

Éditorial

Par Stéphane Paquin

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec
Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie politique
internationale et comparée
stephane.paquin@enap.ca

Chers Lecteurs,

Le concept de gouvernance multiniveau est relativement récent dans la littérature sur les politiques et les administrations publiques. Au début des années 1990, Gary Marks l'utilise pour mettre en lumière le processus décisionnel au sein de l'Union européenne. Ce concept lui permet d'illustrer la relation complexe qui existe entre les acteurs non étatiques et les divers ordres gouvernementaux, allant du palier local jusqu'à l'Union européenne dans la construction des politiques européennes.

Ainsi, la gouvernance multiniveau est une approche plus inclusive et ouverte des relations et des rapports de gouvernance. Elle rejette non seulement la séparation artificielle entre les politiques intérieure et internationale des États, mais également l'approche descendante et exclusivement gouvernementale du processus d'élaboration des politiques. Cette approche reconnaît l'importance de mettre l'accent sur une pluralité d'acteurs dans les prises de décision d'une politique européenne de même que dans sa mise en œuvre. Vingt ans après son introduction, ce concept a connu une expansion fulgurante dans de nombreux autres champs de recherche.

En choisissant de consacrer un numéro à cette thématique, nous espérons des réponses à des questions essentielles : qui sont les principaux acteurs de la gouvernance multiniveau ? À travers quels mécanismes s'opère une pareille gouvernance ? La gouvernance multiniveau renforce-t-elle la décentralisation ? Y a-t-il un palier qui tire plus d'avantages qu'un autre dans ce type de relation ? Les chercheurs que nous avons invités ont apporté d'excellents éléments de réponse.

Dans un article introductif au numéro, mon collègue **Gérard Divay** et moi-même de l'École nationale d'administration publique du Québec traçons les contours de la gouvernance multiniveau et brossons un portrait général de la place qu'y occupe l'administration publique en mettant l'accent sur le local dans le contexte canadien. La gouvernance multiniveau serait une nouvelle perspective d'analyse des relations intergouvernementales, relations qui ne se limitent pas aux liens entre les différents ordres de gouvernement, mais qui s'étendent à d'autres acteurs. Nous nous intéressons aux divers phénomènes abordés dans les études sur le sujet tout en tissant des liens entre ces phénomènes et les différents aspects traités par les autres auteurs du numéro.

Je tiens ici à souligner combien, tout au long du processus de réalisation de ce numéro, le professeur Divay nous a guidés, appuyés et inspirés. Je le remercie chaleureusement pour sa participation active et ses judicieux conseils.

Robert Young, expert du domaine de la gouvernance multiniveau et professeur à l'Université Western Ontario, est le second à témoigner et dévoile les résultats d'un vaste projet de recherche portant sur la production des politiques publiques dans un contexte de négociations intergouvernementales dans les municipalités canadiennes et sur le rôle des forces sociales dans le processus d'élaboration des politiques. Deux concepts fondamentaux sont mis en évidence : la reddition de comptes et l'efficacité. Selon Young, la gouvernance multiniveau agirait au détriment de la reddition de comptes, car les décisions sont prises lors de rencontres privées et le principal obstacle à l'efficacité serait le roulement du personnel politique. Enfin, les Accords de développement urbains constitueraient la forme la plus pure de gouvernance multiniveau au Canada. **Eric Champagne**, professeur à l'Université d'Ottawa, poursuit sur cette lancée en choisissant comme sujet d'étude les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral et le partage des responsabilités entre trois ordres de gouvernement : le fédéral, le provincial et le municipal. Après avoir décrit l'évolution historique et politique du financement des infrastructures municipales et analysé la nature des instruments de politiques publiques, Champagne constate la résilience du programme canadien d'infrastructures en dépit des nombreux changements de régime politique et du fait qu'il relève traditionnellement de compétence provinciale.

Jefferey M. Sellers de la University of Southern California s'intéresse lui aussi à l'échelle locale, mais se penche plus exactement sur les liens entre l'organisation sociétale et l'État, soit là où, selon lui, s'opère réellement la gouvernance multiniveau. Il présente trois modèles d'infrastructures de gouvernance locale au sein desquels la coopération, la confiance et les responsabilités entre les paliers national et local varient selon le degré d'incorporation politique et civique. Sellers accorde une grande importance aux acteurs locaux et à la participation citoyenne, et ces constituants de la gouvernance multiniveau occupent également une place centrale dans l'article de **Lisa Turkewitsch** et **Michael Stein**, tous deux de l'Université de Toronto. Pour eux, la gouvernance multiniveau n'est pas uniquement verticale. Elle est aussi horizontale, et cette horizontalité s'observe dans les processus de prise de décision entre autorités gouvernementales, organisations non gouvernementales et société civile. Turkewitsch et Stein s'intéressent également à la littérature sur l'administration publique et la nouvelle gestion publique. Pour eux, les nouvelles formes de gouvernance se basent sur des ententes volontaires et elles sont susceptibles d'améliorer les approches traditionnelles utilisées pour comprendre le fonctionnement interne des relations intergouvernementales. Ils tirent des exemples de l'Australie, du Canada et des États-Unis.

Après ces articles qui mettent en lumière le concept de gouvernance multiniveau, il convient d'examiner dans la pratique comment s'exécute cette gouvernance. C'est justement ce que font **Stéphanie Vanhaeren**, **Pauline Feron**, **Kim Hendrickx** et **Catherine Fallon** de l'Université de Liège en nous entraînant en Belgique et en nous entretenant de gestion de la qualité de l'air où apparaît une nouvelle dimension, celle de l'européanisation. Ces chercheurs mettent en exergue la difficulté que peut rencontrer une gouvernance multiniveau lorsque l'Union européenne décide de politiques et demande aux États membres de les appliquer alors que ce champ de compétence relève

des régions et non des États. Ils montrent à quel point la collaboration entre experts, universitaires et gestionnaires publics est capitale pour mener à bien la traduction de politiques décidées dans les hautes sphères, mais mises en pratique sur le terrain. **Marc Valade**, consultant indépendant, arrive au même constat : la collaboration et le travail en réseau sont essentiels. Dans son article, il esquisse le portrait d'une gouvernance partagée, ou partenariale, qui intègre des acteurs issus du marché et de la société civile, une gouvernance qui mise, elle aussi, sur l'horizontalité. À l'aide d'une expérience de gouvernance qui lie les régions administratives et l'État québécois, il définit cinq conditions clés pour mettre en œuvre une gouvernance multiniveau de type partenarial.

Alexandre Couture Gagnon, professeure à l'École nationale d'administration publique du Québec, s'intéresse pour sa part à la manière dont se déploie la gouvernance multiniveau dans le cas de nations minoritaires. Elle examine les relations intergouvernementales entre le Québec et le Canada, d'une part, et entre la Catalogne et l'Espagne, d'autre part, en portant son attention sur trois champs de politique précis : la langue, l'immigration et les relations extérieures. Il ressort que la collaboration varie considérablement d'un pays à l'autre et d'un champ de compétence à un autre. Elle semble fructueuse dans les politiques d'immigration au Canada où il y a un partage d'information et satisfaction de part et d'autre des ministères. Pour leur part, **Christian Leuprecht** et **Todd Hataley** du Collège militaire royal du Canada orientent leur lunette d'approche vers la sécurité publique et les mesures d'urgence. Ils examinent le système canadien de gouvernance multiniveau et constatent l'asymétrie qui caractérise le système de sécurité : d'un côté assez décentralisé pour répondre aux besoins variés des localités et d'un autre assez centralisé pour profiter de la coopération intergouvernementale. Poursuivant sur le même thème, **Caroline Jacot-Descombes** et **Karin Wendt** de l'Institut de hautes études en administration publique nous renseignent sur le cas de la Suisse qui a dû réagir au contexte nouveau de la mondialisation et adapter ses façons de faire. La sécurité d'un pays ne se limite désormais plus à sa politique intérieure, elle s'étend au-delà et doit intégrer des enjeux d'ordre international. Pour avoir sa place au sein du système européen et international de gouvernance sécuritaire, la Suisse doit s'acquitter de nouvelles responsabilités, mais le renforcement des compétences à l'échelle fédérale n'est pas facile à mettre en œuvre lorsque la politique de sécurité est fortement implantée au palier local.

Je ne peux terminer cet éditorial sans vous informer de deux changements majeurs dans la publication de *Télescope*. Tout d'abord, la périodicité. *Télescope* passe officiellement de trois numéros par année à deux. Ensuite, le support. L'équipe a décidé de mettre fin à l'impression papier. Ce dernier changement constitue un nouveau défi à relever. Nous espérons rendre le site de *Télescope* plus convivial, plus actif et plus interactif et donner aux auteurs de nouvelles possibilités, comme une publication plus rapide de leur article. À l'instar d'autres revues, *Télescope* passe au virage numérique.

Bonne lecture!