

# L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU INFRANATIONALE : ÉTAT DE LA QUESTION ET PERSPECTIVES

Par **Gérard Divay**, Professeur,  cole nationale d'administration publique

• gerard.divay@enap.ca

Et **Stéphane Paquin**, Professeur,  cole nationale d'administration publique et

Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée • stephane.paquin@enap.ca

---

**RÉSUMÉ** Cet article esquisse un portrait général de la place de l'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale impliquant le palier local, surtout à partir de la littérature et avec un accent particulier sur la situation canadienne. Il propose d'abord un cadre général qui permet de situer les travaux selon les acteurs, les périmètres, les relations et les sites étudiés. Il examine ensuite la pratique administrative dans les relations multiniveaux en soulignant les lacunes dans les connaissances à la fois sur les dispositifs, les rôles et la façon dont sont relevés quelques défis administratifs classiques. Il évoque en terminant quelques chantiers de recherche qui permettraient de mieux comprendre l'apport de divers acteurs dans la restructuration de l'état et de l'action publique.

---

**ABSTRACT** This article sketches out an overview of the role of public administration in subnational multi-level governance involving local authorities; it works primarily from the literature and is focused on the situation in Canada. To begin with, we set out a general framework serving to situate research according to the actors, perimeters, relationships and sites studied. We then examine administrative practice in multi-level relationships, emphasizing gaps in knowledge pertaining to mechanisms and roles and the way several classic administrative challenges are tackled. To conclude, we suggest several lines of research that would aid in understanding the contribution of various actors in the restructuration of government and public action.

---

**Pour citer cet article :** Divay, G. et S. Paquin (2013). « L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale :  tat de la question et perspectives », *Télescope*, vol. 19, n  1, p. 1-24.

Forgé d'abord pour rendre compte de l'évolution de l'Europe, le concept de gouvernance multiniveau (GMN) a connu en deux décennies une popularité croissante autant dans les discours officiels que dans les textes de recherche sur les relations intergouvernementales, à quelque niveau que ce soit. Du point de vue de l'administration publique, ce courant de GMN est paradoxal : la GMN est surtout l'affaire de l'administration publique et pourtant le rôle spécifique de l'administration publique n'y est guère analysé (Savard et Villeneuve, 2011). Cet article introductif a pour objectif général de dresser à grands traits un portrait des travaux sur la place de l'administration publique dans la GMN, de repérer les questions les moins abordées et de situer les contributions des divers articles de ce numéro dans le portrait général. Cet exercice de bilan a un triple foyer qui en limite la portée.

D'abord, il porte sur la GMN infranationale impliquant le palier local, tout en restant attentif à l'influence des niveaux supranationaux ; la GMN télescope en effet tous les niveaux. Ensuite, même si la GMN a été pensée d'abord dans le contexte de l'Union européenne, il insiste davantage sur le cas canadien (avec quelques exemples québécois), tout en faisant référence à des analyses sur d'autres expériences nationales. Enfin, il privilégie les travaux qui s'inscrivent explicitement dans le courant de la GMN, tout en évoquant d'autres courants où cette problématique est présente sans être centrale, notamment ceux de la gouvernance collaborative, de la gouvernance en réseau, de la gouvernance urbaine et régionale, de l'analyse des politiques, des changements d'échelle et de la transformation de l'État et, enfin, des études sur le fédéralisme.

Dans un premier temps, nous proposons une grille de reconnaissance topologique de la GMN qui permet, d'une part, de repérer les principales relations étudiées dans la multitude de définitions, d'approches et d'expériences et, d'autre part, d'apprécier la diversité des situations dans lesquelles se trouve l'administration publique en mode GMN. Dans un deuxième temps, nous tentons de cerner les rôles de l'administration publique et son travail effectué dans les multiples manifestations de la GMN. Il s'agit ici d'un manque assez clair dans la littérature sur le sujet. Nous finissons par une interrogation plus générale sur les défis que pose le travail de l'administration publique en mode GMN pour la conception du travail de l'État dans la société actuelle.

## ■ LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU : LES JALONS D'UNE RECONNAISSANCE TOPOLOGIQUE

La GMN évoque d'emblée une façon particulière de piloter l'organisation hiérarchisée de l'espace étatique. Mais comme toute expression en vogue, la généralisation de son usage s'accompagne d'un étirement conceptuel (*conceptual stretching*) (Rouillard et Nadeau, 2013), d'une diversification de sens et amalgame sous une même bannière des phénomènes sensiblement différents. Aussi est-il utile de commencer par arpenter le terrain, l'ensemble des phénomènes, qu'elle veut circonscrire et comprendre.

### **La gouvernance multiniveau : une nouvelle perspective d'analyse des relations intergouvernementales ?**

Les définitions de « gouvernance multiniveau » diffèrent selon l'accent mis sur l'un ou l'autre des deux termes de l'expression. Le substantif « gouvernance » réfère de nos jours aux interactions entre de multiples acteurs alors que le qualificatif « multiniveau » renvoie à l'organisation étatique décomposée en couches d'instances décisionnelles hiérarchisées.

Le mot « gouvernance » possède une longue histoire et est utilisé en langue française depuis le XIII<sup>e</sup> siècle où il est un synonyme de « gouvernement ». Aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, l'expression devient partie intégrante du débat sur l'équilibre des pouvoirs entre le souverain et les parlementaires. Au XX<sup>e</sup> siècle, l'expression trouve un sens similaire, mais au sein de l'entreprise (*corporate governance*). La gouvernance

d'entreprise représente l'ensemble des lois, des règles, des institutions et des processus qui ont pour fonction d'encadrer le processus décisionnel d'une entreprise et notamment la relation entre le président-directeur général et le conseil d'administration. Dans les années 1990, ce discours sur la gouvernance comme équilibre institutionnel atteindra la Banque mondiale qui popularise le concept de « bonne gouvernance ». La bonne gouvernance de la Banque mondiale repose sur divers piliers et s'intéresse à la façon dont le pouvoir est exercé dans la gestion publique en relation avec la question du développement économique et social d'un pays. Les principes fondamentaux de la bonne gouvernance sont la transparence, l'accès à l'information, la règle de droit et l'indépendance de la justice tout comme la gestion efficace de l'État (Gaudin, 2002). Le concept de gouvernance est de nos jours très largement utilisé et caractérise plus généralement en administration publique l'inclusion dans le processus décisionnel d'acteurs qui ne proviennent pas de l'administration publique.

En ce qui concerne plus spécifiquement la GMN, certaines définitions équilibrent les expressions « gouvernance » et « multinationale ». Ongaro et ses collègues (2010, p. 1) caractérisent la GMN comme « *the study of the "crossroads" of the vertical (intergovernmental) and horizontal (state-society) dimensions* ». Young souligne aussi les deux dimensions du concept : « *how governments at various levels interact in policy-making* » et « *the involvement of non-governmental actors in policy process* » (Horak et Young, 2012, p. 5-6). La définition initiale du concept proposée par Marks (cité dans Chowdury et Wessel, 2012, p. 341) insistait surtout sur l'intergouvernemental : « *a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers –supranational, national, regional, and local* ».

Cette ambivalence dans l'expression GMN soulève deux questions liées. D'abord, en quoi cette approche se différencie-t-elle de l'analyse classique des relations intergouvernementales? La distinction entre GMN et relations intergouvernementales en réseau fait l'objet de débats, dans une sorte de dialogue intercontinental sur les divergences et convergences (Ongaro et autres, 2010); la GMN s'est surtout développée en Europe et les relations intergouvernementales en Amérique du Nord. Si on distingue la GMN des relations intergouvernementales classiques, à partir de quand peut-on parler de GMN? Des critères devraient être précisés pour chacun des deux termes de l'expression.

Dans son sens le plus courant, la gouvernance inclut la présence d'acteurs non gouvernementaux dans un processus décisionnel. Pourtant, plusieurs travaux de GMN ne prennent pas spécifiquement en compte la présence d'acteurs non gouvernementaux et restent centrés sur les relations entre différents ordres de gouvernement. Dans ce cas, le critère distinctif de la gouvernance réside dans la nature de la relation. La gouvernance commence quand la relation n'est plus uniquement hiérarchique, comme le proposent Peters et Pierre (2001, p. 131), « *negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels* ». La gouvernance met en lumière les formes de relation qui sortent du modèle restreint de centre (national) dirigeant et d'instances inférieures exécutantes, ce que l'analyse classique des relations intergouvernementales n'ignorait pas forcément. Un deuxième critère est suggéré par la définition initiale de Marks : « *a continuous*

*negociation* ». Dans le présent numéro de *Télescope*, le test de gouvernance selon Couture Gagnon se trouve dans la présence de consultations régulières. La gouvernance est centrée sur les échanges. En langage comptable, on pourrait dire que les relations intergouvernementales classiques avaient plutôt une approche de « stock » (les compétences, les ressources aux divers paliers), alors que la gouvernance s'intéresse davantage aux flux bilatéraux entre niveaux sur plusieurs plans (idées, expertise, ressources). Dans cette perspective, le test de la gouvernance multiniveau se trouverait dans la prise en compte réciproque des préoccupations des divers niveaux dans un contexte de « *jumping scale* » permanent des problèmes (Mahon, Andrew et Johnson, 2007). L'échange bilatéral entre niveaux, sans être incompatible avec une relation hiérarchique, suppose que soit gommé le caractère subordonné des instances « inférieures », comme le suggère la tentative de Lazar et Leuprecht (2007) de remplacer « niveau » par « sphère » de gouvernance.

La gouvernance multiniveau est un phénomène largement répandu, surtout si on ne retient que le critère de relation non strictement hiérarchique, comme le démontre l'article de Turkewitsch et Stein dans ce numéro. Bon nombre de villes font preuve d'une attitude « proactive » (Smith et Steward, 2003) dans plusieurs domaines de politique, notamment en environnement (Betsill et Rabe, 2009). Cependant, les formes que prend la GMN infranationale et son intensité (appréciée par l'influence réelle des villes dans les politiques nationales) sont fort variables, comme l'indiquent les études comparatives sur les plans international (Lazar et Leuprecht, 2007) et canadien (Horak et Young, 2012). Les municipalités « *are junior partners in policy making* » (Sutcliffe, 2007). Dans une perspective d'administration publique, il est approprié de cerner ces différentes formes; l'administration publique œuvre dans des situations concrètes, tout en baignant dans des tendances générales de tout ordre.

## **L'éventail des phénomènes étudiés sous la gouvernance multiniveau**

Le portrait des phénomènes de GMN et des études qui les prennent pour objet peut être dressé selon une perspective topologique, puisque la gouvernance porte sur des relations entre divers types d'acteurs. Quatre dimensions sont à prendre en compte : les acteurs, les périmètres, les relations et les sites d'observation.

### *Les acteurs*

Plusieurs acteurs peuvent intervenir dans la GMN. Les acteurs corporatifs publics sont fréquemment mis à l'avant-scène dans les analyses de GMN, et ils recouvrent toutes les instances décisionnelles institutionnalisées (gouvernements, municipalités, divers organismes publics). Mais il s'agit d'une représentation à portée juridique et symbolique puisque dans les faits, ils n'agissent que par les deux groupes qui les animent : les responsables politiques et les administratifs. L'attention portée à ces acteurs corporatifs oblitère souvent le travail concret exécuté par les deux autres catégories et les arènes où il s'effectue. Le travail des administratifs est abordé dans la deuxième partie. Le travail des responsables politiques dans la GMN ne se limite pas à leurs interventions, souvent épisodiques, dans les arrangements intergouvernementaux; il se manifeste dans le jeu entre les paliers

du système politique et des instances de la démocratie représentative, puisqu'ils ont essentiellement une base électorale locale. Agranoff (2010) pour l'Espagne et Sellers dans le présent numéro soulignent cette dimension, parfois oblitérée, de la GMN. Young, toujours dans ce numéro, illustre d'ailleurs graphiquement l'une des difficultés rencontrées dans les relations politiques entre les divers ordres de gouvernement en montrant que la superposition des différents cycles électoraux laisse aux élus peu de créneaux de temps pour nouer des relations de travail personnalisées.

En dehors de ces acteurs corporatifs publics, une classification très synthétique des autres acteurs se heurte à de nombreux obstacles de délimitation dans un contexte de frontières organisationnelles poreuses et d'identités hybrides. Pour l'analyse de l'administration publique dans la GMN, on peut distinguer trois grands groupes. Les organisations, parfois présentées sous l'appellation d'organisations de la société civile, regroupent les entreprises privées et un tiers secteur aux contours discutés (Laforest, 2011). Les citoyens n'ont pas été des acteurs privilégiés dans la GMN qui a surtout porté sur les relations entre acteurs constitués, en dehors des considérations sur l'imputabilité démocratique des réseaux (Papadopoulos, 2007) ou sur la « *citizen-centered governance* » (Dobell et Bernier, 2013). Le troisième groupe, les professionnels, est rarement analysé de manière séparée ; il est retenu, notamment parce que les professionnels sont un lien majeur entre l'administration publique et le reste de la société, par leur présence dans les deux sphères et leur rôle dans les politiques publiques. L'article de Vanhaaren et ses collègues dans ce numéro laisse voir l'importance des réseaux professionnels (avec leurs différences d'approches) dans une politique à la fois environnementale et sanitaire.

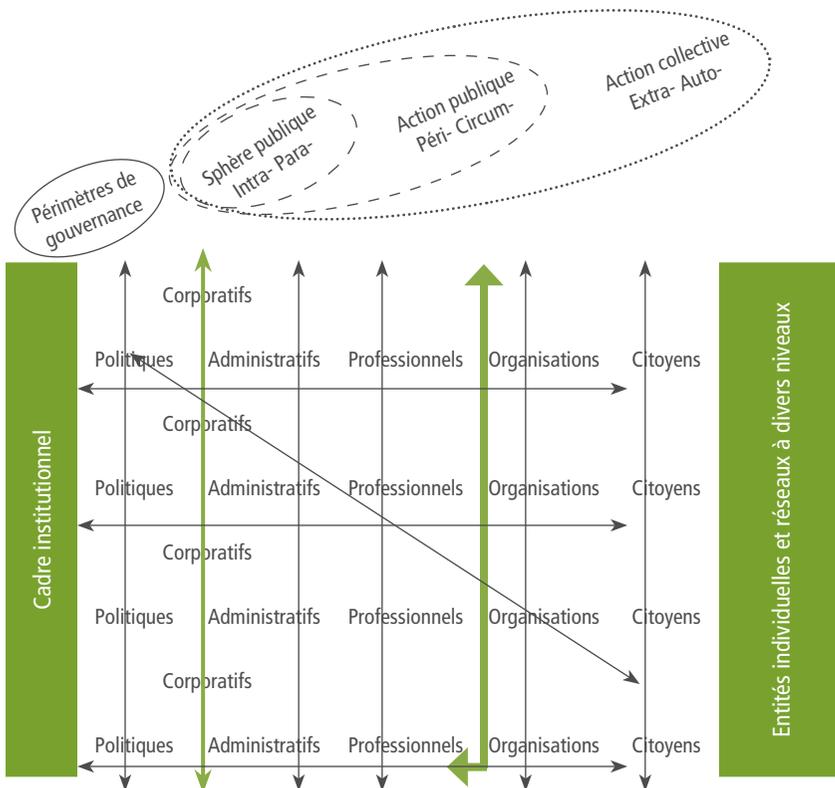
Tous ces acteurs peuvent intervenir individuellement ou par leurs « réseaux » (association, ordre professionnel, réseau informel). Dans la GMN infranationale, le rôle des associations de municipalités est souvent mentionné et parfois analysé, au Canada par Stevenson et Gilbert (2005) et par Chenier (2009), et en Europe par Callanan (2012).

### *Les périmètres de gouvernance*

Les périmètres de gouvernance emboîtés (voir figure 1) réfèrent à la nature des questions qui sont traitées et aux catégories d'acteurs incluses dans le traitement. Certaines études sont centrées sur les relations entre organismes publics, soit sur la sphère publique *stricto sensu* qui couvre les deux types de GMN distingués par Hooghe et Marks (2003 et 2010), selon le degré de multifonctionnalité des organismes et de chevauchement des découpages géographiques. Le type 1 est confiné aux relations entre ordres de gouvernement, alors que le type 2 s'étend à toute la nébuleuse des organismes paragouvernementaux, dont l'expansion dans un contexte de nouveau management public dominant est d'ailleurs à l'origine du courant de la gouvernance (Rhodes, 1996). Le périmètre de l'action publique déborde les organismes publics et il est coextensif à l'ensemble des politiques publiques dans toutes leurs étapes. L'interaction avec les acteurs non gouvernementaux, critère usuel de gouvernance, y est prédominante. Parmi ces acteurs, nous distinguons deux groupes, dont le premier est formé de tous les organismes,

notamment ceux du tiers secteur qui dépendent en grande partie des ressources financières de l'État central tout en menant une action locale. Ils constituent une frange péri-publique dont l'importance a été grandissante et qui fait l'objet d'une vaste littérature (Phillips et Smith, 2011). Le second groupe comprend tous les autres acteurs, cibles ou bénéficiaires des politiques publiques. Les analyses dans ce périmètre de gouvernance restent statocentrées, alors que dans le troisième périmètre, elles s'élargissent à tous les phénomènes de gouvernance extra-étatique. Elles sont notamment attentives aux processus d'autogouvernance (Kooiman, 2003). Dans le présent numéro, l'article de Sellers s'inscrit dans ce troisième périmètre en analysant l'éventail des combinaisons possibles des relations entre l'État et la société.

FIGURE 1 : PÉRIMÈTRES ET RELATIONS DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU



Au Québec, dans une analyse globale GMN des relations entre l'État et le tiers secteur, le périmètre d'action publique serait centré sur les interactions directes et obliques entre les niveaux central et local : les liens entre, d'une part, les divers organismes communautaires locaux aidés et leurs regroupements nationaux et, d'autre part, au central le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales et les ministères et, au local, les organismes publics locaux, notamment les municipalités et les centres de santé et de services sociaux. Le périmètre d'action collective porterait en plus son attention sur les processus d'auto-organisation dans les communautés locales et sur le rôle propre des multiples réseaux nationaux (le site du Secrétariat à l'action communautaire autonome offre une dizaine de liens vers de tels réseaux; l'un d'eux fédère lui-même trente-sept regroupements nationaux [www.mess.gouv.qc.ca/sacais/liens-utiles.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/liens-utiles.asp)).

### *Les relations de gouvernance*

Les relations entre des acteurs de divers niveaux sont constitutives de la GMN, mais les études sur la GMN abordent rarement toutes leurs directions : verticales, horizontales, obliques. L'article de Vanhaaren et ses collègues dans ce numéro montre cependant qu'une telle vision à 360 degrés est nécessaire pour comprendre les difficultés de mise en œuvre multiniveau d'une politique, surtout si elle a de fortes incidences intersectorielles et mobilise de multiples réseaux (administratifs, scientifiques et politiques).

Les relations verticales sont évidemment les plus étudiées, puisque le multiniveau évoque des positions superposées sur un axe droit. Mais les études se différencient selon le nombre de niveaux pris simultanément en considération : l'international, le national (fédéral et provincial), le « régional », le local, voire l'infra-local. L'ouvrage collectif dirigé par Young et Leuprecht (2004) analyse les relations entre le fédéral, le provincial et le municipal. Un bilan récent des études canadiennes en science politique sur la ville indique que l'analyse des relations fédérales-municipales prend maintenant plus de place que celle des relations provinciales-municipales (Taylor et Eidelman, 2010). Le niveau « régional », à extension fort élastique selon les contextes, fait aussi l'objet d'analyses multiniveaux au Canada (Conteh, 2012), mais surtout en Europe où ce palier s'affirme comme une instance proactive, notamment pour le développement économique (Fotel et Hanssen, 2009). Par ailleurs, la GMN peut aussi être mise à profit pour analyser les relations entre les instances inframunicipales et les paliers supérieurs (Durose et Lowndes, 2010; Fimreite et Aars, 2007).

Les relations horizontales sont aussi parfois incluses dans la GMN. La prise en compte de divers types d'acteurs à un même niveau est inhérente à la définition usuelle de la gouvernance. Son intégration dans une perspective multiniveau se justifie d'abord par les circonstances qui poussent au développement de la GMN. La GMN prospère dans le traitement des *wicked issues*, des problématiques complexes qui traversent les découpages sectoriels de compétence, car ce traitement suppose une collaboration d'instances multiples œuvrant à divers niveaux, par exemple les questions des changements climatiques (Corfee-Morlot et autres,

2009). Une deuxième raison est liée au fait que bon nombre d'acteurs sont ancrés dans des associations ou réseaux présents à divers niveaux. La GMN mobilise des acteurs dont un bon nombre sont eux-mêmes multiniveaux.

Moins souvent étudiées, les relations obliques désignent les interactions indirectes entre les ordres de gouvernement, par l'entremise de tiers. Elles se manifestent sous divers cas de figure. Un palier supérieur peut, dans le cadre de ses programmes, financer directement des groupes locaux qui deviennent actifs dans la gouvernance locale et interpellent le palier local, ou bien soutenir un organisme central non gouvernemental qui anime un réseau d'acteurs locaux. Sous la pression médiatique, un problème local peut enclencher une intervention politique du palier supérieur qui contourne les responsables locaux. Les acteurs non gouvernementaux, organisés à divers niveaux, peuvent intervenir simultanément sur différents paliers gouvernementaux grâce à leurs associations qui se renforcent par la capitalisation des expériences locales tout en légitimant davantage les positions locales. Ce cas de figure est bien illustré par les associations de gouvernements locaux présentes à tous les échelons, y compris à l'échelle mondiale où leur regroupement, Cités et Gouvernements locaux unis, est un interlocuteur reconnu des Nations Unies.

Voici deux exemples québécois où les relations directes centrales-locales sont enserrées dans une toile de relations horizontales et obliques qui favorisent la prise d'initiatives locales.

Le Carrefour action municipale et famille est un réseau de municipalités, avec un statut d'organisme à but non lucratif, chargé de promouvoir et de faciliter la mise en œuvre des politiques familiales municipales (y compris celles qui s'adressent spécifiquement aux aînés), dans le contextes des orientations gouvernementales. Son conseil d'administration est composé d'élus municipaux et de représentants de trois ministères ([www.carrefourmunicipal.qc.ca/index.php/camf](http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/index.php/camf)).

Le Réseau québécois de Villes et Villages en santé est aussi un organisme à but non lucratif qui a une mission très large de « promouvoir et soutenir, à travers tout le Québec, le développement durable de milieux de vie sains ». Son conseil d'administration est composé majoritairement d'élus municipaux. Il entretient un partenariat privilégié avec l'Institut national de santé publique du Québec ([www.rqvs.qc.ca/fr/accueil](http://www.rqvs.qc.ca/fr/accueil)).

### *Les sites de gouvernance multiniveau*

La GMN peut être observée dans des endroits variés, à travers diverses catégories de relations, mais surtout aux différents paliers de gouvernement. Ces sites constituent des nœuds décisionnels où se condensent et s'arbitrent les influences réciproques de tous les niveaux. Les villes sont l'un de ces « *sites of governance* » (Horak et Young, 2012). D'ailleurs, les principaux ouvrages généraux sur le gouvernement local au Canada incluent des chapitres sur les relations intergouvernementales ou multiniveau (Graham, Phillips et Maslove, 1998; Ligthbody, 2006; McAllister, 2004; Tindal et Tindal, 2008). Les analyses de gouvernance urbaine intègrent aussi souvent le multiniveau. En revanche, les analyses de gouvernance

provinciale accordent une place moins large aux intérêts locaux. Le rôle ambigu des ministères des Affaires municipales des provinces canadiennes, parfois signalé, est pourtant révélateur des tensions profondes dans la GMN entre considérations sectorielles et intérêts locaux.

Le choix des paliers de gouvernement comme site de GMN oblige à préciser les relations entre GMN et relations intergouvernementales. La GMN se déroule dans un cadre institutionnel particulier; elle part donc d'une connaissance détaillée des principales dimensions institutionnelles (compétences, ressources, statut, mode de désignation des dirigeants) et des mécanismes formels d'interaction (contrôles, consultation, dialogue...). Ce cadre institutionnel évolue, notamment sous la pression du contexte international. Dans le domaine de la sécurité, les articles dans ce numéro de Jacot-Descombes et Wendt pour la Suisse et de Leuprecht et Hataley pour le Canada montrent les difficiles ajustements dans le partage des responsabilités et les modes d'échanges entre paliers pour mieux traiter les nouveaux risques et faciliter la collaboration internationale. Mais la GMN déborde ce cadre institutionnel fixe qui découpe rigidement l'espace géographique de l'État pour appréhender la dynamique réelle des territoires, entendus maintenant dans les analyses urbaines et régionales comme des espaces mouvants de structuration de l'action collective et d'interaction entre de multiples acteurs (Faludi, 2012; Massicotte, 2008).

Ces quatre grandes dimensions que sont les acteurs, les périmètres, les relations et les sites permettent de cartographier les travaux sur la GMN selon l'ampleur des phénomènes étudiés.

## **Les facteurs de différenciation de la gouvernance multiniveau**

Si la GMN comme modèle général de relations non purement hiérarchiques est largement répandue, elle se manifeste concrètement sous des formes très variées. Trois principaux facteurs de différenciation ressortent de la littérature : le pays, les secteurs et les localités.

L'organisation institutionnelle de l'État module la GMN qui, en retour, l'anime et la fait évoluer. Les formes concrètes de la GMN sont donc en partie conditionnées par les particularités des cadres institutionnels des divers pays, comme le révèle l'étude comparative de Lazar et Leuprecht (2007). Même à l'intérieur du Canada, des différences existent dans le rôle des municipalités et le traitement que les provinces leur accordent (Sancton et Young, 2009).

Le deuxième facteur majeur de différenciation vient du découpage sectoriel de l'action publique. Les analyses des politiques publiques mettent en évidence les différences marquées entre les secteurs (quelle que soit l'élasticité de cette notion), selon plusieurs paramètres, notamment l'éventail des acteurs et leur poids relatif, les coalitions, le degré de visibilité publique; la gouvernance multiniveau est segmentée (Cairney, 2012). Cette segmentation s'observe aussi dans les relations centrales-locales. Les municipalités, par la diversité de leurs responsabilités, s'apparentent plus à des sociétés de portefeuille qu'à des organisations unitaires en raison notamment de cultures et de réseaux professionnels différents selon les services; elles interagissent avec de nombreux ministères. Leurs relations avec les

provinces ont été caractérisées d'« *hyperfractionalized* » (Andrew, 1995). Il est à noter que les différences dans le contrôle central des entités locales par les ministères ont des incidences sur les relations entre les acteurs locaux, notamment entre les élus et les administratifs (Jacobsen, 2003). Cette segmentation dans les relations centrales-locales transparait dans les articles du présent numéro sur la sécurité publique et le programme des infrastructures municipales au Canada.

Le troisième facteur de différenciation se trouve dans les particularités des localités (terme utilisé pour couvrir à la fois toutes les institutions présentes localement, le système local de relations entre les acteurs et les caractéristiques socioéconomiques). Les monographies sur les grandes villes canadiennes dans l'ouvrage de Horak et Young (2012) font ressortir ces différences dans les manifestations locales de la GMN.

Les effets de ces trois facteurs se conjuguent dans la constitution des diverses configurations de GMN, comme John et Cole (2000, p. 266) le résumant dans leur comparaison des politiques économiques de villes françaises et anglaises : « *The extent to which institutions, sectors, or cities matter depends on how these factors interact with each other, and such contingencies are linked to the variety of wider political and economic forces at work.* »

La reconnaissance topologique des divers phénomènes abordés dans la GMN est un préalable à une analyse plus détaillée de la place qu'y tient l'administration publique. Elle permet de différencier les situations dans lesquelles se trouvent les diverses composantes de l'administration publique. La GMN met en relation des administrations de paliers différents qui sont elles-mêmes en interaction avec des acteurs multiniveaux. Une vue d'ensemble du travail de l'administration publique devrait traiter des interactions de l'administration publique dans les trois catégories de relations mentionnées, en prenant en considération les deux sens de la relation : dans les relations verticales, non seulement les contributions du haut, mais aussi les apports du bas, dans les relations horizontales et obliques, non seulement les interventions de l'administration, mais aussi les initiatives des autres acteurs. Si la nature bilatérale des échanges entre acteurs n'est pas mise en évidence, alors l'utilisation du concept de gouvernance risque d'être inappropriée. En fait, les études disponibles ne donnent que des aperçus partiels sur tout le travail de l'administration publique dans la GMN infranationale.

## ■ LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE DANS LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

Comme il a été mentionné précédemment, les travaux qui se réclament de la GMN infranationale traitent le plus souvent des relations entre les acteurs corporatifs publics; les contributions des acteurs administratifs y sont à l'occasion mentionnées, mais rarement spécifiquement étudiées (Johns, O'Reilly et Inwood, 2007). Par contre, deux autres courants de littérature (la gouvernance en réseau et la gouvernance collaborative) fournissent des indications pertinentes sur la pratique administrative dans la GMN, puisque les relations entre les échelons y

sont parfois étudiées. Ces deux courants qui ont fait l'objet de bilans récents (Klijn et Koppenjan, 2012; Lecy, Mergel et Schmitz, 2013; O'Leary et Vij, 2012) s'entrecroisent tout en demeurant distincts, car la collaboration n'est qu'une des finalités possibles d'un réseau. Nous aborderons successivement le statut de l'administration publique, les dispositifs qu'elle anime, les rôles qu'elle joue et les principaux défis qu'elle doit relever.

### **Le statut particulier de l'administration publique comme acteur de la gouvernance multinationale**

L'administration publique est seulement un des acteurs de la GMN, mais un acteur qui occupe une place particulière en raison de son importance et de son statut. Certes, les élus et les acteurs non gouvernementaux participent à la GMN, mais l'administration publique la fait vivre dans bon nombre de ses formes : « *The day-to-day intergovernmental interactions that characterize multilevel governance systems are largely administrative in character* » (Horak, 2012, p. 355). Souligner l'importance de l'administration publique dans la GMN peut sembler un truisme, mais l'oubli de certaines évidences empêche parfois de comprendre la dynamique des relations entre acteurs corporatifs. Dans le jeu des acteurs en mode gouvernance, l'administration publique a un statut particulier qui tient à la fois de sa subordination au politique et de son titre de représentant de l'État. La subordination au politique dans le choix des orientations et des positions à défendre fait partie des mantras officiels, ce qui n'empêche pas les fonctionnaires d'avoir parfois une influence considérable (Johns, O'Reilly et Inwood, 2007). À titre de représentants de l'État, les fonctionnaires jouissent d'une légitimité et de ressources qui les placent dans une position privilégiée au sein des réseaux de gouvernance, même s'ils n'en sont pas des leaders (Klijn et Koppenjan, 2000).

La GMN concerne de nombreux fonctionnaires, et pas seulement ceux qui travaillent au sein d'unités spécialisées dans les relations intergouvernementales, plus fréquentes aux paliers supérieurs qu'au niveau municipal, sauf dans quelques très grandes villes. Les fonctionnaires municipaux sectoriels sont aussi impliqués dans les relations avec des homologues provinciaux en raison des nombreux encadrements et programmes sectoriels, et même dans les relations transfrontalières (Brunet-Jailly, 2008). Cette implication dans la GMN est tout autant statutaire selon le poste occupé que personnelle. La littérature sur les gouvernances collaborative ou en réseau souligne l'importance des individus et des relations informelles (O'Leary et Vij, 2012; Agranoff, 2012). Ces dernières sont aussi présentes dans les relations intergouvernementales (Johns, O'Reilly et Inwood, 2007). Par ailleurs, les réseaux auxquels le fonctionnaire participe individuellement sont à prendre en considération compte tenu des effets de cette participation sur l'efficacité des interventions gouvernementales (Keiser, 2012).

La pratique statutaire et personnelle de la GMN s'effectue dans le cadre de dispositifs variés (ensemble de mécanismes et d'instruments) tant pour les interventions d'un palier sur un autre que pour l'organisation des interactions de gouvernance.

## Les dispositifs de la gouvernance multiniveau

La littérature sur la GMN traite davantage des interventions, surtout dans une perspective descendante, que de l'organisation proprement dite. La principale préoccupation porte sur les moyens non purement hiérarchiques qu'utilisent les paliers supérieurs pour aligner les actions des paliers inférieurs sur les objectifs centraux ou, pour reprendre une expression synthétique de Baldersheim et Stahlberg (2002), sur les régimes de régulation (*regulatory regime*) qui englobent l'encadrement légal, les incitatifs, les contrats et les droits des citoyens. Inspirées du courant d'analyse des instruments de gouvernement, plusieurs nomenclatures existent sur les outils de pilotage intergouvernemental infranational, mais leur efficacité respective n'est pas toujours documentée. Moseley et James (2008) montrent les effets sur la collaboration interlocale en Angleterre de trois grandes catégories d'outils distingués par leur ressort principal (autorité, information, incitatif). Radin (2007) regroupe les instruments de management intergouvernemental en quatre grandes catégories (organisation structurelle, programmes, recherche et information, gestion des communications et des conflits), en plus des mesures spécifiques de contrôle de la performance. Stoney et Graham (2009) analysent l'évolution des relations fédérales-municipales au Canada selon trois axes (leur caractère plus ou moins direct, leur degré de formalisme et leur intentionnalité plus ou moins explicite) et notent entre autres dans cette évolution une accentuation du mode gouvernance par l'implication plus grande des parties prenantes.

Les nomenclatures précédentes sont bâties à partir d'un point de vue central surplombant le local. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la caractéristique distinctive de la gouvernance par rapport aux relations gouvernementales classiques suppose un échange bilatéral. Les grilles d'observation des interventions multiniveaux devraient donc mettre aussi en valeur les interventions éventuelles des niveaux inférieurs. Horak (2012, p. 342) en esquisse une. Celle-ci oblige à s'interroger sur le genre d'engagement des divers types d'acteurs, à tous les niveaux, dans la fourniture des ressources et dans les différentes phases d'une politique publique (émergence, élaboration et mise en œuvre). Il est à noter que l'apport des paliers inférieurs ne procède pas forcément d'une approche ascendante; il peut être stimulé par une stratégie du palier supérieur de « *policy competition* » (Benz, 2007), de mise en compétition plus ou moins vive des paliers inférieurs dans la prise d'initiative ou l'adoption de politiques. Le soutien à l'élaboration volontaire de politiques locales, le financement sélectif après appel de propositions ou l'attribution de prix sont des variantes de ce genre de stratégie.

Ces diverses nomenclatures permettent de cerner l'éventail des interventions, surtout descendantes, qui par leur nature s'inscrivent dans un mode gouvernance, en dehors des gestes d'autorité centrale comme les restructurations du palier local, sur les plans institutionnel et fiscal (Garcea et LeSage, 2005). Par contre, l'organisation même des interactions entre les divers types d'acteurs des différents paliers ne bénéficie pas de la même couverture analytique, ni dans ses mécanismes ni dans ses processus. Certes les ouvrages généraux sur la gouvernance urbaine mentionnent des mécanismes de dialogue entre les provinces et les municipalités; les analyses sur la mise en œuvre de programmes particuliers

exposent les dispositifs de gestion de ces programmes, par exemple pour le programme d'infrastructure (Champagne dans ce numéro) ou pour l'entente tripartite de redéveloppement d'un quartier de Vancouver (Mason, 2007). Ces dispositifs comprennent habituellement un palier de pilotage politique de haut niveau et un palier administratif d'opération à subdivisions plus ou moins nombreuses. Nous ne disposons d'aucun portrait complet à l'échelle d'une province de tous les mécanismes d'interaction entre acteurs administratifs de divers paliers ni entre ces acteurs administratifs et les acteurs non gouvernementaux, que ce soit des conseils ou comités statutaires ou des comités de gestion des programmes. En l'absence d'une description anatomique détaillée de la GMN, il est présomptueux de formuler des énoncés généraux sur sa « physiologie » (Dwivedi, Mau et Sheldrick, 2009), sur son fonctionnement et ses processus. Un tel portrait d'ensemble, aussi laborieux serait-il compte tenu de la multitude des mécanismes, serait néanmoins une assise solide pour apprécier l'importance relative de la GMN dans les relations intergouvernementales et plus particulièrement dans l'étendue de l'interface entre acteurs administratifs et acteurs non gouvernementaux, en dehors des interactions courantes de prestation de services. En l'état actuel, les connaissances sur la pratique administrative dans la GMN restent parcellaires, notamment en ce qui concerne les rôles des divers acteurs.

### Les rôles et les compétences

La gouvernance comme dynamique d'interaction entre divers types d'acteurs a pour trame un jeu de rôles, par-delà la frénésie des positionnements et des calculs stratégiques individuels conjoncturels. Un rôle est défini par des attentes à l'égard des comportements individuels et des prestations dans une fonction particulière. Certains travaux explicitent les rôles joués par certains acteurs dans la GMN. Par exemple, Garcea et Pontikes (2004) montrent que dans les relations fédérales-provinciales, la Saskatchewan joue quatre rôles différents (*monitoring, advocacy, mediation et regulatory*). Alors que dans un contexte de relations intergouvernementales les rôles des acteurs aux divers paliers pouvaient être relativement clairement départagés selon le schéma théorique de la relation principal/agent, en mode GMN les rôles sont moins figés et parfois interchangeableables, comme la littérature sur la gouvernance collaborative le montre.

Une belle illustration de l'interchangeabilité des rôles est fournie par la production d'un livre blanc sur l'avenir municipal par l'Union des municipalités du Québec en 2012, alors qu'un livre blanc fait traditionnellement partie du registre des productions de politiques du gouvernement provincial.

Dans la GMN, les paliers supérieurs n'ont guère plus de monopole des rôles; tous les autres acteurs peuvent contribuer à leur exercice. Illustrons sommairement cette diversité de contributions des divers paliers et types d'acteurs dans une dizaine de fonctions répertoriées dans les études des relations intergouvernementales et de gouvernance collaborative ou en réseau.

### *Le contrôle*

Le contrôle, assorti éventuellement de sanctions, est une fonction typique d'une relation hiérarchique. Son efficacité dépend toutefois en partie des contributions d'autres acteurs, en particulier des signalements de citoyens, des comportements d'autodiscipline à travers divers genres de certification et de la surveillance des ordres professionnels. Par ailleurs, les effets éventuels entre le développement des relations en mode gouvernance sur l'intensité et les modalités d'exercice du contrôle hiérarchique n'ont pas fait l'objet d'investigation.

### *Le monitoring systémique*

Le suivi de l'évolution des situations dans divers domaines a été l'apanage du central, symbolisé par la notoriété des instituts de statistiques. Mais le local développe lui aussi des indicateurs (Fédération canadienne des municipalités). Sur toutes les dimensions intangibles du développement local, le partage des diagnostics entre tous les types d'acteurs locaux est devenu une pratique courante, notamment dans les exercices de planification stratégique.

### *La définition des orientations*

À tous les paliers, les projets de politique générale font habituellement l'objet de vastes consultations, informelles ou formelles, auprès des parties prenantes, et les décisions sur certains projets majeurs sont parfois précédées d'audiences publiques. Les exigences normatives imposées aux échelons inférieurs et aux autres acteurs non gouvernementaux, tout comme les paramètres des programmes, sont aussi parfois au cœur des négociations.

### *L'arbitrage*

L'arbitrage entre intérêts territoriaux ou entre demandes concurrentes de ressources publiques continue à relever ultimement des décideurs politiques à tous les paliers, mais il peut être précédé ou remplacé par des exercices de médiation qui font intervenir d'autres types d'acteurs.

### *L'interpellation mutuelle*

La convocation des parties prenantes, c'est-à-dire la sollicitation d'avis sur certains enjeux, ne vient pas uniquement des acteurs publics, mais aussi d'autres types d'organismes. La délibération publique et la connexion entre détenteurs d'enjeux sont de sources multiples.

Dans le contexte des négociations commerciales, lesquelles sont traditionnellement présentées comme le monopole de l'exécutif fédéral, on constate la perte de monopole des rôles. Pour les négociations commerciales entre le Canada et l'Union européenne, cette dernière a insisté pour que des représentants des provinces soient présents au sein de diverses tables de négociation. Le gouvernement a nommé comme négociateur en chef pour le gouvernement du Québec l'ancien premier ministre Pierre Marc Johnson qui a pour mandat de représenter et de défendre les intérêts du Québec dans les négociations non seulement auprès du représentant du gouvernement canadien, mais également auprès de ceux des autres provinces canadiennes et de l'Union européenne. Il doit également organiser des consultations avec des acteurs clés de la société civile et des milieux concernés en plus de travailler avec le gouvernement du Québec qui détient le mandat de consulter le milieu associatif et celui des entreprises, mais également tous les ministères et les sociétés d'État. Dans le cadre de ses fonctions, M. Johnson est également l'interlocuteur privilégié des médias québécois quant aux enjeux liés aux négociations avant même le négociateur canadien ([www.premiere-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/details.asp?idCommunique=696](http://www.premiere-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/details.asp?idCommunique=696)).

#### *L'autonomisation (empowerment)*

L'autonomisation est une condition *sine qua non* de la GMN. Sans acteurs autonomes à tous les ordres de gouvernement, la gouvernance régresse en relation purement hiérarchique. Les acteurs des paliers inférieurs doivent avoir une capacité d'initiative, d'expérimentation innovante et de proposition. L'autonomisation passe souvent paradoxalement par des processus simultanés de centralisation et de décentralisation. La multiplication des guides par les administrations centrales facilite la maîtrise technique de certaines questions par les acteurs locaux, mais en même temps ces acteurs doivent avoir une marge de manœuvre pour trouver des solutions adaptées aux contextes locaux. L'autonomisation peut émaner d'une offre centrale ou d'un renforcement mutuel d'expertise dans des réseaux obliques.

#### *L'apprentissage collectif*

L'amélioration continue d'une capacité à travailler ensemble est un critère de succès dans la gouvernance collaborative qui convient aussi à la GMN. L'apprentissage collectif requiert une ouverture au partage d'information et d'expertise ainsi que le développement d'une confiance mutuelle. La stabilité des interlocuteurs est l'une des conditions éventuellement problématique dans la GMN.

#### *L'intégration*

La GMN est en bonne partie pragmatique, tournée vers la mise en œuvre de solutions à des problèmes concrets locaux ou régionaux. Des solutions adaptées aux contextes locaux supposent une intégration des points de vue et des ressources des acteurs de divers paliers, dans le respect des contraintes respectives de chacun des acteurs, parfois moins vives pour les acteurs non gouvernementaux. Ceux-ci peuvent, dans certaines circonstances, servir de liant entre acteurs administratifs sectoriels de divers paliers.

## L'évaluation

La fonction d'évaluation est plus développée au central qu'au local. L'évaluation d'actions multipartites et multiniveaux adopte souvent une approche constructiviste où tous les types d'acteurs sont mis à contribution.

Dans toutes ces fonctions, les acteurs administratifs centraux se retrouvent parmi d'autres, nonobstant leur adossement aux décideurs politiques ultimes qui leur donne un statut de *primus inter pares*. Ils sont jusqu'à un certain point devenus conscients de cette position étant donné la fréquence avec laquelle ils mentionnent leurs « partenaires ».

Dans leurs rapports annuels de gestion 2011-2012, les dix-sept ministères québécois mentionnent tous leurs partenaires, sans beaucoup expliciter toutefois la nature des échanges qu'ils ont entretenus avec eux. Cette mention témoigne de la place qu'ils accordent aux différents acteurs.

L'établissement de relations partenariales suppose que chaque partenaire puisse s'engager individuellement. Cette exigence soulève la question (peu documentée) du degré de discrétion administrative nécessaire dans la GMN.

Comme les travaux sur la gouvernance collaborative (Agranoff, 2012) ou en réseau (Edelenbos, Klijn et Steijn, 2011) le montrent, agir en contexte d'interaction partenariale suppose des compétences particulières, tant sur le plan des savoirs, en particulier les connaissances sur la dynamique partenariale et la gestion des réseaux, que sur celui du savoir-être, comme l'aptitude à contribuer à un leadership collaboratif. L'article de Valade dans le présent numéro illustre bien l'importance des savoir-être collaboratifs dans les réalisations multiniveaux. Par ailleurs, l'interaction partenariale amène les acteurs administratifs de tous les paliers à trouver de nouvelles solutions à quelques défis classiques de l'administration publique.

## Des défis administratifs classiques renouvelés

Nous mentionnons brièvement, dans la présente section, trois défis administratifs. D'abord, la prévalence de l'intérêt public. La GMN intensifie et légitime la proximité avec les groupes d'intérêt, territoriaux ou sectoriels. Dans la recherche de solutions élaborées en commun dans des processus décisionnels qui se veulent le plus souvent consensuels, il convient aux acteurs administratifs de rappeler les considérations sur l'intérêt public. Or ni la façon dont ce rappel est fait ni son efficacité ne sont documentées. Ensuite, la reddition de comptes. L'interaction partenariale accroît le nombre de parties prenantes auxquelles les fonctionnaires doivent rendre des comptes, non seulement les élus et les citoyens, mais aussi les partenaires eux-mêmes; la reddition de comptes n'est possible que si l'interaction avec les partenaires est formellement incluse dans les descriptions des fonctions. Elle est d'autant plus délicate que les échanges sont souvent informels et que le maintien de la confiance mutuelle suppose une retenue dans la divulgation des informations. Plusieurs auteurs évoquent les difficultés de la reddition de comptes en contexte de GMN, entre autres Young dans le présent numéro qui aborde le

thème de l'imputabilité. Enfin, l'efficacité. La recherche d'efficacité dans la GMN se heurte aux mêmes genres d'obstacles que rencontre la gouvernance collaborative (Agranoff, 2012). Les synthèses des études comparatives de Lazar et Leuprecht (2007) et de Horak et Young (2012) dressent un bilan mitigé de la GMN dans la mise en œuvre des politiques urbaines.

La GMN engendre ainsi des défis renouvelés dans la pratique administrative qui suscitent des ajustements de plus ou moins grande ampleur dans les comportements. Ces défis conviennent aussi les praticiens et les théoriciens de l'administration publique à un questionnement plus fondamental sur l'exercice du rôle de l'État dans la société actuelle et, de ce fait, sur l'architecture d'ensemble de l'administration publique. Comme Piattoni (2010) l'avance, la GMN implique tout autant l'analyse de la restructuration de l'État que celle de la mobilisation de divers types d'acteurs et celle des nouveaux modes de processus de décision.

## ■ LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU ET L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le questionnement qui suit découle des difficultés à saisir les tendances à l'œuvre dans la GMN et porte sur l'organisation et l'action de l'État.

### Des paradoxes et des obsolescences conceptuelles

Plusieurs tendances paradoxales se manifestent dans la GMN et elles mettent à mal quelques dichotomies usuelles, en particulier le vertical et l'horizontal, l'ascendant et le descendant, la bureaucratie et l'initiative et, surtout, le centre et la périphérie. Comme nous l'avons mentionné dans la première partie, dans la GMN l'horizontal ne peut pas être dissocié du vertical, l'ascendant et le descendant se conjuguent grâce en partie aux relations obliques. Les stratégies de débureaucratiation conduisent parfois à plus de formalisation (Leo, 2009; Torsteinsen, 2012). Le centre et la périphérie se fondent; la périphérie décentralisée devient centrale, dans le sens où elle est de plus en plus impliquée dans la mise en œuvre des politiques et que le centre en devient plus dépendant, non seulement pour son efficacité, mais aussi pour les innovations des pratiques.

Au cours des années 2000, les municipalités du Québec se sont vues davantage réglementées et normalisées sur certains aspects (en particulier dans les domaines de la sécurité et de l'environnement) et en même temps, sous l'impulsion de coalitions nationales, davantage sollicitées, voire exhortées, à prendre des initiatives concrètes pour le développement local durable et pour faire face à certaines problématiques sociales (famille, aînés, lutte contre la pauvreté). Ces nouvelles responsabilités illustrent un changement de paradigme entre le centre et la périphérie.

Ces dichotomies usuelles deviennent en quelque sorte obsolètes. Certains théoriciens proposent de nouveaux concepts pour capter les paradoxes : la « *fragmentation* » pour les processus simultanés de fragmentation et d'intégration (Rosenau, 2005) ou la « *déconcentration* » pour la concomitance de la centralisation et la

déconcentration (Lefebvre, 1996). Hooghe et Marks (2010, p. 1) notent une « *pro-fusion of new terms* » pour désigner les relations entre les niveaux : gouvernance multiniveau, multi-perspective, polycentrique...

Ces paradoxes, difficiles à saisir synthétiquement, s'inscrivent dans un contexte de transformation profonde de l'environnement politique (Horizons de politiques, 2012). La société se re façonne à travers des tendances de fond qui n'ont pas leur source dans l'État, mais que l'État essaie d'infléchir sur les plans économique et socioculturel. Sur le plan économique, la globalisation se répercute dans des restructurations étatiques et une revalorisation des dynamiques locales et régionales par des processus complexes qu'explore le courant de recherche sur le changement d'échelle (*rescaling*) (Behrer et autres, 2005). Sur le plan socioculturel, l'hétérogénéisation des populations urbaines et la propension à l'affirmation personnelle (démultipliée par la diffusion des médias sociaux) font de la conciliation des styles de vie un défi politique majeur (Stoker, 2011). Les tendances économiques et socioculturelles poussent à de nouvelles formes de territorialisation des politiques sur fond d'homogénéisation technico-économique. L'administration publique doit alors se rappeler qu'elle n'a pas seulement pour mission de fournir des biens et des services, mais qu'elle doit également mettre au point des systèmes complexes de régulation et susciter un sens des lieux, « *a place value* », comme l'indiquait Kirlin (1996). L'accent mis sur l'adaptation des politiques aux contextes locaux (Bradford, 2005; Horizons de politiques, 2012) témoigne de cette montée en puissance du local, aussi coulissant soit-il, qui rend la problématique de la GMN encore plus pertinente. L'actualité du local et les tendances paradoxales mentionnées précédemment laissent supposer que pour garder sa capacité d'emprise sur une société dont les ressorts lui échappent, l'État tente, à travers la GMN, de resserrer ses composantes sectorielles et territoriales, tout en les autonomisant et en facilitant la multiplication de leurs interfaces avec les acteurs non publics.

Comment être en même temps plus ouvert, plus polycentrique et mieux intégré? La GMN se veut une réponse à cette question. La réponse est-elle viable à long terme? On peut émettre l'hypothèse que la viabilité dépendra de sa capacité à ne pas rester une excroissance des institutions telles qu'elles sont, mais à devenir le principe de base dans l'architecture de l'État, à imprégner l'organisation et l'action de l'État, bref à être un ferment d'innovation institutionnelle.

## **Un impératif d'innovation institutionnelle**

Sur le plan institutionnel, les expériences de GMN devraient aider à expliciter des principes de « métagouvernance », entendue comme « gouvernance de la gouvernance » (Sorensen et Torfing, 2009), comme réflexion collective normative sur les arrangements collaboratifs entre entités auto-organisées. Cette réflexion doit notamment éviter le piège de réintroduire un schème de pensée hiérarchique (Klijn et Koppenjan, 2012). Les tendances actuelles dans la société et dans le système politique soulèvent deux questions majeures liées à la métagouvernance. En premier lieu, comment maximiser l'autonomie proactive des unités de base en même temps que leur propension à collaborer avec d'autres? Cette question est centrale en ce moment dans la redéfinition du rôle des municipalités dans plusieurs pays.

Comment opérationnellement, dans le traitement des questions à l'ordre du jour public, concilier les trois formes de démocratie actuellement valorisées : la démocratie représentative et ses élus décideurs, la démocratie participative et ses citoyens incontournables, et ce qu'on peut appeler la démocratie partenariale, celle des réseaux vraiment collaboratifs avec ses acteurs sociaux organisés? Ces trois formes sont inégalement développées au sein des différents ordres de gouvernement et il est possible que des différences entre les paliers soient appropriées pour assurer la résilience de la société vue comme système adaptatif complexe (Duit et Galaz, 2008).

S'agissant de l'action, la GMN recèle deux potentiels de transformation des façons d'être et des façons de voir de l'administration publique. La GMN essaie d'intégrer les contributions de divers types d'acteurs de divers niveaux dans la solution de problèmes et l'atteinte d'objectifs définis en commun. Elle devrait donc en principe conduire à valoriser non seulement ce que l'administration fait, mais aussi ce qu'apportent ses partenaires, ce qui n'est pas encore pratique courante. Le regain d'actualité du thème de la coproduction dans la littérature récente est symptomatique de ce souci d'excentrer le foyer d'attention dans les analyses de gouvernance (Bovaird et Loeffler, 2012). Par ailleurs, la GMN semble un véhicule efficace pour diffuser à tous les niveaux des cadres de référence sur la façon de définir certains problèmes et sur les solutions adaptées. Les discours des locaux (professionnels ou responsables) sont souvent similaires à ceux des centraux, avec un usage intense de notions abstraites (par exemple, cohésion ou innovation sociale). Une plus grande prise en compte des diverses contributions dans les expériences concrètes, le plus souvent menées par le palier local, pourrait rééquilibrer la tension entre l'abstrait et le concret, le général et le particulier, inhérente à l'action étatique (Raadschelders, 2003).

## ■ CONCLUSION

Cet article esquisse un portrait général de la place de l'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale impliquant le palier local, surtout à partir de la littérature et avec un accent particulier sur la situation canadienne. Deux constats principaux s'en dégagent. En premier lieu, les relations entre les instances intergouvernementales (en rangeant ici aux fins de diagnostic les municipalités) ont effectivement tendance à être abordées en termes de gouvernance. Mais les études disponibles ne couvrent ni toutes les relations de gouvernance ni tous les secteurs d'action publique. Il est donc difficile d'apprécier la portée réelle relative des modalités non hiérarchiques de relation qui se veulent typiques de la gouvernance. En deuxième lieu, les dispositifs de GMN sont surtout portés par l'administration publique et pourtant son travail est peu décortiqué.

Les recherches pour approfondir les connaissances sur le rôle de l'administration publique dans la GMN pourraient s'articuler autour de trois axes principaux. D'abord, puisque la GMN implique par définition des échanges réciproques, il faut décentrer l'analyse et accorder autant d'attention aux contributions des paliers inférieurs et des acteurs non gouvernementaux qu'aux actions

et outils des administrations centrales. Deuxièmement, les études de gouvernance collaborative ou en réseau fournissent beaucoup d'enseignements sur les comportements administratifs appropriés au mode gouvernance ; ils devraient être davantage spécifiés en contexte de multiniveau. Troisièmement, dans une perspective théorique plus générale, il faudrait examiner si la GMN amène l'administration publique à redéfinir l'architecture de l'État dans une société de flux et de capacité accrue d'autonomisation, alors que le multiniveau traditionnel était bâti dans une mentalité de fiefs.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for Public Sector*, Washington, Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2010). *Local Governments and their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Andrew, C. (1995). « Provincial-municipal Relations; or Hyper-fractionalized Quasi-subordination Revisited », dans J. Lightbody (dir.), *Canadian Metropolitcs: Governing our Cities*, Mississauga, Coop Clark Pitman.
- Baldersheim, H. et K. Ståhlberg (2002). « From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries », *Local Government Studies*, vol. 28, n° 3, p. 74-90.
- Behrer, L. et autres (2005). *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Benz, A. (2007). « Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-level Governance in Germany », *Regional & Federal Studies*, vol. 17, n° 4, p. 421-436.
- Betsill, M. et B. Rabe (2009). « Climate Change and Multilevel Governance: The Evolving State and Local Roles », dans D. A. Mazamian et M. E. Kraft (dir.), *Toward Sustainable Communities Transition and Transformations in Environmental Policy*, Cambridge, MIT Press.
- Bovaird, T. et E. Loeffler (2012). « User and Community Co-Production of Public Services and Public Policies through Collective Decision-Making: the Role of Emerging Technologies », dans T. Brandsen et M. Holzen (dir.), *The Future of Governance*, Newark, National Center for Public Performance.
- Bradford, N. (2005). *Place-based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Ottawa, CPRN, Research report f/51.
- Brunet Jailly, E. (2008). « Cascadia in Comparative Perspectives: Canada U.S. Relations and the Emergence of Cross Border Regions », *Canadian Political Science Review*, vol. 2, n° 2, p. 104-124.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, New York, Palgrave Macmillan.
- Callanan, M. (2012). « Subnational Collective Action: The Varied Patterns of Mobilisation of Local Government Associations », *Local Government Studies*, vol. 38, n° 6, p. 753-775.

- Chenier, J. A. (2009). « The Evolving Role of the Federation of Canadian Municipalities », *Canadian Public Administration*, vol. 53, n° 3, p. 395-416.
- Chowdury, N. et R. A. Wessel (2012). « Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance? », *European Law Journal*, vol. 18, n° 3, p. 335-357.
- Conteh, C. (2012). « Public Management in an Age of Complexity: Regional Economic Development in Canada », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 25, n° 6, p. 464-472.
- Corfee-Morlot, J. et autres (2009). « Cities, Climate Change and Multilevel Governance », *OECD Environmental Working Papers N° 14*, Paris, OCDE.
- Dobell, R. et L. Bernier (2013). *Citizen-centered Governance: Inter-governmental and Inter-institutional Dimensions of Alternative Service Delivery*, Cahier de recherche 2013-01, Québec, Centre de recherche sur la gouvernance, ENAP.
- Duit, A. et V. Galaz (2008). « Governance and Complexity: Emerging issues for Governance Theory », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, n° 3, p. 311-335.
- Durose, C. et V. Lowndes (2010). « Neighbourhood Governance: Contested Rationales within a Multi-Level Setting – A Study of Manchester », *Local Government Studies*, vol. 36, n° 3, p. 341-359.
- Dwivedi, O. P., T. A. Mau et B. Sheldrick (2009). *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*, Ottawa, University of Ottawa Press.
- Edelenbos, J., E. H. Klijn et B. Steijn (2011). « Managers in Governance Networks: How to Reach Good Outcomes? », *International Public Management Journal*, vol. 14, n° 4, p. 420-444.
- Faludi, A. (2012). « Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms », *Planning Theory & Practice*, vol. 13, n° 2, p. 197-211.
- Fédération canadienne des municipalités (2012). *Système de rapports sur la qualité de vie*, <http://fcm.ca/accueil/programmes/systeme-de-rapports-sur-la-qualite-de-vie.htm> (page consultée le 23 janvier 2013).
- Fimreite, A. L. et J. Aars (2007). « Tensions and Cooperation in a Multilevel System: Integrating District Councils in City Government in Bergen », *Local Government Studies*, vol. 33, n° 5, p. 677-698.
- Fotel, T. et G. S. Hanssen (2009). « Meta-Governance of Regional Governance Networks in Nordic Countries », *Local Government Studies*, vol. 35, n° 5, p. 557-576.
- Garcea, J. et E. C. LeSage (2005). *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment and Rebalancing*, Don Mills, Oxford University Press.
- Garcea, J. et K. Pontikes (2004). « Federal-municipal-provincial Relations in Saskatchewan: Provincial Roles, Approaches and Mechanisms », dans R. Young et C. Leuprecht (dir.), *Canada the State of the Federation, 2004: Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal, McGill-Queens'University Press.
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Graham, K. A., S. D. Phillips et A. M. Maslove (1998). *Urban Governance in Canada: Representation, Resources, and Restructuring*, Toronto, Harcourt, Brace.

- Hooghe, L. et G. Marks (2010). « Types of Multi-level Governance », dans H. Enderlin, S. Wälti et M. Zürn (dir.), *Handbook of Multi-level Governance*, Northampton, Edward Elgar Publishing Inc.
- Hooghe, L. et G. Marks. (2003). « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, p. 233-243.
- Horak, M. (2012). « Conclusion: Understanding Multilevel Governance in Canada's Cities », dans M. Horak et R. Young (dir.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal, McGill-Queen University Press, p. 339-370.
- Horak, M. et R. Young (dir.) (2012). *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal, McGill-Queen University Press.
- Horizons de politiques Canada (2012). *L'orientation des politiques en terrain mouvant. Comprendre l'environnement politique en pleine évolution dans la complexité du 21<sup>e</sup> siècle*, [www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=2012-0125\\_01](http://www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=2012-0125_01) (page consultée le 23 janvier 2013).
- Jacobsen, D. I. (2003). « Politico-Administrative Conflict at the Local Level: Determined by the Degree of Central Government Regulation? », *Local Government Studies*, vol. 29, n° 4, p. 95-116.
- John, P. et A. Cole (2000). « When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 2, p. 248-268.
- Johns, C., P. L. O'Reilly et G. J. Inwood (2007). « Formal and Informal Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 50, n° 1, p. 21-41.
- Keiser, L. (2012). *The Impact of Participation in Professional Associations on Street-level Policy Implementation*, Communication présentée à l'EGPA Annual Conference, Bergen Norway, 5-8 septembre.
- Kirlin, J. (1996). « What Government Must Do Well: Creating Value for Society », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, n° 1, p. 161-185.
- Klijin, E.-H. et J. Koppenjan (2012). « Governance Network Theory: Past, Present and Future », *Policy & Politics*, vol. 40, n° 4, p. 587-606.
- Klijin, E.-H. et J. F. M. Koppenjan (2000). « Public Management and Policy Networks: Foundation of a Network Approach to Governance », *Public Management*, vol. 2, n° 2, p. 135-158.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, London, Sage.
- Laforest, R. (2011). « L'étude du tiers secteur au Québec : comment saisir la spécificité québécoise? », *Politique et sociétés*, vol. 30, n° 1, p. 43-55.
- Lazar, H. et C. Leuprecht (2007). *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Lecy, J. D., I. A. Mergel et H. P. Schmitz (2013). « Networks in Public Administration », *Public Management Review*, version of record first published: 29 Jan 2013.
- Lefebvre, F. (1996). « La déconcentration et l'administration territoriale de la République », *Les Cahiers du CNFPT*, n° 49, p. 43-51.
- Leo, C. (2009). « Multi-Level Governance and Ideological Rigidity: The Failure of Deep Federalism », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, n° 1, p. 93-116.

- Lightbody, J. (2006). *City Politics, Canada*, Peterborough, Broadview Press.
- McAllister, M. L. (2004). *Governing Ourselves? The Politics of Canadian Communities*, Vancouver, UBC Press.
- Mahon, R., C. Andrew et R. Johnson (2007). « Policy Analysis in an Era of 'Globalization'. Capturing Spatial Dimensions and Scalar Strategies », dans M. Orsini et M. Smith (dir.), *Critical Political Studies*, Vancouver, UBC Press.
- Mason, M. (2007). « Collaborative Partnerships for Urban Development: A Study of the Vancouver Agreement », *Environment and Planning A*, vol. 39, n° 10, p. 2366-2382.
- Massicotte, G. (dir.) (2008). *Sciences du territoire : perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Moseley, A. et O. James (2008). « Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-governance in Homelessness Services in England », *Public Organization Review*, vol. 8, n° 2, p. 117-136.
- O'Leary, R. et N. Vij (2012). « Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? », *The American Review of Public Administration*, vol. 42, n° 5, p. 507-522.
- Ongaro, E. et autres (dir.) (2010). *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Papadopoulos, Y. (2007). « Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance », *European Law Journal*, vol. 13, n° 4, p. 469-486.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2001). « Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multilevel Governance », *Policy & Politics*, vol. 29, n° 2, p. 131-135.
- Phillips, S. D. et S. R. Smith (2011). *Governance and Regulation in the Third Sector: International Perspectives*, New York, Routledge.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, New York, Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2003). *Government: A public Administration Perspective*, New York, M.E. Sharpe.
- Radin, B. A. (2007). « The Instruments of Intergovernmental Management », dans G. Peters et J. Pierre (dir.), *The Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Rhodes, R. A. W. (1996). « The New Governance: Governing Without Government », *Political Studies*, vol. 44, p. 652-667.
- Rosenau, J. N. (2005). « Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch », dans I. Bache et M. V. Flinders (dir.), *Multi-level Governance*, New York, Oxford University Press.
- Rouillard, C. et G. Nadeau (2013). « Recasting and Reframing a Polymorphous Concept : A Sober Second Look at Multilevel Governance », dans D. Cepiku, D. K. Jesuit et I. Roberge (dir.), *Making Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, Boca Raton, CRC Press.
- Sancton, A. et R. Young (2009). *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*, Toronto, University of Toronto Press.
- Savard, J.-F. et J.-P. Villeneuve (2011). *Les défis de la gouvernance multi-niveaux l'exemple du Canada et de la Suisse*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- Smith, P. J. et K. Stewart (2003). *Beavers and Cats Revisited: Creatures & Tenants vs. Municipal Charter (s) & Home Rule—Has the Local-Intergovernmental Game Shifted?*, Communication pour la Municipal-Federal-Provincial Relations Conference, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Sorensen, E. et J. Torfing (2009). « Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance », *Public Administration*, vol. 87, n° 2, p. 234-258.
- Stevenson, D. et R. Gilbert (2005). « Coping with Canadian Federalism: The Case of the Federation of Canadian Municipalities », *Canadian Public Administration*, vol. 48, n° 4, p. 528-557.
- Stoney, C. et K. A. Graham (2009). « Federal-municipal Relations in Canada: The Changing Organizational Landscape », *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 3, p. 371-394.
- Stoker, G. (2011). « Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective », *Public Administration*, vol. 89, n° 1, p. 15-31.
- Sutcliffe, J. B. (2007). « Local Government in a Multi-level Setting: Lessons from England and Ontario », *Regional & Federal Studies*, vol. 17, n° 2, p. 253-273.
- Taylor, Z. et G. Eidelman (2010). « Canadian Political Science and the City: A Limited Engagement », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 43, n° 4, p. 961-981.
- Tindal, C. R. et S. N. Tindal (2008). *Local Government in Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Torsteinsen, H. (2012). « Why Does Post-Bureaucracy Lead to More Formalisation? », *Local Government Studies*, vol. 38, n° 3, p. 321-344.
- United Cities and Local Governments (2008). *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report*, Barcelona, United Cities and Local Governments.
- Union des municipalités du Québec (2012). *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, Montréal, Union des municipalités du Québec.
- Young, R. et C. Leuprecht (2004). *Canada. The State of the Federation, 2004: Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal, McGill-Queens'University Press.