

## **Les cabinets ministériels : notre système politico-administratif peut-il s'en passer ?** Marie Göransson, Observatoire de la gouvernance publique belge, Fondation Bernheim

### **Introduction**

Depuis leur création au cours du 19<sup>ème</sup> siècle et leur première réglementation en 1912<sup>1</sup>, les cabinets ministériels ont fait l'objet de nombreux écrits

Des arrêtés royaux<sup>2</sup>, d'une part, précisent leur rôle et leur composition. Tel que présenté dans l'arrêté royal du 19 juillet 2001, ils sont organisés en cellules stratégiques qui « appuient le ministre pour la préparation et l'évaluation de la politique, dans un objectif d'intégration et de coordination optimales de celle-ci au sein du service public fédéral » et en secrétariats chargés de la « la fonction de soutien politique à l'égard des membres du gouvernement ». Ils sont composés de membres de personnel d'exécution, de collaborateurs de fond et d'experts. Leur taille varie de 50 à 80 collaborateurs tant au fédéral que dans les entités fédérées.

D'autre part, de nombreux auteurs, tels Crabbe, Molitor, Van Hassel, Eraly ou Suetens et Walgrave<sup>3</sup>, ont tenté de lever le voile sur leurs innombrables attributions et leurs rapports avec tous les acteurs du réseau gouvernemental. Leurs liens étroits avec les ministres en tant que secrétariat personnel et conseiller politique, leurs interactions constantes avec les autres cabinets pour faciliter le processus décisionnel au sein de la coalition et le rôle de relais qu'ils jouent entre le ministre et l'administration sont autant de fonctions qui les placent au cœur de notre exécutif belge. De plus, leur influence et leur pouvoir sont encore renforcés par leurs contacts fréquents avec les médias, les groupes d'intérêts, les parlements et leur proximité avec les partis politiques. La littérature<sup>4</sup> se consacre également abondamment à dénoncer les nombreuses dérives dont sont responsables les cabinets ministériels. Ils entravent le bon fonctionnement de l'administration en engendrant la démotivation et la déresponsabilisation de ses agents. Loin de compenser l'incompétence et la politisation de l'administration, ils n'ont cessé de renforcer ces maux. Outre les dysfonctionnements qu'ils entraînent au sein de l'administration, leur rôle, leur composition et leur cercle d'influence sont aussi fortement remis en cause. Enfin, le clientélisme ambiant qui y règne ou encore l'utilisation des deniers publics pour conforter la position d'un ministre dans son arrondissement électoral sont autant de critiques qui leur sont adressées.

---

<sup>1</sup> Arrêté royal du 15 novembre 1912, M.B., 18-19 novembre 1912

<sup>2</sup> Arrêté royal du 7 août 1939, M.B., 11 août 1939 ; arrêté du Régent du 20 juin 1946, M.B. 23 juin 1946 ; arrêté royal du 20 mai 1965, M.B. 6 août 1965 ; arrêté royal du 9 septembre 1972, M.B. 21 octobre 1972 ; arrêté royal du 13 février 1973, M.B. 16 février 1973 ; arrêté royal du 4 mai 1999, M.B. 29 mai et 16 juin 1999 ; arrêté royal du 19 septembre 1999, M.B. 28 septembre 1999 ; l'arrêté royal du 7 novembre 2000, M.B., 18 novembre 2000 ; arrêté royal du 19 juillet 2001, M.B., 28 juillet 2001 ; Arrêté royal du 19 juillet 2003, M.B., 25 juillet 2003

<sup>3</sup> Crabbe V. (1960), Molitor A. (1974), Van Hassel H. (1973), Suetens M. & Walgrave St. (1999), Eraly A. (2001), Suetens M. & Walgrave St. (2001)

<sup>4</sup> Snoy J. Ch. (1962), Thuillier G. (1982), Bigaut C. (1997), Eraly A. (2001, 2002), Schramek O. (2006)

Alors que les cabinets sont fortement critiqués, ils persistent. Outre le monopole des cabinets sur le processus décisionnel et leur volonté toute relative de négocier leur propre suppression, un argument est invoqué par certains<sup>5</sup> pour empêcher toute tentative de suppression : notre système politico-administratif et ses dérives ne peuvent se passer des cabinets ministériels. A travers cet article, c'est ce lien de cause à effet entre notre système politico-administratif et les cabinets ministériels que nous entendons étudier.

## Méthodologie

Pour analyser la relation entre notre système politico-administratif et l'existence des cabinets ministériels, nous nous sommes basée, dans un premier temps, sur la littérature portant sur les cabinets ministériels belges tout en élargissant le champ de recherche à notre système politique dans son ensemble. Les caractéristiques de la fonction publique belge ainsi que ses interactions avec le politique ont également été étudiés. Cette analyse de documents s'est vue étayée par une expérience comme attaché au sein d'un cabinet ministériel belge d'une durée de deux ans.

Dans un deuxième temps, le recueil d'informations s'est effectué à l'aide d'entretiens semi-directifs, anonymes et enregistrés, menés auprès de hauts fonctionnaires et membres de cabinets belges. Le nombre total de répondants s'élève à quatorze. Un guide d'entretien fut élaboré dans une démarche illustrative, afin de conforter les critiques adressées aux cabinets ministériels dans la littérature, mais aussi dans une démarche explicative, afin de comprendre les liens éventuels qui peuvent exister entre les cabinets et les différentes caractéristiques de notre système politico-administratif. La durée moyenne des entretiens était de une à deux heures. Dans la mesure du possible, ils ont été retranscrits le jour même. Pour sélectionner l'échantillon belge, nous avons eu recours à la technique dite de « l'effet boule de neige » tout en veillant à avoir une certaine représentativité aux niveaux politique et linguistique.

Dans un troisième temps, nous nous sommes tournée vers l'étude d'autres pays européens. Les pays retenus sont le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suisse, la France et la Grande Bretagne. Ils ont été choisis en raison de leurs points de convergence et/ou de divergence avec le système belge. Pour l'étude de chacun de ces pays, nous nous sommes basée sur la littérature, nationale ou comparative, traitant de l'entourage ministériel et des systèmes politico-administratifs dans leur ensemble. Cette analyse de la littérature s'est vue soutenue par des entretiens semi-directifs, anonymes et enregistrés auprès de hauts fonctionnaires étrangers. Le nombre total de répondants étrangers s'élève à neuf. Un guide d'entretien différencié selon la nationalité des interrogés fut élaboré dans une démarche davantage explicative afin de lever le voile sur l'organisation de l'entourage ministériel et son implication dans le processus décisionnel peu traités dans les écrits. Une attention particulière a été consacrée aux acteurs étrangers reprenant les missions des cabinets ministériels belges. Les entretiens, souvent téléphoniques, ont eu une durée approximative d'une heure.

---

<sup>5</sup> Sarot J. (1967), Marcou G. & Thiebault J.L. (1996), de Croo H. (2001), Jottrand G. (2001)

## Le système politico-administratif belge

Pour étudier le lien de cause à effet entre notre système politico-administratif et les cabinets, il nous faut d'abord définir notre système.

De nombreuses études comparatives<sup>6</sup> relatives aux gouvernements occidentaux et à leurs structures administratives reprennent une série de variables explicatives propres à tout système politico-administratif. Les variables prépondérantes et qui, selon nous, sont fortement liées à l'entourage ministériel sont les suivantes. D'abord, il faut considérer le régime décisionnel, en ne nous limitant pas au critère gouvernemental coalition/majoritaire mais en incluant également le rôle du Premier Ministre, l'autonomie des autres ministres et la responsabilité de chacun. Ensuite, la distribution des portefeuilles ministériels et l'existence d'un accord gouvernemental doivent être étudiées. De plus, l'importance relative des parlements par rapport aux gouvernements et l'influence des partis doivent être pris en compte. L'existence de différents niveaux de pouvoir et le besoin de coordination qu'ils engendrent sont également à envisager. Enfin, les interactions politico-administratives, le système administratif de carrière ou d'emploi et l'existence d'un statut du fonctionnaire constituent des variables fondamentales de tout système.

**Figure 1: récapitulatif des variables**

| Régime décisionnel | Place du Premier/ autonomie ministres | Répartition des compétences | Place du Parlement | Complexité institutionnelle | Système administratif | Relations politico-admin |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|

Les études comparatives précitées étayées par nos différents entretiens nous ont permis de décliner les variables pour la Belgique et de détailler les mécanismes décisionnels de notre pays. La Belgique est dirigée par des gouvernements de coalitions. Celles-ci peuvent parfois être très larges, en raison notamment du « split »<sup>7</sup> communautaire des partis traditionnels. Lors de la formation du gouvernement, les partis négocient, souvent laborieusement, l'accord gouvernemental de coalition qui indique les politiques poursuivies par le nouveau gouvernement. Les acteurs de cette négociation sont principalement les présidents de partis. L'accord gouvernemental comprend également la répartition des compétences qui sont transférées au fil des législatures d'un portefeuille ministériel à l'autre. La majorité des fonctionnaires et des membres de cabinets belges interrogés nous ont confirmé que cette répartition fait l'objet d'un véritable marchandage, des compétences au sein d'un service public se retrouvent souvent dans le portefeuille d'un ministre n'ayant pas la direction de ce service public. Il en résulte une intervention de plusieurs ministres dans un même service

<sup>6</sup> Marcou G. & Thiebault J.-L. (1996), Blondel J. & Cotta M. (1996), Blondel J. & Muller-Rommel F. (1997), Conseil de l'Europe (1999), Müller W. C. & Strom K. (2000), Nomden K. (2003), Demmke Ch. (2004), Ball A. R. & Peters B. G. (2005)

<sup>7</sup> De Winter L., Forgnier A-P & Rihoux B. (1996), p. 153

public, un chevauchement des responsabilités et une difficulté pour les fonctionnaires de répondre de différents ministres.

Le Premier Ministre préside le Conseil des Ministres et décide de ce qui y est débattu. Il a un rôle important de coordination, il est « Primus inter pares »<sup>8</sup>, ce qui signifie qu'il a un rôle de coordination important mais il ne peut réellement s'immiscer dans les matières des autres ministres, les ministres sont autonomes. Néanmoins, le gouvernement a la responsabilité collective de ses décisions. Pour prendre une décision, la règle est celle du consensus. L'atteinte du consensus est du ressort des cabinets ministériels qui préalablement au Conseil des Ministres se rencontrent et se mettent d'accord sur l'une ou l'autre mesure avancée par un ministre.

Les différents Parlements belges ont une importance relativement faible par rapport aux gouvernements. En effet, ces derniers ont fortement minimisé le pouvoir législatif des parlements en monopolisant les initiatives législatives, notamment grâce à l'entourage important des ministres. Ensuite, le pouvoir de contrôle de l'exécutif des parlements est réduit en raison de la main mise des partis politiques sur les parlementaires. Ceux-ci sont trop dépendants des présidents de partis pour remettre en cause le travail des ministres. La grande influence des partis politiques en Belgique n'est plus à démontrer que ce soit sur les parlements ou sur les gouvernements. Ils contrôlent dans une large mesure le processus décisionnel dans notre pays. Comme l'ont évoqué plusieurs auteurs<sup>9</sup>, nous vivons dans une particratie. Il s'agit d'une dérive de notre système et celle-ci doit être prise en compte dans notre analyse.

Notre pays est également caractérisé par une complexité institutionnelle considérable. La création d'un état fédéral, de trois régions et de trois communautés ont contribué à « une fragmentation institutionnelle avec non pas le renouvellement mais la reproduction des modes de décision »<sup>10</sup>. La coordination se fait au travers de comités<sup>11</sup> structurés et de conférences interministérielles qui ont pour objectif d'harmoniser les différents gouvernements et leurs politiques. Les membres de cabinets s'investissent beaucoup dans cette coordination en représentant leur ministre et en supervisant les services publics présents.

Les dernières variables à décliner sont relatives à notre fonction publique. Elle est caractérisée par un système de carrière où l'ancienneté est le critère essentiel de la progression salariale automatique et où il existe un système de rémunération et d'avancement statutaire. Bien qu'officiellement les fonctionnaires soient employés sur base de droit public, un grand nombre d'employés contractuels occupent des postes, parfois importants, dans l'administration. L'existence des cabinets interfère dans les relations politico-administratives et renforce la politisation de l'administration qui ne se limite pas à une représentativité politique de la population. Il s'agit bien d'une influence politique sur le processus de

---

<sup>8</sup> Frognier A. P. (1997), p. 92

<sup>9</sup> De Winter L, Della Porta D. & Deschouwer K. (1996), Eraly A. (2003), Walgrave S., Caals T., Suetens M. & De Swert K. (2004)

<sup>10</sup> Marcou G. & Thiebault J.-L. (1996), p. 17

<sup>11</sup> Comité A et Comité B

recrutement et de promotion des fonctionnaires en vue d'imposer une conception de l'action publique et de garantir des relais partisans puissants dans l'administration.

**Figure 2: Déclinaison belge des variables**

| Régime décisionnel | Place du Premier/ autonomie ministres | Répartition des compétences | Place du Parlement                         | Complexité institutionnelle | Système administratif                      | Relations politico-admin |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|
| Coalition          | Primus inter pares/ oui               | Marchandage, chevauchement  | Très faible p/r à l'exécutif et aux partis | forte                       | Système de carrière/ existence d'un statut | Politisation de l'admin  |

## Le lien cabinet – système politico-administratif

Si certains auteurs<sup>12</sup> relient le rôle des cabinets à notre système en mentionnant leur fonction au sein de la coalition ou leur rapport avec l'administration, d'autres font un pas de plus et les disent indispensables<sup>13</sup> et incontournables<sup>14</sup> à notre régime politique. Une minorité des répondants belges partage ce point de vue. Selon eux, certaines caractéristiques propres à notre système politico-administratif ne peuvent se passer des cabinets et justifient dès lors leur existence. Ces caractéristiques sont les suivantes.

Notre système de coalition est une des justifications principales des cabinets. En effet, ceux-ci doivent intervenir constamment pour arriver au consensus qui est le mode de prise de décision gouvernementale en Belgique. Dans notre régime décisionnel hautement conflictuel, les cabinets ministériels sont vus comme des pacificateurs<sup>15</sup>. Ils négocient et sont à la recherche constante d'un compromis entre les différentes idéologies de notre société traversée par des clivages<sup>16</sup> durables. De nombreuses sensibilités doivent être prises en compte, et beaucoup de dossiers nécessiteraient un éclairage politique. Un autre argument souvent invoqué est notre complexité institutionnelle. Les différents niveaux de pouvoir exigent une coordination et des échanges constants pour les matières transversales. Ici aussi, les cabinets jouent un rôle crucial, ils tissent des réseaux, sont une courroie de transmission importante entre l'état fédéral et les entités fédérées et entre les entités fédérées elles-mêmes. Ces interactions entre les membres de cabinets permettraient aux ministres de mieux cerner les différents enjeux et intérêts de nos communautés et régions. Une troisième variable de notre système politico-administratif, mobilisée pour justifier l'existence des cabinets ministériels belges est le statut

<sup>12</sup> Eraly A. (2001), Suetens M. & Walgrave S. (2001)

<sup>13</sup> De Croo H. (2001) p. 10

<sup>14</sup> Sarot J. (1967) p. 272

<sup>15</sup> Traduit de Suetens M. & Walgrave S. (2001), p. 23

<sup>16</sup> Vincent de Coorebyter (2005) dénombre trois grands clivages en Belgique : le clivage philosophique, le clivage socio-économique, le clivage communautaire.

des fonctionnaires et la politique de carrière<sup>17</sup> propre à l'administration belge. Le système tel qu'appliqué en Belgique génère des dérives telles qu'une certaine impunité de la part des fonctionnaires, un manque de compétence et d'esprit d'initiative. De plus, les politiques éprouvent une grande méfiance à l'égard de l'administration en raison de sa politisation. Ces dérives ne pourraient être compensées que par un entourage ministériel qui contrôle le travail des fonctionnaires et qui parfois se substitue à ces derniers. Selon les défenseurs des cabinets, quand une faute est commise au sein de l'administration, il est primordial que le ministre puisse compter sur la loyauté de son cabinet pour corriger l'erreur commise et éviter toute répercussion car il ne lui serait pas possible de se retourner contre le fonctionnaire fautif et de le sanctionner. En effet, le ministre n'a aucun pouvoir direct de sanctions sur les fonctionnaires et indirectement, en passant par les responsables de l'administration, il est rare que les sanctions envers les fonctionnaires soient appliquées.

Ces différents arguments évoquent quatre variables de notre système politico-administratifs, à savoir, le régime de coalition, la complexité institutionnelle, la politique de carrière de l'administration et la politisation de celle-ci. Ces variables, prises individuellement ou ensemble, semblent rendre les cabinets indispensables. Il y aurait donc une contingence forte pour justifier et nécessiter les cabinets ministériels. Un lien étroit de cause à effet entre notre système politico-administratif et les cabinets ministériels existerait et devrait empêcher toute tentative de suppression. Cela signifie-t-il qu'aucune alternative aux cabinets ministériels ne pourrait convenir en Belgique ? Et, à l'inverse, tout système politico-administratif semblable au nôtre génère-t-il automatiquement des cabinets tels que nous les connaissons ? Nous tenterons de répondre à ces questions dans le chapitre suivant en analysant les pratiques d'autres pays européens.

## Eclairage européen

### *Objectifs et portée de notre propos*

Notre éclairage européen comporte un objectif double. Premièrement, en étudiant des mécanismes étrangers, nous souhaitons étudier la contingence invoquée des cabinets ministériels et de notre système politico-administratif. Pour ce faire, il nous faut analyser si les variables politico-administratives semblables aux nôtres engendrent un entourage ministériel pléthorique et influent dans d'autres pays. Un régime de coalition ou une politisation de l'administration, entre autres, génèrent-ils automatiquement des cabinets ministériels ? Si ce n'est pas le cas, nous pourrions dès lors nous pencher sur les alternatives aux cabinets ministériels proposées par d'autres pays. Ce qui nous amène au deuxième objectif de notre comparaison européenne, à savoir, expliciter des systèmes variés, examiner qui remplit les rôles des cabinets et comment s'organise le processus décisionnel politique à l'étranger. Il s'agit d'illustrer différents mécanismes et de comprendre les spécificités de chacune des options prises par les différents pays en matière d'entourage ministériel.

---

<sup>17</sup> Opposée à la politique d'emplois mise en place dans de nombreux pays étrangers

## ***Remarques préliminaires***

Avant de passer en revue les différents systèmes politico-administratifs, différentes remarques doivent être formulées. Une première remarque doit être formulée à propos de notre capacité critique concernant les systèmes politico-administratifs étrangers. Si nous avons une idée précise des dérives engendrées par les cabinets ministériels belges c'est parce que nous avons pu rencontrer un grand nombre<sup>18</sup> d'intervenants belges. C'est aussi parce qu'à l'exception de la France, La Belgique est le seul pays qui offre une littérature aussi abondante et critique concernant son entourage ministériel. Dès lors, nous devons accepter que certains mécanismes étrangers puissent engendrer des problèmes que nous ne soupçonnons pas. Néanmoins, les études comparatives soulignent davantage les dérives belges telles que la politisation de l'administration ou l'influence très importante des partis que d'éventuelles dérives étrangères. De plus, il faut noter qu'à l'étranger et spécialement dans les pays tels que l'Allemagne, le Danemark ou les Pays-Bas, les fonctionnaires sont réservés quant à l'évocation de leurs problèmes et dérives. Si ces dérives existent, elles sont, en tout cas, condamnées et déplorées. En Belgique, notre sentiment général suite aux différents entretiens, est qu'il existe une acceptation totale des problèmes. Pour la plupart, ces problèmes sont reconnus mais ne sont pas combattus. Ils sont évoqués sans la moindre gêne ou retenue et sont, dans certains cas, complètement rentrés dans les pratiques usuelles. A la lumière de ces éléments, il nous faut reconnaître que la Belgique est un état qui connaît des dérives plus profondes et davantage ancrées dans notre système que la plupart des autres pays occidentaux.

Une deuxième remarque doit être formulée au sujet de la définition d'un cabinet à l'étranger. Celui-ci, loin d'évoquer le staff ministériel, est formé des ministres et « est, davantage que la somme de ses membres, ultimement responsable comme un corps devant le parlement et la nation pour la conduite des affaires de l'Etat »<sup>19</sup>. Il s'agit donc de l'organe exécutif par excellence, hautement impliqué dans l'élaboration des politiques. Dans la littérature étrangère, il est fréquemment évoqué et sert de base à toute description des systèmes politico-administratifs. Il faudra être vigilant, dans la suite de notre travail, à ne pas le confondre avec le cabinet ministériel que nous connaissons en Belgique.

Chaque pays se verra étudié de la même façon: nous abordons leur système politico-administratif en veillant à traiter les variables que nous avons mentionnées lors de l'analyse du système politico-administratif belge pour une meilleure comparaison, ensuite nous nous pencherons sur l'entourage des ministres de chacun des pays et enfin nous ferons un parallèle avec la Belgique.

## ***Le Danemark***

### *Système politico-administratif*

Tout comme la Belgique, le Danemark est gouverné par des coalitions. Celles-ci diffèrent des coalitions belges car elles peuvent être minoritaires. Elles entraînent une recherche constante

---

<sup>18</sup> 14 sur 26 répondants sont belges

<sup>19</sup> Blondel, J. (1997), p. 1

de majorité au Parlement et rééquilibre les rapports entre le Gouvernement et le Parlement. En effet, le gouvernement se doit de collaborer avec les groupes parlementaires très nombreux<sup>20</sup> et de rechercher leur soutien. La séparation des pouvoirs a été remplacée par une coopération efficace renforcée par l'appartenance des ministres au Parlement.

Lors de la formation du gouvernement, les partis représentés au Parlement négocient. Leur négociation est confidentielle. Il n'existe pas réellement d'accord de coalition. La formation du gouvernement se concentre principalement sur la répartition des portefeuilles ministériels. Le Premier Ministre, président du premier parti, détermine le nombre de postes ministériels et la distribution de portefeuilles. A chaque élection, de nouveaux ministères peuvent être créés ou détruits, une grande souplesse existe pour que, jamais, il y ait un chevauchement de responsabilités entre plusieurs ministres.

Le Premier Ministre danois n'a pas davantage de pouvoir que le Premier belge, il s'occupe principalement des relations avec le Parlement et de la coopération entre les ministres. Il ne peut intervenir dans les matières de ses ministres qui ont donc une large autonomie. Il préside les réunions hebdomadaires du cabinet. Aucun vote n'a lieu au sein de ces réunions, si des conflits apparaissent, ils seront aplanis par le département du Premier qui envisagera un compromis. Il y a donc comme en Belgique, la volonté d'arriver à un consensus.

Concernant les caractéristiques de la Fonction Publique, il faut d'abord souligner, au sein des ministères, une politique d'emplois, définie entre autres par un recrutement pour un emploi déterminé, une absence de promotion et de progression salariale automatiques. Le système de recrutement est propre à chacun des ministères, il est fondé sur le mérite. « L'administration danoise a, peut-être plus que tout autre, une réputation d'impartialité. »<sup>21</sup>. Il n'y a pas de nominations politiques au sein de l'administration. « Au Danemark, la seule personne d'autorité nommée politiquement est le ministre. »<sup>22</sup> Les relations politico-administratives sont très étroites. Les ministres sont en relations directes avec l'administration, il n'existe pas de cabinets ministériels. Chaque ministre dirige son département administratif, il est en interaction continue avec le secrétaire permanent du ministère, la figure hiérarchique la plus élevée de l'administration. Celui-ci ne révèle pas ses opinions politiques et doit être capable de travailler quelque soit la couleur politique du ministre en poste.

Selon les deux répondants danois, les partis politiques n'influencent pas fortement le gouvernement étant donné que généralement les ministres prennent leur distance vis-à-vis du parti quand ils deviennent ministres. La seule influence qu'ils exercent sur l'Etat, c'est à travers leur groupe parlementaire.

### *L'entourage ministériel*

---

<sup>20</sup> De 5 à 11 partis politiques sont représentés au Parlement danois, le Folketing

<sup>21</sup> Knudsen T. (1998), p 288

<sup>22</sup> Traduit de l'Anglais du Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers (2004), p 14



Comme nous venons de le souligner, les ministres danois ne sont pas entourés d'un cabinet ministériel mais travaillent uniquement avec l'administration. Leur bureau est d'ailleurs situé dans les bâtiments administratifs.

Bien entendu, les ministres bénéficient d'une structure de soutien dans leurs fonctions quotidiennes. Ce soutien est apporté majoritairement par des fonctionnaires. Les fonctions d'exécution telles que le chauffeur, les secrétaires, les traducteurs ou toute personne apportant un soutien matériel au ministre, est rempli par des fonctionnaires. Ils restent en place quel que soit le ministre en poste. Ils ne sont choisis pas par le ministre mais par le secrétaire permanent de l'administration. La flexibilité demandée par ce type de fonctions peut être compensée par des rémunérations élevées déterminées par l'administration. Ensuite, les fonctions de conseil apportées au ministre sont également remplies par des fonctionnaires. Ceux-ci fournissent deux types de conseils et d'assistance : l'assistance technico-professionnelle et l'assistance politico-tactique. La première concerne l'assistance sur des éléments juridiques, économiques ou sur toute analyse d'impacts techniques d'une politique particulière. Il s'agit de la plus large assistance au ministre produite par l'administration. La seconde touche aux aspects stratégiques du processus décisionnel politique reprenant les négociations au sein de la coalition, avec le Parlement, avec les partis politiques et avec les groupes d'intérêts. De plus cette assistance peut englober la présentation des initiatives du ministre aux médias. Le secrétaire permanent de chaque administration est l'interlocuteur privilégié du ministre, c'est lui qui organise ces deux types d'assistance, délègue aux autres hauts fonctionnaires, coordonne le travail. Il y a un grand respect des lignes hiérarchiques. Une autre fonction importante auprès du ministre est celle du secrétaire privé. Généralement jeunes fonctionnaires, ils sont responsables des contacts du ministre avec le Parlement, de son agenda et de ses relations avec la presse. Tous ces fonctionnaires remplissent leur fonction avec loyauté et neutralité, ils ont le droit de mener des activités politiques mais celles-ci ne doivent pas les influencer dans leur travail quotidien. Ils ont un devoir de réserve important. Durant les campagnes électorales, les fonctionnaires doivent être extrêmement prudents concernant leur neutralité, ils doivent se limiter aux affaires courantes et leur communication avec les médias doit se concentrer sur des éléments factuels.

Depuis 1998, les ministres sont également autorisés à disposer de conseillers spéciaux, appelés Special Advisers. Leur emploi est lié au mandat de leur ministre. Ceux-ci peuvent venir du secteur privé comme du secteur public, dans la pratique, souvent, ils sont journalistes ou ont une expérience des médias en général. Leur background professionnel est dès lors favorisé par rapport à leur appartenance politique. Leur fonction n'est pas clairement définie mais dans la pratique, selon leur profil, ils se consacrent aux relations avec la presse. Bien que leur nombre soit limité à trois par ministre, les ministres n'en engagent généralement qu'un. Ils ont des rapports constants avec l'administration afin de s'informer du contenu des initiatives du ministre mais n'ont aucune autorité sur les hauts fonctionnaires. Leur fonction dans les ministères n'est pas toujours acceptée par les fonctionnaires, « leur présence dans les ministères a été ressentie comme une menace contre la tradition danoise »<sup>23</sup>. Pour éviter que

---

<sup>23</sup> Knudsen T. (1998), p. 289

des deniers publics ne soient mobilisés pour la réélection du ministre, le conseiller spécial est démis de ses fonctions au moment de la campagne électorale.

#### *Parallèle avec le système belge*

Le système politique danois comporte de nombreux points de convergence avec le système belge. Le régime décisionnel est parfaitement comparable. De nombreux partis participent au gouvernement et des négociations entre partenaires de la coalition doivent prendre place. Néanmoins ce rôle n'est pas dévolu à un cabinet ministériel au Danemark mais bien à l'administration. Le secrétaire permanent et les hauts fonctionnaires de chaque ministère négocient au nom de leur ministre, ils ne défendent pas leurs opinions politiques mais bien les initiatives de leur ministre. De plus, les ministres coopèrent avec les parlementaires dont les groupes peuvent apporter également aux ministres un soutien efficace dans le processus de décision politique. Enfin, les ministres ne traitent pas des dossiers individuels et ne rencontrent que symboliquement les groupes d'intérêts, toute demande individuelle ou toute négociation se fait au via l'administration.

#### ***Les Pays-Bas***

##### *Système politico-administratif*

De nombreux points communs existent également entre le système néerlandais et le système belge. Le régime décisionnel est caractérisé par des coalitions. Elles sont généralement très larges pour s'assurer d'une majorité au Parlement mais aussi pour représenter le plus de groupes sociaux possibles. La prise de décision et les responsabilités sont collégiales, il y a tout comme en Belgique, une culture du compromis, néanmoins si, lors du Conseil des Ministres, un conflit éclate, il sera possible de recourir aux votes de ses membres. Le Premier Ministre est également Primus Inter Pares, il ne peut prendre des décisions sur les matières de ses pairs mais a un rôle de coordination et d'arbitrage.

Durant la formation du gouvernement, un accord de coalition est négocié. Il contient l'agenda du futur gouvernement et la distribution des portefeuilles ministériels. Un et un seul ministre est à la tête de son ministère néanmoins, des secrétaires d'Etat sont nommés au sein de certains départements. Leur nomination a souvent un objectif politique puisqu'il s'agit d'offrir aux partenaires de la coalition des contrepoids. En effet, un secrétaire d'Etat est souvent relié à un ministre d'un autre parti de la coalition que le sien et est sensé exercer un contrôle. Toutefois, dans la pratique, il semble que ces secrétaires d'Etat jouent davantage le rôle de guide et de lien entre les différents partis et les départements<sup>24</sup>.

La fonction publique néerlandaise est caractérisée par une politique d'emplois fortement décentralisée. Chaque département a sa propre politique de personnel et de recrutement. Le fonctionnaire néerlandais n'appartient pas à l'administration dans son ensemble mais à son département. Il a un statut de droit public mais les conditions d'emplois sont proches de celles du secteur privé. Les relations politico-administratives sont caractérisées par une grande

---

<sup>24</sup> Timmermans A. & Andeweg R. B. (2000), p. 380

cohésion. « Les responsables politiques et administratifs appartiennent à une même élite. »<sup>25</sup>. Toutefois, il y a clairement une primauté du politique sur l'administratif. Concernant les recrutements des hauts fonctionnaires, même si le problème est très peu reconnu, il existe une certaine politisation de ceux-ci. En effet, si le mérite reste incontestablement le premier critère de recrutement, une coloration politique de l'administration selon les gouvernements est de plus en plus à constater<sup>26</sup>. Comme nous le verrons ci-après cette politisation prend une forme différente dans l'entourage des ministres.

L'importance des partis politiques est paradoxale, d'une part, les partis s'infiltrant dans l'administration et opposent les différents partenaires de la coalition, mais, d'autre part, les ministres jouissent d'une certaine autonomie par rapport à leur parti dans leur prise de décisions et poursuivent une politique dite « d'accommodation »<sup>27</sup>. Elle consiste en une volonté de coopération entre les différents groupes sociaux et est illustré par l'adage « government above politics »<sup>28</sup>. Un autre argument qui va à l'encontre du pouvoir des partis politiques est l'importance des départements. Ministres et administrations représentent davantage les intérêts d'un ministère que ceux d'un parti, les conflits entre départements supplantent les conflits politiques au gouvernement.

### *L'entourage ministériel*

A l'instar des ministres danois, les ministres néerlandais s'entourent majoritairement de fonctionnaires. Leur bureau est implanté dans les bâtiments de l'administration. Le personnel d'exécution n'est constitué que de fonctionnaires que ce soient les chauffeurs ou les secrétaires. L'interlocuteur privilégié du Ministre est le secrétaire général, figure hiérarchique la plus élevée de l'administration. Celui-ci dirige son administration et est entouré dans sa tâche par un bureau constitué d'une quinzaine de fonctionnaires qui supportent également le ministre dans le processus décisionnel politique, ils sont chargés de négocier et de rencontrer un très grand nombre de groupes sociaux pour prendre en compte des intérêts variés et éviter les conflits. Les fonctionnaires de chaque administration participent, dès lors, à un très grand nombre de comités qui précèdent le Conseil des Ministres. Ils rencontrent également très fréquemment les parlementaires qui collaborent beaucoup avec les ministres sur le plan politique. Ces fonctionnaires travaillent dans une sphère neutre mais leur opinion politique n'est pas ignorée. Ils ne doivent pas avoir la même appartenance politique que leur ministre mais elle peut être exploitée. En effet, un ministre peut valoriser un conseiller qu'il sait d'une opinion politique différente car il pourra alors bénéficier de points de vue différents et anticiper les réactions des partenaires de la coalition ou même de l'opposition. Les fonctionnaires peuvent s'exprimer librement au sein de l'administration sur leur éventuel désaccord par rapport à une mesure que le ministre veut prendre mais ils ont un devoir de réserve important vis-à-vis de l'extérieur.

---

<sup>25</sup> Van der Meer F. & Raadschelders J. C. N. (1998), p. 289

<sup>26</sup> Van der Meer F. & Raadschelders J. C. N. (1998), p. 290

<sup>27</sup> Andeweg R. B. (1997), p 53 ; Timmermans A. & Andeweg R. B. (2000), p 391

<sup>28</sup> Andeweg R. B. (1997), p 55

Le ministre est également entouré d'un assistant politique. Sa fonction est liée au mandat de son ministre. Il n'est pas fonctionnaire et est recruté directement par le ministre. Généralement, il provient du parti politique du ministre, son rôle est de maintenir des liens étroits entre le parti et le ministre. Il doit pouvoir mobiliser le soutien du parti et apporter au ministre des réponses concernant l'orientation de ses programmes.

Enfin, le ministre peut s'entourer d'un porte-parole personnel. Dans le passé, cette fonction n'existait pas et le ministre se reposait entièrement sur la cellule de communication de son administration. Aujourd'hui, les ministres recherchent davantage l'appui de professionnels dans cette tâche. Pour notre répondant néerlandais, cette nouvelle tendance constitue une menace pour la neutralité des fonctionnaires et la confiance qui existe entre politiques et administratifs étant donné que ce porte-parole privé sera nommé fonctionnaire et gardera alors sa place, le mandat du ministre achevé.

#### *Parallèle avec le système belge*

Ici encore, nous remarquons qu'un régime de coalition aussi large qu'il soit, n'impose pas l'existence d'un staff politique important autour des ministres. Ceux-ci se reposent sur une administration compétente et flexible. Celle-ci peut avoir une empreinte politique sans inspirer la méfiance des politiques qui peuvent même en tirer un avantage certain. Ce dernier élément doit être rapproché avec l'argument belge qui consiste à opposer politisation de l'administration et collaboration politico-administrative étroite. Il est évident que la politisation néerlandaise ne peut être comparée à la politisation belge, mais cette analyse offre un éclairage différent sur la possibilité de travailler avec des fonctionnaires quelle que soit leur conviction politique et de pouvoir en tirer avantage.

### **Allemagne**

#### *Système politico-administratif*

La République fédérale d'Allemagne est gouvernée par des coalitions stables. Le Président Fédéral endosse un rôle purement cérémonial. Le chef de l'Etat est le chancelier, il est désigné par le Parlement allemand, le Bundestag. La formation de la coalition n'est pas formalisée. Il s'agit simplement d'une négociation entre les présidents de partis. Un accord de coalition est scellé, il sera un outil de stabilité, de référence et de légitimation des politiques mises en œuvre. En fin de formation de la coalition, les portefeuilles ministériels seront distribués. Cette répartition est caractérisée par une hétérogénéité<sup>29</sup> due à la distribution des portefeuilles transversaux aux différents partis de la coalition, à la création de chevauchements de compétences et à la désignation de secrétaires d'Etat parlementaires d'un autre parti que celui du ministre responsable.

Le Chancelier a un rôle plus important que ceux des premiers ministres précédemment étudiés. Outre sa tâche de coordination et d'organisation, il formule les grandes lignes gouvernementales, établit les objectifs prioritaires et fournit les directives pour leur

---

<sup>29</sup> Saalfeld T. (2000), p. 66

implémentation. Toutefois, les ministres détiennent une certaine autonomie pour leur département, ils se doivent d'initier des projets et d'organiser la coordination interministérielle. La prise de décision doit faire l'objet d'un consensus et la responsabilité des ministres est collégiale devant le Parlement.

Tout comme la Belgique, l'Allemagne est caractérisée par différents niveaux de pouvoir. Les organes institutionnels sont dupliqués au niveau des entités fédérées, les *Länder*.

L'administration présente une politique mixte de fonction publique avec, d'une part, un système de carrière pour les fonctionnaires soumis à un statut de droit public et, d'autre part, un système d'emplois pour les contractuels, employés ou ouvriers, soumis au droit du travail. L'administration représente un certain pouvoir, elle a une mission de contrepoids face au gouvernement et son expertise est reconnue. Elle prend activement part au processus décisionnel politique en initiant nombre de projets gouvernementaux et en négociant avec les politiques, les fonctionnaires des autres départements et les groupes d'intérêts. Néanmoins, son autonomie par rapport au gouvernement est limitée étant donné que les gouvernements politisent fortement le sommet de l'administration en imposant son changement lors de nouvelles coalitions. Les secrétaires généraux de ministères et les directeurs de divisions sont remplacés pour s'assurer que ceux-ci adhèrent et appliquent, en toute confiance, la ligne politique de leur ministre compétent.

Les partis politiques sont, en Allemagne, relativement puissants. « Le processus décisionnel fédéral se caractérise par la forte influence des partis politiques »<sup>30</sup>. En effet, ils y participent, facilitent la communication entre les *Länder* et le fédéral, et rencontrent fréquemment les hauts fonctionnaires. De plus, étant donné la politisation de l'administration et l'importance d'appartenir à un parti pour accéder à des postes administratifs importants, le pouvoir des partis et leurs réseaux sont encore renforcés.

#### *L'entourage ministériel*

Comme dans de nombreux pays européens, les ministres allemands se reposent grandement sur l'administration dans leurs tâches quotidiennes. Mais comme nous l'avons souligné ci-avant, celle-ci est politisée. Cette politisation est institutionnalisée, elle ne touche pas l'ensemble de l'administration mais seulement son sommet, les fonctionnaires politiques. Ceux-ci sont soit secrétaire général de ministère soit directeur de division. Ils ont en principe passé l'ensemble de leur carrière au sein de leur ministère et sont nommés à ces hauts postes à la discrétion du ministre. Lors d'un changement de gouvernement, il arrivera fréquemment et, c'est particulièrement vrai au niveau des *Länder*, que ces fonctionnaires soient mis en retraite anticipée. Selon nos répondants allemands, le critère de choix reste la compétence mais il sera également pris en compte l'appartenance à un parti politique et l'origine. Par ces nominations, les ministres s'assurent une loyauté totale de la part des hauts fonctionnaires dans l'élaboration et l'application de ses politiques. Ce sont ces hauts fonctionnaires qui conseillent le ministre d'un point de vue technique mais aussi stratégique et politique. Ils préparent les

---

<sup>30</sup> Goetz K. H. (1998), p. 188

initiatives ministérielles, négocient avec les autres ministères et rencontrent les groupes d'intérêts. Ils siègent également dans de nombreux comités en charge des coordinations entre état fédéral et entités fédérées et entre entités fédérées même.

A côté de ces hauts fonctionnaires de carrière, l'entourage du ministre comprend son assistant personnel, celui-ci ne provient généralement pas de l'administration et est directement nommé fonctionnaire. Il est en charge de l'agenda du ministre et coordonne ses apparitions. Lorsque le ministre sera démis de ses fonctions, celle-ci pourra choisir de rester dans l'administration ou de suivre le ministre.

Les relations avec les médias sont gérées par une cellule intégrée dans l'administration. Celle-ci est composée de fonctionnaires, parfois nouvellement nommés par le ministre. Ils gèrent les relations avec la presse, rédigent les discours et s'occupent de la visibilité du ministre. Tout comme l'assistant personnel, les fonctionnaires nouvellement nommés de cette cellule, généralement le directeur, pourront rester dans l'administration à la fin de la législature. Toutefois, selon nos répondants allemands, ils seront difficilement acceptés par les autres fonctionnaires.

Les relations devant le Parlement sont gérées par des élus politiques, les secrétaires d'Etat parlementaires. Ils représentent le ministre et défendent ses initiatives devant le Parlement. Chaque ministre travaille avec plusieurs secrétaires d'Etat au sein de son ministère, ils sont généralement issus du même parti que le ministre mais l'un d'entre eux peut représenter un autre parti de la coalition pour assurer l'hétérogénéité précitée.

#### *Parallèle avec le système belge*

Le système allemand offre de nombreux points de comparaison avec le système belge. La coalition, une nouvelle fois, mais aussi l'existence de différents niveaux de pouvoir engendrent des besoins importants de coordination dans les deux pays. Ceux-ci sont comblés en Allemagne par les hauts fonctionnaires politisés, ce qui, à notre sens, rompt la continuité de l'administration. Nos répondants nous ont affirmé que cette discontinuité n'était pas de grande ampleur car la rotation de fonctionnaires ne concernait qu'un nombre restreint de personnes. Néanmoins la littérature<sup>31</sup> semble indiquer le contraire et accuse la politisation d'entraver la mobilité des fonctionnaires, spécialement dans les entités fédérées.

### ***Suisse***

#### *Système politico-administratif*

Le régime politique de la Suisse fait figure d'exception dans l'environnement européen. Plusieurs principes participent à l'exception du système. En effet, l'organe exécutif, appelé Conseil fédéral, composé de sept conseillers fédéraux, est élu par le Parlement suisse, l'Assemblée fédérale. Les quatre partis les plus importants y sont représentés mais le nombre de conseillers par parti peut quelque peu varier. Il n'existe pas d'accord de coalition. Il n'y a

---

<sup>31</sup> Goetz K. H. (1998), Suetens M. & Walgrave St., (1999)

pas de chevauchement ni de transfert de compétences, les portefeuilles ministériels ne sont pas divisés. Au sein du Conseil fédéral règne le principe de collégialité. Les conseillers doivent rechercher le consensus mais, si celui-ci n'est pas atteint, il en résulte un vote qui détermine la position du Conseil fédéral, les conseillers minoritaires ne peuvent alors exprimer leur opposition. Le président de la Confédération helvétique est choisi au sein du Conseil fédéral, il n'est nommé que pour un an, dans le cadre d'un système de rotation parmi les conseillers fédéraux, souvent déterminée par ordre d'ancienneté. Le statut de président ne procure qu'un rôle additionnel de représentation.

Tout comme la Belgique, la Suisse est caractérisée par une complexité institutionnelle élevée. Autour du Conseil fédéral, s'articulent 26 cantons ayant un haut degré d'autonomie. Ces 26 cantons possèdent leur organe exécutif gouverné par leurs propres règles. Les clivages divisant la société suisse sont à comparer avec les clivages belges, à savoir, le clivage linguistique, le clivage confessionnel et le clivage socio-économique.

Les rapports de force entre Parlement, gouvernement, administration et partis politiques participent également à l'exception suisse. Tout d'abord, le parlement est dit de milice, les membres du Parlement n'exercent pas leur activité parlementaire à plein temps, ils occupent une autre activité professionnelle en parallèle. Cette organisation assure une certaine indépendance des parlementaires par rapport à leur parti politique. Les parlementaires sont davantage les représentants de groupes d'intérêts divers que la voix des partis politiques. L'importance du Parlement est renforcée par le pouvoir électif que celui-ci détient sur le gouvernement. Les partis politiques sont peu influents en raison de leur manque de ressources et de structures. Le système des partis est fortement fragmenté, il n'y a pas de cohérence au niveau national et pas de réelles coordinations entre les différents niveaux de pouvoir. Le gouvernement n'a pas de réel pouvoir d'impulsion, sa composition pluraliste le contraint souvent à un immobilisme, « il ne prend pas d'initiatives politiques »<sup>32</sup>. Celui-ci est compensé, d'une part, par une administration publique puissante et autonome par rapport au politique. Elle est en contact permanent avec les groupes d'intérêts et dirige ses propres matières que les conseillers fédéraux ne font qu'administrer. D'autre part, le manque d'initiatives du gouvernement est compensé par les citoyens, grâce au principe de la démocratie directe, leur permettant d'intervenir dans le processus décisionnel en proposant ou en rejetant des nouvelles dispositions législatives. Selon nos répondants suisses, la Suisse est un des rares pays où le peuple est plus progressiste que ses représentants.

Pour achever la description du système suisse, il faut ajouter que sa fonction publique est caractérisée par un système d'emplois. Il existe un statut réformé et modernisé du fonctionnaire où « le droit des fonctionnaires, public par essence, se rapproche très sensiblement du droit contractuel privé »<sup>33</sup>. De plus, elle est politisée au sens de la représentativité de la population. L'appartenance politique est donc prise en compte lors de la nomination des fonctionnaires et surtout des hauts fonctionnaires. Mais ce critère est quelque peu dilué parmi les autres critères à envisager tels que la langue maternelle, l'origine

---

<sup>32</sup> Hanspeter K. (1995), p. 270

<sup>33</sup> Emery Y. (2003), p. 35

cantonale et même parfois la religion. Nos répondants et la littérature<sup>34</sup> insistent néanmoins sur la primauté de la compétence dans les nominations et sur le respect de la neutralité du fonctionnaire quelque soit leur appartenance politique, linguistique ou cantonale.

### *L'entourage ministériel*

L'entourage ministériel est constitué de différents corps, appartenant à l'administration. Le premier d'entre eux est le secrétariat général. Celui-ci est à la tête du département du conseiller fédéral, il est composé du secrétaire général, d'un suppléant et d'une équipe réduite de 4 à 5 fonctionnaires chargés de suivre les affaires gouvernementales, de coordonner les différentes sections du département, appelées offices. Tous sont choisis par le conseiller fédéral du département mais il est très fréquent qu'en cas de changements de conseillers fédéraux, le secrétariat général reste en place ; la valorisation de l'expérience et la stabilité politique contribuant fortement à cette continuité.

Le Conseiller fédéral est également entouré par les directeurs d'offices. Ceux-ci élaborent la politique et participent grandement au processus décisionnel. Ils rencontrent les différents groupes d'intérêts et se consultent entre eux. Etant donné la composition du gouvernement et les différences d'opinions qui y sont représentées, l'administration doit tout mettre en œuvre pour obtenir un consensus entre les départements autour d'une mesure qu'elle aura elle-même proposée. Si les départements atteignent le consensus, le Conseil fédéral n'aura qu'à entériner la décision, si ce n'est pas le cas, la décision sera alors réglée politiquement au Conseil. Ce sont également ces hauts fonctionnaires qui prépareront la coordination entre les différents niveaux de pouvoir. Les directeurs cantonaux, représentants des gouvernements cantonaux, se rencontrent lors des conférences des directeurs et transmettent ensuite leurs demandes auprès du Conseil fédéral. Cette demande sera alors traitée par le ou les directeurs d'offices concernés. Comme toujours une solution administrative sera privilégiée par rapport à une solution politique. Tout comme les membres du secrétariat général, les directeurs d'offices sont nommés par le Conseil fédéral mais choisis par le Conseiller fédéral qui en aura la compétence. Encore une fois, ceux-ci ne changent que très rarement suite à un changement de Conseiller fédéral. De plus, suite à l'obligation de représentativité de la population au sein de l'administration, il est impossible pour un Conseiller fédéral de colorer politiquement tout son département.

Ensuite, les Conseillers fédéraux peuvent compter sur le soutien de deux ou trois collaborateurs personnels. Ceux-ci peuvent ne pas être fonctionnaires, ils le deviendront la durée du mandat du Conseiller, au bénéfice d'un contrat spécial. La loyauté est le critère déterminant pour être sélectionné, cela ne signifie pas que les collaborateurs personnels doivent toujours être issus du même parti que leur Conseiller fédéral. En effet, il peut être intéressant pour un Conseiller de choisir un collaborateur d'un autre parti. « Cela permet notamment de préparer le conseiller fédéral aux attaques que ses projets risquent de susciter »<sup>35</sup>. Leur tâche est politique, ils ne doivent pas suivre les affaires gouvernementales

---

<sup>34</sup> Hertig G. (1985)

<sup>35</sup> Miauton Ph., Le Temps, 11 janvier 2008



mais sont davantage concentrés sur un sujet en particulier, politiquement sensible. Ils rencontrent l'administration, les différents partis politiques pour orienter le ministre. Ils n'ont pas d'autorité sur l'administration.

Enfin une cellule de communication interne à l'administration prend en charge les relations des conseillers fédéraux avec les médias. Ceux-ci ne sont pas choisis par le Conseiller fédéral. Comme dans tous les pays décrits jusqu'ici, les charges d'exécution telles que les secrétaires, les chauffeurs, les réceptionnistes ou traducteurs sont des fonctionnaires recrutés par l'administration et restent quelque soit le conseiller fédéral.

#### *Parallèle avec le système belge*

Les parallèles avec le système belge sont laborieux tant les variables politico-administratives sont différentes. Néanmoins, la complexité institutionnelle peut être soulignée dans les deux Etats. A l'inverse de la Belgique, elle n'est pas coordonnée par les collaborateurs personnels des ministres mais bien par l'administration. Toutefois, la comparaison doit être nuancée car si la Belgique est surtout marquée par une opposition entre deux communautés, la Suisse en compte bien davantage, le clivage principal n'étant pas le rôle linguistique ni l'origine cantonale, il s'agit davantage d'une combinaison où aucun élément n'est à souligner plus qu'un autre. Une opposition de deux pôles n'est dès lors pas à déplorée, ce qui facilite peut-être la coordination et le dialogue.

### **France**

#### *Système politico-administratif*

Si les pays précédemment étudiés présentent un intérêt certain pour leur convergence avec le système belge, la France se démarque en de nombreux points. En effet, même si la France est parfois gouvernée par une coalition, celle-ci est marquée d'une part par un régime semi-présidentiel et, d'autre part, par la domination d'un parti par rapport aux autres et plus généralement par rapport à l'autre parti éventuel de la coalition. Il y a donc l'imposition d'une seule idéologie et des oppositions politiques moindres entre ministres.

Le rôle du Premier Ministre est très différent de ceux que nous avons étudiés jusqu'ici. Une fois le président élu, il désigne rapidement son Premier Ministre. Sa marge de manœuvre est limitée par le résultat des élections législatives. Ensuite, tout deux procèdent à des consultations et un gouvernement est généralement formé dans les deux jours. A chaque nouveau gouvernement, la structure des administrations peut varier, un ministère peut être divisé ou placé sous double tutelle. La coordination interministérielle est marquée par l'importance du Premier Ministre et du Président. Ce dernier préside le Conseil des ministres. Le Premier a une influence directe sur la prise de décision, son approbation est décisive à l'adoption d'une mesure, de plus, il a un pouvoir d'impulsion et d'arbitrage. Si le Président est du même parti que son Premier, il arrive que le Président puisse exercer indirectement les pouvoirs du Premier. Les ministres sont fortement dépendants du Premier Ministre et du Président.

L'administration française est caractérisée par un système de carrière, les fonctionnaires sont dits titulaires et sont soumis à un statut de droit public. Les hauts fonctionnaires ont reçu une formation commune à l'Ecole nationale d'administration ou à l'Ecole polytechnique, ce qui contribue à leur grand professionnalisme. Ils constituent un véritable pouvoir face au gouvernement. L'administration joue un rôle important dans le processus décisionnel politique, elle détient une technicité importante, est consultée par le gouvernement et négocie avec les groupes d'intérêt. Les interactions politico-administratives sont marquées par l'existence de réseaux importants. Politiques et administratifs appartiennent aux mêmes réseaux en raison d'une formation similaire, d'une expérience professionnelle antérieure commune ou de l'appartenance à un même corps de l'Etat. Ces réseaux sont à la base des cabinets ministériels, que nous étudions ci-après. L'administration française est politisée en son sommet : les nominations sont à la discrétion du gouvernement et ont des enjeux doubles. Ils ne « se limitent pas au contrôle sur le personnel. Ils impliquent la possibilité pour de nouvelles équipes d'accéder aux ressources de l'appareil de l'Etat. »<sup>36</sup> D'un point de vue organisationnel, il faut remarquer qu'il n'y pas toujours un secrétaire général à la tête de chaque ministère, mais il existe plusieurs directeurs d'administrations centrales, en charge, chacun, de leur division. La coordination du ministère dans son ensemble est alors laissée à l'entourage ministériel et plus spécialement au chef de cabinet.

Le Parlement a un rôle limité face à la puissance du gouvernement et de l'administration. Il n'a pas les moyens d'exercer un réel contrôle sur l'exécutif car il ne dispose pas de ressources informationnelles suffisantes. Il se retrouve alors dépendant de ce que l'administration voudra bien lui communiquer. Le politique est supplanté par la technicité au plus haut niveau de l'Etat.

Les partis politiques sont, en France, relativement faibles ; ceux-ci ont même une tendance à devenir « amorphes »<sup>37</sup> lorsqu'ils basculent dans l'opposition. Leurs structures, notamment au parlement, ne leur permettent pas d'exercer une véritable influence sur les politiques menées au gouvernement. De plus, ils subissent constamment le transfert de leurs leaders vers le gouvernement : ceux-ci n'aspirent pas à une carrière au sein d'un parti mais privilégient leur carrière d'homme d'Etat. Les partis se retrouvent au service des hommes politiques et non l'inverse comme en Belgique. Enfin, les conflits gouvernementaux sont, tout comme au Pays-Bas, davantage départementaux que politiques.

### *L'entourage ministériel*

Le processus décisionnel est monopolisé par les cabinets ministériels, ils préparent les différents projets, les rédigent et les présentent. Ils sont également le relais indispensable entre le ministre et l'administration. Leur ampleur varie entre 40 et 50 membres. Leur composition diffère quelque peu de celle des cabinets ministériels belges. En France, ceux-ci ne comprennent que du personnel d'élaboration c'est-à-dire des conseillers politiques ou techniques et des chefs de cabinet. En d'autres termes, le personnel d'exécution ne fait pas

---

<sup>36</sup> Rouban L. (1998) p. 180

<sup>37</sup> Morel L. (1996), p. 40

partie du cabinet, les secrétaires, traducteurs et réceptionnistes sont affectés par l'administration, le ministre ne les choisit pas. Les conseillers et chefs de cabinet ont généralement une formation commune et proviennent des grands corps de l'Etat<sup>38</sup>, ils sont donc hauts fonctionnaires. Pour le ministre, il est primordial d'avoir des collaborateurs qui maîtrisent les structures administratives. L'engagement politique n'est pas le premier critère pour faire partie d'un cabinet. Le chef de cabinet sera impliqué politiquement mais les autres membres seront très rarement des militants. Le recrutement est basé sur le professionnalisme et, surtout, sur les réseaux innombrables au sommet de l'Etat français. Des pratiques semblables au détachement belge sont exercées en France, dont l'opacité et la complexité sont dénoncées. D'autres critiques portent sur l'écran que les cabinets forment entre le ministre et l'administration ou comme leur ingérence dans les matières de l'administration. A la fin de la législature, les membres des cabinets bénéficient de promotions importantes et retournent dans l'administration.

L'influence des cabinets sur les relations politico-administratives est importante. Ils créent une osmose entre politique et administration, puisqu'il y a un aller-retour incessant entre cabinet et administration. Les anciens chefs de cabinets accèdent généralement aux plus hauts postes administratifs, ils deviennent directeur d'administration centrale. En période d'alternance, ils seront promus à des postes moins exposés politiquement mais leur légitimité n'est jamais contestée. Cette osmose est parfois dénoncée en évoquant la « fonctionnarisation des cabinets »<sup>39</sup> et la présence d'une technocratie au sommet de l'Etat.

#### *Parallèle avec le système belge*

Le système politico-administratif français est différent du système belge. En effet, le régime décisionnel, le rôle faible des partis ou l'importance de l'administration sont autant de variables opposées aux nôtres. Néanmoins, des cabinets ministériels importants existent et font l'objet de critiques<sup>40</sup>, pour la plupart, comparables à celles adressées aux cabinets belges.

### **Grande Bretagne**

#### *Système politico-administratif*

Au niveau politique, la Grande Bretagne est caractérisé par un système bipartite où les gouvernements sont dominés par l'une ou l'autre des deux grandes formations politiques, les travaillistes ou les conservateurs. Ils sont alors soutenus par une majorité à la Chambre des Communes, la chambre basse du parlement britannique. Le chef du parti majoritaire à la Chambre des Communes est toujours désigné Premier Ministre. La Grande Bretagne, sur certains aspects, est assez proche de la France. En effet, le rôle du Premier britannique est comparable à celui du Premier français, il nomme seul ses ministres et détient un pouvoir important d'impulsion, d'arbitrage et de contrôle. Les ministres ont par ailleurs une responsabilité collective des décisions prises par le gouvernement tout en étant également

---

<sup>38</sup> Tels que le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, l'Inspection générale des Finances...

<sup>39</sup> Bigaud Ch., (1997), Schramek O., (2006)

<sup>40</sup> Thuillier (1982), Bigaud Ch (1997), Schramek O. (2006)

individuellement responsable devant le Parlement concernant le fonctionnement de leur département. L'organe exécutif par excellence en Grande Bretagne n'est pas le gouvernement comprenant tous les ministres mais le cabinet tel que définit en début de chapitre. Celui-ci comprend les principaux ministres, est présidé par le Premier Ministre et décide des politiques à suivre. C'est également à travers de nombreux comités ministériels que sont élaborées les décisions politiques.

Le Parlement et spécialement la Chambre des Communes tient un rôle important dans la démocratie britannique, elle approuve ou rejette les lois proposées par le cabinet et a, entre autres, le pouvoir de démettre le gouvernement de ses fonctions. Le lien entre le Parlement et la Gouvernement est étroit et facilité par la présence des secrétaires parlementaires. Ceux-ci, nommés par le Premier Ministre, sont des députés du parti du Premier et sont chargés de soutenir leur ministre dans leurs tâches parlementaires.

La dépendance du gouvernement vis-à-vis de son parti politique est difficile à évaluer étant entendu que le Premier Ministre est leader de son propre parti. L'autonomie de l'un par rapport à l'autre est difficilement mesurable. Néanmoins, comme l'assure Blondel<sup>41</sup>, les partis politiques influencent largement le processus de décisions politiques. Cette influence s'explique par l'appui des partis sur des structures solides et une grande cohésion. L'influence des partis sur le recrutement et la promotion des fonctionnaires est, quant à elle, très réduite.

Comme souligné ci-avant, la fonction publique britannique est caractérisée par une absence de politisation, les fonctionnaires, « par essence ou par goût, se sont toujours tenus à l'écart de toute activité politique ouverte »<sup>42</sup>. Ils défendent, envers et contre tout, leur neutralité ce qui ne les empêche pas de tenir un rôle politique lorsqu'il s'agit de conseiller leur ministre mais leur appartenance politique n'est que rarement révélée. Les interactions entre les élus politiques et les fonctionnaires sont directes, le relais étant assuré par les hauts fonctionnaires. Ceux-ci se doivent de respecter différents principes : notamment ceux de neutralité, de loyauté et de réserve. L'administration suit une logique d'emplois où les différents départements jouissent d'une grande autonomie de management. Les fonctionnaires sont soumis à un statut de droit public, toutefois les hauts fonctionnaires, les senior civil servants, exercent un mandat de durée limitée à la tête des départements.

### *L'entourage ministériel*

Dans leurs tâches ministérielles, les ministres sont principalement soutenus par les hauts fonctionnaires de leur département. Ceux-ci se concentrent sur la conception et le contrôle des politiques, leur exécution étant dévolue aux agences publiques responsabilisées et soumises à des indicateurs de performance. Les hauts fonctionnaires jouent un rôle primordial dans le processus décisionnel en préparant et parfois en siégeant dans les comités ministériels, en fournissant les informations nécessaires, en évaluant le climat politique et en préparant les réponses de leur ministre face au Parlement. A la tête de chaque département, le secrétaire

---

<sup>41</sup> Blondel J., (1996), p. 30

<sup>42</sup> Clifford C. & Wright V. (1998), p. 267

permanent, un fonctionnaire de carrière, est l'interlocuteur privilégié du ministre. Celui-ci gère son département et désigne le personnel d'exécution qui travaillera auprès du ministre.

La coordination des comités ministériels et l'organisation du cabinet est dédiée à un département administratif particulier, le Cabinet Office, sous la responsabilité du Premier Ministre. Ce département est au centre du gouvernement et assure une cohésion à travers tous les ministères. Il comprend un important secrétariat délivrant un support administratif au cabinet.

Enfin, chaque ministre dispose de conseillers personnels appelés Special Adviser. Ceux-ci ne sont pas fonctionnaires, ils proviennent du secteur privé ou sont issus du parti du ministre. Ils sont nommés fonctionnaires temporairement et sont soumis à une série d'obligations telles que la non-utilisation des ressources publiques à des fins partisans ou le respect de la voie hiérarchique pour s'adresser aux fonctionnaires. Ils n'ont aucune autorité sur les fonctionnaires. A l'inverse des conseillers danois, ils ne doivent pas démissionner au moment de la campagne électorale mais doivent veiller à ne pas y prendre part. Chaque ministre ne peut s'entourer de plus de deux conseillers. Leurs tâches demandent un engagement politique comparé à celles des fonctionnaires auprès du ministre : ils font le lien entre le ministre et son parti politique en veillant à ce que la politique du ministre respecte les lignes du partis, ils se concentrent sur les sujets politiquement sensibles, écrivent les discours du ministre sur base des informations données par les fonctionnaires et sont un relais important entre le ministre et les médias.

*Parallèle avec le système belge.*

Peu de parallèles peuvent être faits entre le système politico-administratif belge et le système britannique. Toutefois, dans notre étude de la contingence du système politico-administratif et de l'existence des cabinets ministériels, il est intéressant de remarquer que le système britannique comporte des similitudes significatives avec le système français alors que l'entourage ministériel s'organise totalement différemment dans les deux pays.

## Conclusion

Pour conclure, revenons au double objectif de cette comparaison, à savoir, l'étude de la contingence des cabinets ministériels et l'analyse des alternatives étrangères en matière de cabinets. Résumons les résultats obtenus :

**Tableau 1: Présentation des systèmes politico-administratifs**

| Pays            | Entourage ministériel | Régime décisionnel | Place du 1er       | Répartition compétences    | Place des pouvoirs           | Complexité institut. | Syst. admin. | Relations politico-admin |
|-----------------|-----------------------|--------------------|--------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------|--------------|--------------------------|
| <b>Belgique</b> | Cabinets pléthoriques | Coalition          | Primus inter pares | Marchandage/ Chevauchement | Parlement faible pr exécutif | ≠ niveaux de pouvoir | Carrière     | Politisations de l'admin |
| <b>Danemark</b> | Admin – 1-2           | Coalition          | Primus             | Pas de                     | Collab                       | Non                  | Emploi       | Impartialité de          |

|                        | Special Adv.                          |                    | inter pares               | chevauchement        | législatif-exécutif                 | pertinent            |          | l'admin                                        |
|------------------------|---------------------------------------|--------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------------------|----------------------|----------|------------------------------------------------|
| <b>Pays-Bas</b>        | Admin – 1 assistant pol. –porteparole | Coalition          | Primus inter pares        | Pas de chevauchement | Government above politics           | Non pertinent        | Emploi   | Appartenance à une même élite                  |
| <b>Allemagne</b>       | Admin – assistant personnel           | Coalition          | Rôle + fort du chancelier | Hétérogénéité        | Admin forte-puissance des partis    | ≠ niveaux de pouvoir | Carrière | Politisation de l'admin                        |
| <b>Suisse</b>          | Admin- 2-3 collaborateurs             | Coalition stable   | Rotation du premier       | Pas de chevauchement | Indép du parlement, exécutif faible | ≠ niveaux de pouvoir | Emploi   | Représentativité de la population dans l'admin |
| <b>France</b>          | Cabinets politiques                   | Semi présidentiel  | Rôle fort du Premier      | Pas de chevauchement | Parlement faible                    | Non pertinent        | Carrière | Osmose entre politique et admin                |
| <b>Grande Bretagne</b> | Admin- Special Adv.                   | 2 Syst majoritaire | Rôle fort du Premier      | Pas de chevauchement | Parlement fort                      | Non pertinent        | Emploi   | Neutralité forte de l'admin                    |

Les différentes analyses nous permettent de remettre en question le lien invoqué par beaucoup pour justifier l'existence des cabinets ministériels et l'hypertrophie étatique qu'ils représentent. En effet, les caractéristiques politico-administratives choisies pour définir le système belge peuvent présenter des similarités avec les caractéristiques d'autres pays sans y engendrer des cabinets ministériels. C'est particulièrement le cas, dans les pays gouvernés par des coalitions larges dont la responsabilité est collective et la recherche du consensus permanente. Ces pays, tels que le Danemark ou les Pays-Bas se reposent sur l'administration pour coordonner les opinions des ministres, les fonctionnaires négocient en leur nom et défendent au mieux les intérêts de leur département. C'est également le cas pour les pays qui présentent une complexité institutionnelle avancée tels que l'Allemagne et la Suisse, qui coordonnent leurs entités institutionnelles par l'intermédiaire de comités où siègent les élus et surtout les administrations. Ensuite, le système de carrière et la politisation institutionnalisée ou non de l'administration n'engendrent pas systématiquement la méfiance des représentants politiques, des idéologies différentes au sein de l'administration peuvent même être perçues comme un avantage certain dans l'élaboration des politiques. Enfin, il est intéressant de remarquer qu'avec des systèmes politico-administratifs relativement similaires et opposés au système belge, la Grande Bretagne et la France s'opposent radicalement en matière d'entourage ministériel, ce qui, une fois de plus, questionne la justification des cabinets par différentes caractéristiques politico-administratives. Ces différents exemples illustrent dès lors notre propos. Notre système politico-administratif peut se passer des cabinets ministériels. Ceux-ci ne sont donc pas indispensables ni incontournables en Belgique. Envisager leur suppression ou à tout le moins leur diminution drastique sans pour autant changer radicalement notre système politico-administratif doit apparaître comme possible. Des alternatives existent, les exemples étrangers nous le prouvent. Bien entendu, il ne s'agit pas de vouloir transposer les différents mécanismes à la Belgique. Trop d'éléments historiques, socioculturels, économiques sont un obstacle à toute transplantation. Néanmoins, ces exemples européens ne peuvent que nous inspirer.

## *Bibliographie*

### **Ouvrages**

- Ball A. R. & Peters B. G., (2005), *Modern Politics & Government*, Palgrave Macmillan, New York
- Bigaud Ch., (1997), *Les cabinets ministériels*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris
- Blondel J. & Cotta M., (1996), *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Macmillan Press LTD, Londres
- Blondel J. & Muller-Rommel F., (1997), *Cabinets in Western Europe*, Macmillan Press LTD, Londres
- Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K. & Polet R. (2001), *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, EIPA, Maastricht
- Conseil de l'Europe, (1999), *Le statut des agents publics en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- De Coorebyter V. (2005), *Les partis et la démocratie*, CRISP, Bruxelles
- De Croo H., Wilwerth C., Jottrand G., Eraly A. et Batselé D. (2001) *Les cabinets ministériels et autres : statuts, rôles et pouvoirs*, Bruylant, Bruxelles
- Demmke Ch. (2004), *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht
- Destexhe A., Eraly A. & Gillet E., (2003) *Démocratie ou particratie? 120 propositions pour refonder le système belge*, Editions Labor, Bruxelles
- Daalder H. (1987), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherland and Belgium*, F. Pinter, London
- Eraly A., (2002), *Le pouvoir enchaîné, être ministre en Belgique*, Editions Labor, Bruxelles
- Hanspeter K. (1995), *Le système politique suisse*, Economica, Paris
- Marcou G. & Thiebault J.-L., (1996), *La décision gouvernementale en Europe : Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni*, l'Harmattan, Paris
- Meyers F., (1985), *La politisation de l'administration. The Politization of the Public Administration*, International Institute of Administrative Sciences, Bruxelles
- Molitor A. (1974), *L'administration de la Belgique. Essai*, CRISP, Bruxelles
- Müller W. C. & Strom K. (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Schramek O., (1995), *Les cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.
- Schramek O., (2006), *Dans l'ombre de la république*, Dalloz, Paris
- Stenmans A., (1999), *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, CRISP, Bruxelles
- Thuillier G. (1982), *Les cabinets ministériels*, Presse Universitaire de Paris, Paris

## Articles

Clifford C. & Wright V. (1998), La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels, *Revue française d'administration publique* n° 86, pp. 267-280

Crabbe V. (1986), Chronique d'histoire de l'administration : le mémoire de Louis Wodon sur la réforme administrative ou l'intérêt qu'il y a de replacer cette œuvre en son temps. *Administration Publique : Revue du Droit Public et des Sciences Administratives* (4), pp. 264-292

Crabbe V. (1960), Cabinets ministériels et organisation administrative, *Revue de l'institut de sociologie*, pp. 531-555

De Visscher C. (2004), Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ?, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol 11 n°2, pp. 205-225

De Winter L., Della Porta D. & Deschouwer K., (1996), Comparing Similar Countries: Italy and Belgium, *Res Publica* 38 (2), pp. 215-235

De Winter L., Forgnier A-P & Rihoux B. (1996), Belgium: Still the Age of Government?, in Blondel J. & Cotta M.(ed), *Party and Government*, Macmillan Press LTD, Londres

Dubois J., Janssens V., Schmitz V. et Deschamps R. (2007), Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2007 des Entités fédérées, *Cahier de recherche du CERPE* n°18, Namur

Emery Y. (2003), L'emploi public en mutation: autopsie d'une évolution mouvementée et prometteuse in *Sens et paradoxe de l'emploi public au XXIe siècle*, Emery Y. & Giauque (ed.), Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 29-52

Goetz K. H. (1998), Politique, Fonctionnaire et légitimité administrative en Allemagne, *Revue française d'administration publique* n° 86, pp. 183-194

Hansen K. M. & Ejersbo N. (2002), The Relationship Between Politicians and Administrators – a Logic of Disharmony, *Public Administration*, pp. 733-750

Hertig G. (1985), la politisation des hauts fonctionnaires, rapport de la Suisse, in Meyers F. (ed.), *La politisation de l'administration. The Politization of the Public Administration*, International Institute of Administrative Sciences, Bruxelles

Hondeghem A. (1998), La politisation de l'administration en Belgique : vers une nouvelle culture ?, *Revue française d'administration publique* n° 86, pp. 255-265

Hondeghem A. (2003), Les développements récents de la haute fonction publique : comparaison internationale, in Emery Y. & Giauque (ed.), *Sens et paradoxe de l'emploi public au XXIe siècle*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 105-116

Knudsen T. (1998), Les fonctionnaires danois et la définition des politiques, *Revue française d'administration publique* n° 86, pp. 287-294



- Nomden K. (2003), Gestion publique des ressources humaines : tendances marquantes au plan international, in Sens et paradoxe de l'emploi public au XXI<sup>e</sup> siècle, Emery Y. & Giaque (ed.), Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 65-104
- Nomden K. (), La Modernisation administrative aux Pays-Bas, Dossier EIPA, Maastricht
- Pelgrims Ch. (2002), Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten, Res Publica, vol 44, pp. 627 – 650
- Petiteville F. (1999), La modernisation de l'administration publique française à travers quatre chantiers de réformes, Dossier EIPA: la modernisation administrative dans quatre pays (Portugal, France, Pays-Bas, Irlande), Maastricht
- Quertainmont Ph. (2001), La politisation de l'administration : Réflexions de synthèse, Pyramides n°3, CERAP, Bruxelles, pp. 109 – 124
- Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers (2004), Civil Service Advice and Assistance, report no 1443
- Rouban L. (1998), La politisation des fonctionnaires en France: Obstacle ou nécessité ?, Revue française d'administration publique n° 86, pp. 167-182
- Sarot J. (1967), Les cabinets ministériels, revue de l'administration, pp. 245-251
- Snoy J.-Ch. (1962), Faut-il des cabinets ministériels, Revue générale belge, Ottignies, n°10 pp. 1-14
- Stenmans A. (2001), Pratiques de politisation des administrations publiques, Pyramides n°3, CERAP, Bruxelles, pp. 31 - 53
- Suetens M. & Walgrave St., (1999), Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?, Res Publica, pp. 499 - 528
- Suetens M. & Walgrave St. (2001), Belgian Politics Without Ministerial Cabinets ? On the Possibilities and Limitations of A New political Culture, Acta Politica, n°36, pp. 180 - 205
- Thijs N. et Van de Walle S. (2005) De Ducpétiaux à Copernic : 150 années de réformes administratives en Belgique, *Administration Publique : Revue du Droit public et des Sciences Administratives (1)*, pp. 33-50
- Vancoppenolle, D & Legrain, A (2003), Le New Public Management en Belgique, comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie., Administration Publique, pp. 110-126
- Van der Meer F. & Raadschelders J. C. N. (1998), Politisation ou pratiques politiques habituelles? Les Pays-Bas, Revue française d'administration publique n° 86, pp. 281-291
- Van Hassel H., (1973), Belgian ministerial cabinets, spoils in a spoiled-merit system, Res Publica, pp. 357-369
- Van Hassel H., (1988), Le syndrome du cabinet dans une perspective historique, Bulletin du Crédit Communal de Belgique, n°166, pp. 11-35

Walgrave S., Caals T., Suetens M. & De Swert Knut, (2004) Ministerial cabinets and particracy. A career pattern study of ministerial cabinet members in Belgium

### **Document parlementaire**

Document parlementaire, 164e cahier de la Cour des Comptes, Chambre des Représentants, session 2007-2008

Document Parlementaire, Parlement Wallon, Préfiguration Budgétaire de l'exécution du budget de la région wallonne pour l'année 2006, 4-IIIe – n°1, session 2006-2007

Document Parlementaire, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Préfiguration des résultats de l'exécution du Budget de Bruxelles-Capitale pour l'année 2005, A-307/1, session 2006-2007

Document Parlementaire, Vlaams Parlement, Rekeningenboek van het Rekenhof over 2004-2005, stuk 36, zitting 2007-2008, Document Parlementaire, Parlement de la Communauté française, Préfiguration des résultats de l'exécution du Budget pour l'année 2006, 412 n°1, session 2006-2007

Document Parlementaire, Cocof, Préfiguration des résultats de l'exécution des budgets pour l'année 2006, 96 n°1, session 2006-2007,

Document Parlementaire, Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 7-318 Nr 1, sitzungperiode 2006-2007

### **Article de presse quotidienne**

Miauton Ph., Un UDC peut faire bon ménage avec un radical, Le Temps, 11 janvier 2008, Berne

Wuthrich B., Justice et Police pour Evelyne Widmer-Schlumpf, Le Temps, 19 décembre 2007, Berne

### **Site Internet Consulté**

[www.cse-d.eu](http://www.cse-d.eu) (Coopération sociale européenne Développement)

[www.admin.ch](http://www.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)