discussion, et en points B, devant faire l'objet d'un examen plus approfondi au sein du Gouvernement.

Tout avant-projet de décret en première lecture est automatiquement inscrit en point B.

La transformation d'un point A en point B peut être demandée jusqu'à la veille de la séance, pour 13 heures.

La veille de la séance à 14 heures, une liste des points A transformés en points B, des points inscrits en communication visés au point 4 et des points retirés par le Ministre proposant est envoyée aux membres du Gouvernement.

Le membre du Gouvernement ne peut pas, sans justification valable, communiquer ou tenter de communiquer des renseignements ou des documents obtenus dans ce cadre.

3. Présentation des notes au Gouvernement

Toute note à soumettre au Gouvernement est rédigée conformément au modèle figurant en annexe 1 et est signée par le(s) Ministre(s) qui la dépose(nt). Y sont joints, selon le cas, les projets d'arrêté ou de décret ainsi que les différents avis dont question au point 7 de la présente circulaire.

4. Délais

17/7/2009

Sont retenus pour la fixation du projet d'ordre du jour de la séance du jeudi, les dossiers :

- dont l'intitulé, la note et ses annexes sont chargées sur l'E-GW le vendredi avant 12 heures au plus tard ;
- dont sont transmis également au Secrétariat du Gouvernement le lundi avant 12 heures au plus tard :
 - l'original « papier », dûment signé, de la note et de ses annexes ;
 - 5 copies de l'original ;
 - la fiche de transmission identifiant les coordonnées de l'agent traitant (Cf annexe 2) ;

Les intercabinets et/ou procédure de silence doivent être achevés pour vendredi précédant la séance à 10h00 au plus tard.

Dans la mesure du possible, les documents afférents aux groupes de travail intercabinets sont transmis au plus tard 24 heures avant la réunion.

Au cas où le Secrétariat du Gouvernement demande des documents et/ou renseignements complémentaires, ils doivent être transmis au Secrétariat au plus tard le lundi, avant 12 heures.

Sauf urgence dûment motivée, les points qui ne sont pas inscrits à l'ordre du jour ne sont pas traités par le Gouvernement. En cas d'urgence dûment motivée, ceux-ci peuvent toutefois être inscrits en communication par le Ministre-Président. Dans ce cas, il peut être dérogé aux délais prévus aux alinéas qui précèdent.

Sauf mention contraire dans la notification, les points reportés pour examen complémentaire lors d'une séance ultérieure doivent faire l'objet d'une nouvelle demande d'inscription.

5. Notifications

a) Après la séance, le jeudi soir au plus tard, et pour chaque dossier, un projet de notification de la décision est chargé sur l'E-GW ou est adressé à tous les membres du Gouvernement, sauf s'il s'agit d'un dossier pour lequel la confidentialité a exceptionnellement été décidée par le Gouvernement.

Les membres du Gouvernement peuvent adresser leurs observations sur les projets de notification au Secrétariat du Gouvernement jusqu'au vendredi à 15 heures.

b) Les notifications définitives seront chargées sur l'E-GW le lundi à 15 heures.

c) Exceptionnellement, dans les cas où la demande est faite expressément par le Ministre déposant, une notification peut être faite en séance et formulée comme suit « la présente décision est notifiée en séance ».

6. Procédures internes

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE

Circulaire relative au fonctionnement du Gouvernement wallon

1. Séances

Sauf avis contraire, le Gouvernement tient une séance par semaine, le jeudi à Namur de 9h30 à 14h00.

2. Ordre du Jour

Arrêté par le Ministre-Président, l'ordre du jour et les dossiers y afférents sont consultables sur l'application EGW le lundi qui précède la séance à midi au plus tard.

L'ordre du jour provisoire est envoyé par courrier électronique par le Secrétariat du Gouvernement le vendredi précédant la séance à 16h au plus tard. Les intitulés des points par les Ministres proposant sont inscrits pour 12h au plus tard.

L'ordre du jour comprend systématiquement un point relatif aux Affaires pendantes devant la Cour constitutionnelle, un point relatif aux relations avec le Parlement de Wallonie et un point relatif au Comité de concertation (composition de la délégation, mandat et information).

Le Secrétaire du Gouvernement inscrit à l'ordre du jour les points introduits par chacun des Ministres dans le respect de la présente circulaire, de l'arrêté portant règlement du fonctionnement du Gouvernement et de l'ordre de préséance.

Cet ordre du jour est subdivisé en points A, pouvant être approuvés sans discussion, et en points B, devant faire l'objet d'un examen plus approfondi au sein du Gouvernement.

Tout avant-projet de décret en première lecture est automatiquement inscrit en point B.

La transformation d'un point A en point B peut être demandée jusqu'au mercredi à 16h, sauf circonstances exceptionnelles.

Le mercredi précédant la séance, à 17h, une liste des points A transformés en points B, des points inscrits en « Communication » visés au point 4 et des points retirés par le Ministre proposant est envoyée aux membres du Gouvernement.

Le membre du Gouvernement ne peut pas, sans justification valable, communiquer ou tenter de communiquer des renseignements ou des documents obtenus dans ce cadre.

3. Présentation des notes au Gouvernement

Toute note à soumettre au Gouvernement est rédigée conformément au modèle figurant en annexe 1 et est signée par le Ministre qui la dépose. Pour les notes associant plusieurs Ministres, la co-signature est requise si la nature du dossier rend la co-signature indispensable.

Y sont joints, selon le cas, les projets d'arrêté ou de décret ainsi que les différents avis dont question au point 7 de la présente circulaire.

4. Délais

Sont retenus pour la validation provisoire de l'ordre du jour de la séance du jeudi, les dossiers :

1) dont l'intitulé est transmis au Secrétariat du Gouvernement et chargé sur EGW le vendredi avant 12h au plus tard et

2) dont la note et les annexes (et à tout le moins l'avis de l'Inspection des Finances) sont chargées sur EGW le lundi avant 12h. Les notes signées des points proposés à l'ordre du jour doivent être communiquées au Secrétariat du Gouvernement pour le jour de la séance du Gouvernement au plus tard (l'original + une copie). Dans la négative, la notification ne sera pas signée.

EGW comprendra un dispositif qui indiquera à tous les cabinets lors de tout chargement de note rectificative ou de nouveau document ; par ailleurs, le cabinet déposant est chargé d'indiquer clairement la version de la note (date, heure, n° de version).

Toutes les notes chargées sur EGW doivent indiquer en note de bas de page la date et l'heure du document.

Les modifications sont mises en évidence dans les notes rectificatives en suivi des modifications.

Tous les points inscrits à l'ordre du jour doivent avoir été discutés en groupe de travail inter-cabinets ou avoir fait l'objet d'une procédure de silence. Ce groupe de travail doit avoir lieu au plus tard le vendredi qui précède la séance.

La convocation à une réunion d'un groupe de travail inter-cabinets doit arriver au plus tard 48h avant sa tenue.

Si un cabinet ne peut être représenté à la réunion, il informe de son absence.

Les documents afférents aux groupes de travail inter-cabinets doivent être transmis au plus tard un jour ouvrable avant la réunion.

Chaque réunion d'un groupe de travail inter-cabinets doit faire l'objet d'un procès-verbal de synthèse qui est confidentiel.

Pour les dossiers suivants, un groupe de travail inter-cabinet ne doit pas nécessairement être tenu mais, à défaut, une procédure de silence doit être organisée :

- 1) les projets de décrets et d'arrêtés présentés en deuxième ou en dernière lecture ;
- 2) les désignations des administrateurs, délégués, membres de commissions d'avis et de représentants du Ministre ou du Gouvernement en général ;
- 3) l'approbation des rapports annuels ;
- 4) l'acceptation de dons et legs ;
- 5) les subventions pour lesquelles l'Inspection des Finances a remis un avis favorable ;
- 6) les demandes d'avis sur un projet d'arrêté ou de loi de l'autorité fédérale.

Les documents sur lesquels portent les procédures de silence doivent être envoyés au plus tard 48h avant la clôture de la procédure. En tout état de cause, les procédures de silence doivent se terminer le vendredi qui précède la séance à 17h. Avant cette clôture, tout cabinet peut demander qu'une réunion inter-cabinets soit organisée. Cette demande doit intervenir 24h avant la fin de la procédure de silence. La convocation dudit intercabinet doit être envoyée sans délai.

Au cas où le Secrétariat du Gouvernement demande des documents et/ou renseignements complémentaires, ils doivent être transmis au Secrétariat au plus tard le lundi, avant 12h.

Sauf urgence dûment motivée, les points qui ne sont pas inscrits à l'ordre du jour ne sont pas traités par le Gouvernement.

En cas d'urgence dûment motivée, des points peuvent être inscrits en « Communication » par le Ministre-Président. Dans ce cas, il peut être dérogé aux délais prévus aux alinéas qui précèdent et les points seront inscrits et accessibles, en ce compris les dossiers, au plus tard le mercredi précédant la séance, à 12h. Sur simple demande, une réunion inter-cabinets est organisée dans les meilleurs délais.

Sauf mention contraire dans la notification, les points reportés pour examen complémentaire lors d'une séance ultérieure doivent faire l'objet d'une nouvelle demande d'inscription.

5. Notifications

a) Après la séance, le jeudi soir au plus tard, et pour chaque dossier, une notification provisoire de la décision est validée sur EGW, sauf s'il s'agit d'un dossier pour lequel la confidentialité a exceptionnellement été décidée par le Gouvernement.

Les membres du Gouvernement peuvent adresser leurs observations sur les notifications provisoires au Secrétariat du Gouvernement jusqu'au vendredi qui suit la séance, à 15h.

b) Les notifications définitives seront chargées sur EGW ou, à défaut, copie des originaux signés sera transmise sans délai par voie électronique aux Cabinets.

c) En application du protocole de collaboration entre le Gouvernement et le Service public de Wallonie, les notifications définitives sont communiquées aux membres du Comité stratégique du Service public de Wallonie. Les Cabinets des Ministres, pour les matières relevant de leurs compétences, communiquent les notifications aux organismes d'intérêt public.

d) Si les notifications définitives sont contestées par un Ministre, celui-ci devra l'évoquer lors de la prochaine séance du Gouvernement.

e) Exceptionnellement, dans les cas où la demande est faite expressément par le Ministre déposant, une notification peut être faite en séance.

PAR SAVANAH GUILMOT

Abstract :

Ce mémoire a pour ambition de s'interroger sur une procédure utilisée par les cabinets ministériels wallons pour pouvoir inscrire des points à l'ordre du jour de la réunion hebdomadaire du Gouvernement wallon : la procédure de silence. Celle-ci est réglementée depuis la circulaire de 2009, bien que son utilisation soit devenue, au fil du temps, de plus en plus fréquente. Malgré la présence de règles formelles, le but du mémoire est de voir comment il est possible pour des acteurs, de disposer d'une certaine liberté dans les actions qu'ils entreprennent, même au sein d'un environnement normé tel qu'un Gouvernement.

La revue de littérature sur les cabinets ministériels, les conseillers ministériels, les gouvernements de coalition et la politique belge a permis de se rendre compte que la procédure de silence est absente de la littérature académique. Dès lors, le choix de ce mémoire est de se reposer principalement sur 15 entretiens donnés par des membres et anciens membres de cabinets ministériels wallons. L'analyse de ces entretiens repose, quant à elle, sur la mobilisation de deux champs théoriques : la sociologie des organisations et le nouvel institutionnalisme.

Deux choses sont à retenir de l'analyse de la procédure de silence. Premièrement, le but fonctionnel de cette procédure est de filtrer les dossiers à débattre des autres dossiers, et ainsi, permettre aux différents cabinets de gagner du temps dans leur travail. Deuxièmement, il apparaît que les conseillers matières ont progressivement détourné le rôle de cette procédure de manière à l'utiliser de façon stratégique. Ceci a pour conséquence de forcer les conseillers belles-mères à développer leur réseau.

Pour finir, j'ai mis un point d'honneur à ce que ce mémoire s'inscrive dans une logique de « transparence ». C'est pourquoi, il décrit de manière la plus complète possible, une procédure utilisée dans le cadre du travail des cabinets ministériels et liée à la prise de décision gouvernementale.

Mots-clés :

Procédure de silence, Gouvernement wallon, décision politique, cabinets ministériels, coalition.

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/psad