

# TELEscope

REVUE D'ANALYSE COMPARÉE  
EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

Vol. 19 n° 1 2013

---

## LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

 École nationale  
d'administration  
publique

 L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
ENAP

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques qu'affrontent les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre aux praticiens, aux universitaires et aux chercheurs dans le champ de l'administration publique un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée au cours des dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); Joseph Facal (HEC Montréal); Francis Garon (York University); David Giauque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Maya Jegen (UQAM); Isabelle Lacroix (Université de Sherbrooke); Benoît Lévesque (UQAM); Bachir Mazouz (ENAP); Roger J. Ouellette (Université de Moncton); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Jean-François Savard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Jean Bernatchez (UQAR); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Fabrizio Cantelli (Université libre de Bruxelles); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taieb Hafsi (HEC Montréal); Patrick Hassenteufel (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines); Vincent Hoffmann-Martinot (Université de Bordeaux); Steve Jacob (Université Laval); Peter Knoepfel (Institut de hautes études en administration publique); Ann Langley (HEC Montréal); Vincent Lemieux (Université Laval); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).

La revue *Télescope* est indexée dans EBSCO, Repère et Érudit ([www.erudit.org/revue/telescope](http://www.erudit.org/revue/telescope)).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Stéphane Paquin**; Secrétaire de rédaction **Patricia Caron**; Pages Repères et Références **Marie-Noëlle Saint-Pierre**; Recensions **Nicolas Charest**; Traduction **Andréanne Bédard, Donald Kellough, Chantal Lacasse, Éric McComber**; Graphisme **Danielle Landry**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec

**Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, [danielle.landry@enap.ca](mailto:danielle.landry@enap.ca).

Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante :

[www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

# Table des matières

TÉLESCOPE • Vol. 19 n° 1 2013

- III**      Éditorial  
**Stéphane Paquin**
- 1**        L'administration publique dans la gouvernance mult niveau infranationale : état de la question et perspectives  
**Gérard Divay, Stéphane Paquin**
- 25**        La gouvernance mult niveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition de comptes et efficacité  
**Robert Young**
- 43**        Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance mult niveau au Canada  
**Eric Champagne**
- 62**        Trois modèles de gouvernance mult niveau au-delà du clivage État-société  
**Jeffrey M. Sellers**
- 85**        La gouvernance mult niveau et la nouvelle gestion publique : des idées nouvelles à intégrer aux approches traditionnelles du fédéralisme dans le contexte de l'étude des relations intergouvernementales  
**Lisa Turkewitsch, Michael Stein**
- 115**        La gestion de la qualité de l'air en Belgique : une gouvernance mult niveau entre incertitudes politiques et techniques  
**Stéphanie Vanhaeren, Pauline Feron, Kim Hendrickx, Catherine Fallon**
- 135**        La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions  
**Marc Valade**
- 156**        La gouvernance mult niveau dans les nations minoritaires : les cas du Québec-Canada et de la Catalogne-Espagne  
**Alexandre Couture Gagnon**
- 176**        Sûreté, sécurité civile et mesures d'urgence au sein du système canadien de gouvernance mult niveau  
**Christian Leuprecht, Todd Hataley**
- 194**        Du global au local : vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse  
**Caroline Jacot-Descombes, Karin Wendt**

212 Repères et références

*Recensions*

214 The Multi-Level and Polycentric European Union: Legal and Political Studies  
**Robert Grzeszczak et Ireneusz Pawel Karolewski** / par **Jean-Sébastien Marchand**

216 Les défis de la gouvernance multi-niveaux : exemples du Canada et de la Suisse  
**Jean-François Savard et Jean-Patrick Villeneuve** / par **Aline Salambéré**

219 Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector  
**Robert Agranoff** / par **Youssef Slimani**

# 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!

# Appel à communications

## L'ORGANISATION DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS

S'intéresser à l'organisation des systèmes éducatifs, c'est s'intéresser à ses structures, à ses acteurs et, ultimement, à ses résultats quant au niveau d'accomplissement de sa mission organisationnelle. Plusieurs auteurs se sont penchés, au cours des dernières années, sur la question de la gouvernance des réseaux éducatifs, de la décentralisation/centralisation, et d'autres ont carrément remis en question les rôles et les pouvoirs de certains intervenants, de certaines pratiques, voire de certaines structures. La question de la légitimité des institutions et des acteurs (les élus, les parents, les experts...) revient aussi fréquemment dans les débats publics et académiques touchant l'évolution des systèmes éducatifs.

Si la responsabilité de l'État en matière d'éducation est peu contestée, la structure organisationnelle qui la supporte fait souvent l'objet de remise en question alors qu'il est généralement admis que la qualité de celle-ci a un effet direct sur la qualité de l'intervention éducative et sur le rendement scolaire. Cette relation entre gouverne, structure, gestion et réussite soulève ainsi de nombreuses questions relatives aux modèles choisis, de même qu'à l'endroit de la pratique de certains acteurs qui y œuvrent. Y aurait-il des systèmes éducatifs plus performants que d'autres? Quelles structures seraient plus porteuses de résultats favorables? Qui seraient les acteurs les plus influents au sein de ces organisations? Quelles pratiques seraient le gage d'une réussite plus marquée? De plus, il s'avère nécessaire de penser le système éducatif comme composé de nombreuses organisations aussi différentes les unes des autres. Quels modèles pour l'école? Quelle mission pour l'université? Quel rôle pour l'État? Quelle place pour le privé?

À une époque de grands bouleversements démographiques, technologiques et économiques, les sociétés du savoir semblent promises à un bel avenir. Mais comment assurer le développement de celles-ci? Comment éduquer et former des citoyens aptes à y contribuer, voire à les diriger? Ce numéro spécial consacré à l'éducation, et plus précisément à l'organisation des systèmes éducatifs, souhaite aborder ces questions au cœur du développement de toutes sociétés.

La revue *Télescope* consacra son deuxième numéro de 2014 au thème de l'éducation. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un résumé avant le 3 septembre 2013. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre l'article complet avant le 10 mars 2014.

Publié deux fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Internet à l'adresse suivante : [www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro portant sur l'éducation ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

### **Corinne Sarian**

L'Observatoire de l'administration publique  
École nationale d'administration publique du Québec  
555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone : 418 641-3000, poste 6395  
Télécopieur : 418 641-3060  
Courriel : [corinne.sarian@enap.ca](mailto:corinne.sarian@enap.ca)

Rédactrice invitée :

### **Isabelle Lacroix**

Professeure – Université de Sherbrooke  
Sherbrooke (Québec) Canada

# 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 obliée, 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.

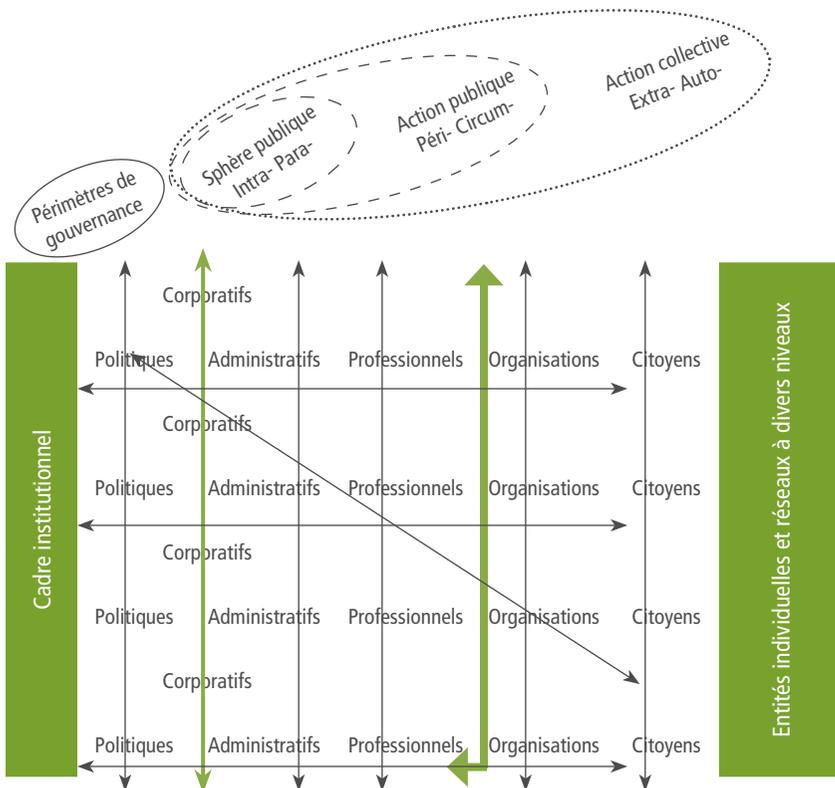
Tous ces acteurs peuvent intervenir individuellement ou par leurs « réseaux » (association, ordre professionnel, réseau informel). Dans la GMN infranationale, le rôle des associations de municipalités est souvent mentionné et parfois analysé, au Canada par Stevenson et Gilbert (2005) et par Chenier (2009),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

# LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU ET LES POLITIQUES PUBLIQUES AU SEIN DES MUNICIPALITÉS DU CANADA : REDDITION DE COMPTES ET EFFICACITÉ

Par **Robert Young**<sup>1</sup>, Professeur au Département de science politique et Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en gouvernance multi-paliers, Université de Western Ontario • young@uwo.ca

*Traduit de l'anglais*

---

**RÉSUMÉ** Cet article fait état des principaux résultats d'un projet de recherche entrepris par un vaste groupe d'universitaires au cours des sept dernières années. L'équipe a centré ses travaux sur la manière dont les négociations intergouvernementales produisent des politiques dans les municipalités canadiennes et sur le rôle des « forces sociales » dans le processus d'élaboration des politiques. L'étude s'intéresse en particulier aux administrations municipales, à la fois en tant que participants au cycle des relations intergouvernementales et en tant que pôles d'échanges des réseaux locaux des forces sociales. De façon générale, les fruits de cette recherche dressent un tableau détaillé de la gouvernance multiniveau au Canada. Les résultats publiés ici sont liés aux questions de reddition de comptes et d'efficacité. Après une brève introduction, ces thèmes sont abordés dans l'ordre. En conclusion, il est question de résultats généraux sur la gouvernance multiniveau au Canada et de la posture des administrations municipales dans le système politique canadien.

---

**ABSTRACT** This article reports some of the principal findings from a research project undertaken by a large group of scholars over the past seven years. Our focus was on how intergovernmental negotiations produce policy in Canadian municipalities, and on the role of 'social forces' in the policy making process. We have been particularly interested in municipal governments, both as participants in intergovernmental relations and as hubs of networks of local social forces. Our results, overall, paint a thorough picture of multilevel governance in Canada. Here, I have selected findings that bear on questions of accountability and effectiveness. After a brief introduction, and an account of the research, these themes are taken up in turn. I conclude with general findings about multilevel governance in Canada and about the position of municipal governments in the Canadian system.

---

**Pour citer cet article :** Young, R. (2013). « La gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition de comptes et efficacité », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 25-42.

## ■ LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES AU CANADA

Le pouvoir des administrations locales au Canada est relativement faible. Lorsqu'on les compare à leurs contreparties dans les autres pays avancés, le pouvoir constitutionnel et juridique des municipalités canadiennes demeure limité

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour son appui et Kelly McCarthy pour son assistance.

(Young, 2009a). Sur le plan de la constitution, les autorités locales relèvent des gouvernements provinciaux, ce qui explique le cliché voulant qu'elles soient des « créatures des provinces ». Les gouvernements provinciaux les créent, les dotent de lois, prescrivent de nombreuses politiques qu'elles mettent en œuvre et, fréquemment, les éliminent par le procédé de la fusion. Bien sûr, ces mêmes gouvernements provinciaux doivent se montrer sensibles envers l'opinion publique et les pressions locales, tout en se souciant des économies locales. Cela se révèle vrai en particulier dans les cas où une grande ville représente une large portion de la population d'une province. Winnipeg, pour prendre un cas extrême au Canada, regroupe 57 % de la population du Manitoba.

Il n'est pas étonnant de constater que la position financière des municipalités est relativement fragile. Les dépenses des administrations locales représentent 4,1 % du PIB canadien, alors qu'en 2009, la moyenne pour les vingt-neuf pays membres de l'OCDE s'établissait à 12,2 %<sup>2</sup>. Au Canada, la plupart des gouvernements « supérieurs » ne permettent pas aux municipalités d'accéder à des bases de taxation croissant avec l'économie, telles que les taxes de vente et les impôts sur le revenu. Par conséquent, les administrations locales dépendent habituellement de la taxe foncière et des taxes qui y sont liées, ce qui représente 50 % de leurs revenus totaux et 62 % de leurs revenus autonomes (Sancton et Young, 2009, p. 502). Leurs autres revenus proviennent principalement des ventes de biens et services et des transferts, qui sont majoritairement l'affaire des provinces et, pour la plupart, conditionnels.

Dans le monde intergouvernemental canadien, les municipalités offrent une faible concurrence (Breton, 1987, p. 319-322), mais elles disposent de quelques ressources. Elles détiennent beaucoup d'information sur la localité. Les organismes provinciaux et fédéraux disposent également de beaucoup d'information. En Ontario, par exemple, dans le domaine de l'établissement des immigrants, le ministère fédéral, Citoyenneté et Immigration Canada, ainsi que le ministère provincial des Affaires civiques et de l'Immigration possèdent de l'information localisée à propos des mouvements des immigrants, des organismes d'établissement, des besoins linguistiques, etc. Mais ces données ne sont pas intégrées à d'autres connaissances de la municipalité liées à l'établissement des immigrants – comme les questions de logement, les bibliothèques, les loisirs, les entreprises locales, etc. L'information locale intégrée est la spécialité des administrations municipales. De plus, les municipalités jouissent d'un monopole d'expertise dans certains domaines, en particulier dans l'aménagement du territoire et le zonage. De surcroît, elles possèdent de forts liens avec les intérêts organisés à l'échelle locale. Dans la mesure où la gouvernance moderne s'appuie sur des consultations et des collaborations avec les expertises et les ressources des secteurs privé et bénévole, les municipalités ont un avantage sur le plan local comparativement aux autres ordres de gouvernement. Enfin, presque tous les gouvernements provinciaux ont légiféré dans l'optique d'augmenter l'autonomie des municipalités, en particulier celle des grandes villes, souvent en remplaçant des pouvoirs étroitement définis par des sphères plus vastes de responsabilité (Garcea et LeSage, 2005).

---

<sup>2</sup> Calcul effectué à partir des données de l'OCDE, 2012, tableau 2.

Au cours des quinze dernières années, on a assisté à une agitation considérable au sujet de la structure et du fonctionnement des administrations municipales au Canada. Ce phénomène a été stimulé par des facteurs environnementaux profonds (les changements démographiques, les innovations technologiques, les changements dans la culture politique et la restructuration économique occasionnée par une mondialisation plus marquée). La cause immédiate des changements réels dans la posture fédérale face aux municipalités a été le lobbying intense pratiqué par les maires des grandes villes et certaines associations d'entreprises. Le gouvernement du Parti libéral du Canada dirigé par le premier ministre Paul Martin (2003-2006) a introduit un « nouveau pacte » pour les villes et les collectivités, qui incluait une pleine remise de la taxe de vente fédérale sur les dépenses des municipalités et des communautés et le transfert vers les municipalités d'une partie de la taxe fédérale sur l'essence; de plus, un ministère d'État pour l'Infrastructure et les Collectivités a été mis sur pied afin de créer un interlocuteur fédéral pour les municipalités, le premier depuis la fin des années 1970 (Berdahl, 2006). Cette avancée politique a été largement annulée sous le leadership du conservateur Stephen Harper (2006-). Les dépenses en infrastructures municipales ont été maintenues (puis augmentées fortement au cours de la crise de 2008-2009), mais la politique de « fédéralisme d'ouverture » des conservateurs implique un plus grand respect des champs de compétence prévus par la constitution, et les municipalités canadiennes relèvent de l'autorité des provinces (Young, 2006 et 2011). L'intensité des relations entre le fédéral et les municipalités s'est donc globalement atténuée.

Dans les prochaines pages, nous présentons succinctement nos recherches sur la gouvernance multiniveau au Canada en mettant l'accent sur deux aspects précis : la reddition de comptes et l'efficacité.

## ■ LA RECHERCHE

C'est en raison de l'intérêt croissant pour les affaires municipales au cœur de l'ordre du jour politique national (Andrew, Graham et Phillips, 2002) qu'une équipe de recherche a été formée afin d'étudier la gouvernance multiniveau et la politique publique dans un contexte municipal. À son pinacle, le groupe était constitué de plus de quatre-vingt-dix chercheurs ainsi que de nombreux assistants de recherche étudiants. Les activités du groupe étaient axées sur les politiques publiques qui existent dans les espaces municipaux, qui ne sont bien évidemment pas toutes générées par les administrations municipales en tant que telles. Les chercheurs comptaient explorer la création de telles politiques et les analyser en tant que fonction des négociations intergouvernementales qui produisent ces politiques et de l'implication (ou non) des forces sociales dans les processus d'élaboration des politiques. Malgré l'importance de ce groupe de recherche, il a été impossible d'explorer tous les domaines de politiques. Six domaines ont donc été sélectionnés : la planification des mesures d'urgence, les immeubles fédéraux, la constitution de l'image sur le plan municipal, l'établissement des immigrants, les infrastructures et les politiques autochtones en milieu urbain. Ces domaines promettaient de révéler des relations entre les municipalités et le fédéral dans

lesquelles les gouvernements provinciaux servaient d'intermédiaires. Certains aspects comme la visibilité, les principaux instruments d'élaboration des politiques et les champs de compétence varient selon les domaines. De plus, certains secteurs impliquent des services aux citoyens alors que d'autres concernent des questions physiques<sup>3</sup>.

L'équipe a produit des études comparatives dignes de mention portant sur la position des municipalités dans les fédérations et leurs relations avec les gouvernements fédéraux (Lazar et Leuprecht, 2007). Des études traitaient également du contexte de la participation du gouvernement fédéral dans les villes au Canada (Carroll et Graham, 2009). Mais la plupart des recherches étaient orientées vers l'élaboration de politiques dans l'espace municipal canadien et elles avaient été conçues pour cibler ce qui différenciait les provinces, les domaines politiques et les municipalités. Dans chaque province, la plus grande ville était étudiée, avec dans chacun des cas une focalisation sur quatre des six champs de politique (Horak et Young, 2012). Les chercheurs ont également observé deux domaines de politique dans chaque province, en enquêtant sur l'élaboration des politiques au sein de quatre municipalités de taille différente (l'un des aspects inhabituels de ces études réside dans l'intérêt pour le fonctionnement de la gouvernance multiniveau dans les petites villes, les villages, voire les municipalités rurales) (Harvey et Young, 2012; Henstra, à paraître; Ircha et Young, à paraître; Peters, 2011; Tolley et Young, 2011).

L'histoire des études sur le fédéralisme au Canada est à la fois ancienne et remarquable (Simeon, 2002; Gagnon, 2009), mais très peu de liens ont été faits entre d'une part les recherches sur les relations fédérales-provinciales et d'autre part celles sur les administrations municipales. L'équipe de recherche avait donc pour objectif de combler ce vide. En raison de l'état embryonnaire de l'observation de la gouvernance multiniveau au Canada (Young et Leuprecht, 2006), l'enquête n'a pu démarrer avec des hypothèses claires. C'est plutôt une liste de questions qui a guidé la recherche. Du côté intergouvernemental, l'étude s'est d'abord intéressée à la documentation sur les relations entre les municipalités et le fédéral. Il était également prévu d'explorer :

- la manière dont les provinces jouent leur rôle d'intermédiaires dans les relations municipales-fédérales;
- la place des politiciens dans les relations intergouvernementales, par opposition aux hauts fonctionnaires;
- l'effet des différends idéologiques dans l'élaboration des politiques;
- l'effet des différentes ressources dont disposent les divers gouvernements;
- les effets qu'aurait pu avoir la nouvelle gestion publique sur la gouvernance multiniveau;
- comment l'accroissement de la collaboration verticale pourrait stimuler la collaboration horizontale entre les administrations locales.

En matière de gouvernance, certaines questions préoccupaient les enquêtes sur le rôle des forces sociales dans le processus d'élaboration des politiques. L'équipe souhaitait documenter les intérêts impliqués dans l'élaboration des politiques et le

<sup>3</sup> Pour plus d'information sur le projet de recherche, voir [www.ppm-ppm.ca](http://www.ppm-ppm.ca)

moment de leur intervention – établissement de l'ordre du jour, définition des problèmes, établissement des options de politiques, prise de décision, mise en œuvre. La principale question consistait à déterminer l'influence du milieu des affaires sur la détermination des politiques, une question qui domine l'étude des administrations locales en Amérique du Nord depuis des décennies. Quel pouvoir possède le milieu des affaires sur les politiques qui voient le jour dans les municipalités? Finalement, l'équipe s'est demandé s'il était possible pour le milieu des affaires, ou un autre groupe d'intérêt, de « changer d'échelle » pour agir de manière efficace à des échelons plus élevés de gouvernement.

Au-delà de tout cela, une autre préoccupation était l'évaluation de la qualité des politiques publiques. L'un des objectifs de l'étude était d'évaluer les politiques afin de suggérer des changements dans le processus d'élaboration des politiques ou dans les politiques elles-mêmes avec pour but de les améliorer. Les chercheurs avaient pour mission d'observer de nombreux aspects des politiques – l'actualité, l'échelle, la cohérence, l'originalité, l'efficacité, l'équité et la pertinence de la définition des problèmes. Or au final deux principaux critères ont servi à déterminer la qualité des politiques des municipalités canadiennes : l'efficacité (les résultats obtenus par la politique par rapport à ses objectifs) et la réactivité (la fidélité de la politique aux préférences locales). Dans cet article, nous nous préoccupons principalement de l'efficacité et de la réactivité dans le contexte de l'élaboration des politiques multiniveaux.

## ■ LA REDDITION DE COMPTES DANS LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

L'un des problèmes bien connus de la gouvernance multiniveau est la difficulté des citoyens de tenir les gouvernements responsables des politiques qu'ils ont mis en œuvre. L'obligation de rendre compte force les gouvernements à la transparence, elle les oblige à se tenir prêts à expliquer ou justifier leurs politiques et à faire face aux mécontentements si le public est insatisfait (Papadopoulos, 2010). De bonnes raisons nous poussent à croire que la gouvernance multiniveau agit au détriment de la reddition de comptes. Cette dernière est difficile à réaliser lorsque les rencontres sont privées et que les citoyens ne sont pas informés des positions initiales des divers gouvernements, des intervenants consultés, des résultats potentiels considérés et de la distribution de la responsabilité de la décision. Ces faiblesses ont été remarquées de manière qualitative (Pierre et Peters, 2005) et on trouve de forts indices quantitatifs montrant que le vote économique – le fait de punir ou de récompenser les élus pour leur performance économique nationale – est moins présent dans les fédérations, où l'attribution des responsabilités est plus malaisée que dans les États plus unitaires (Anderson, 2006).

Notre recherche a démontré que l'obligation de rendre compte pouvait se révéler faible dans certains domaines de la politique. Les programmes d'infrastructure en sont le meilleur exemple. Les municipalités proposent des projets, puis un comité fédéral-provincial prend les décisions (au Québec, les groupes sont formellement séparés entre le fédéral et le provincial). Les citoyens ignorent l'ensemble des projets proposés ainsi que les raisons pour lesquelles certains financements sont

refusés ou approuvés. Peu d'information existe sur le poids décisionnel relatif dont disposent les intervenants provinciaux et fédéraux et, détail révélateur, il n'y a pas la moindre transparence à propos de l'influence des autres sources sur les comités – des lobbies municipaux, des membres du Parlement, des ministres du cabinet ou d'autres intérêts. Les membres et ministres locaux du Parlement annoncent les projets retenus avec tambours et trompettes, mais il n'est pas permis aux citoyens de prendre connaissance de la provenance de la décision d'appuyer un projet plutôt qu'un autre.

Dans d'autres espaces politiques, souffrant moins des complexités de la gouvernance multiniveau, il est possible d'établir une forme de transparence. Dans le domaine de l'établissement des immigrants, par exemple, trois provinces (le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique) ont fait l'objet de transferts de programmes et de financement du fédéral vers les gouvernements provinciaux, et ce sont ces derniers qui sont tenus responsables des politiques concernées. Pour les autres provinces, le gouvernement fédéral apporte du financement aux organismes qui administrent les programmes d'immigration et il demeure responsable, au bout du compte, du choix des politiques. Dans le domaine de la politique pour les Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral possède un contrôle final sur les programmes engendrés par la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et en est responsable. D'autres programmes sont principalement financés par des gouvernements provinciaux responsables, malgré le fait que les organisations autochtones puissent jouir d'importants pouvoirs de prise de décision. Dans le cadre de leurs activités de constitution de leur image de marque, les municipalités profitent d'une large autonomie et sont conséquemment responsables. La situation est moins claire dans le cas de la planification des mesures d'urgence, en raison de la manière dont sont intégrées les règles et les primes de rendement ; le tout forme un système légèrement déjanté, dans lequel la reddition de comptes pour les politiques n'est pas facilement réalisable. En terminant, nos études en matière de dessaisissements montrent que le gouvernement fédéral est clairement responsable de ses décisions initiales. Mais les résultats finaux des politiques sont déterminés par des processus aussi flous que ceux qui règnent dans le monde des infrastructures, impliquant des organismes communautaires, des entreprises privées, des municipalités, de nombreux organismes fédéraux et, joueurs importants, des ministères provinciaux. Globalement, la question demeure controversée au Canada. Dans certains domaines, on constate le manque d'obligation de reddition de comptes qui caractérise les structures et les processus complexes de l'Union européenne, alors que dans d'autres, de moins nombreux organismes et ordres de gouvernement sont impliqués de manière concrète dans la prise de décision et on trouve là une meilleure transparence.

## ■ L'EFFICACITÉ

La véritable gouvernance multiniveau n'est pas tellement répandue au Canada : il existe quelques rares incursions dans ce territoire, où des représentants des trois ordres de gouvernement délibèrent ensemble sur les politiques, et quelques

exemples encore moins nombreux incluent des intervenants issus des forces sociales. Les Accords de développement urbain signés par Winnipeg, Vancouver, Saskatoon, Regina et les provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan représentent la forme la plus pure de gouvernance multiniveau au Canada. Ces accords incarnent une approche de type « tous les gouvernements », dans le cadre de laquelle tous les intervenants pertinents de tous les ordres ont apporté à la table leurs capacités et leurs ressources pour départager les rôles dans la prise en charge de certains problèmes complexes, par exemple la pauvreté extrême et l'abus de drogues dans le centre-ville est de Vancouver. Ces projets étaient minés par des coûts de fonctionnement élevés, en particulier en raison de l'implication des forces sociales, mais il semble qu'ils se soient avérés relativement efficaces (Bradford, 2007; Leo, 2006). Le gouvernement du Parti conservateur a éradiqué les Accords de développement urbain.

Le tripartisme existe également dans d'autres domaines et programmes politiques au Canada. Il est cependant plus fréquent de trouver des négociations bilatérales multiples dans lesquelles le gouvernement provincial joue souvent un rôle primordial. Comme le disent les analystes de l'élaboration des politiques de Calgary, la gouvernance multiniveau « peut être définie comme une mosaïque complexe de relations bilatérales qui connaît parfois des expansions vers des programmes ou des conflits trilatéraux » (Miller et Smart, 2012, p. 26). Il est également vrai que certaines initiatives politiques substantielles se passent presque entièrement de la consultation des administrations municipales. Dans le domaine de l'établissement des immigrants, par exemple, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dotés de responsabilités dans le domaine négocient directement avec les organismes sans but lucratif qui offrent des cours de langue, du counselling d'emploi, des services de santé spécialisés, etc. Ces relations contractuelles sont complexes, mais les fonctionnaires municipaux n'y sont impliqués que de manière marginale, voire pas le moins du monde. Un système semblable est en place dans la plupart des programmes offerts par les gouvernements des provinces aux Autochtones en milieu urbain.

Néanmoins, il existe aussi des initiatives politiques nécessitant une coordination des activités des trois ordres de gouvernement de manière à atteindre leurs objectifs. Les programmes d'infrastructure en font partie. Ceux-ci ont débuté en 1993, pour ensuite proliférer en un déploiement d'initiatives spécialisées, dont le Plan d'action économique du Canada introduit au cours de la crise de 2008-2009 afin de stimuler l'économie. Selon la formule standard, les coûts des projets sont partagés en parts égales entre les trois ordres de gouvernement. Les municipalités proposent des projets et les négociations fédérales-provinciales (ainsi que l'intervention que parvient à imposer l'administration municipale concernée) déterminent quels projets seront financés<sup>4</sup>. Les municipalités passent ensuite à la mise

<sup>4</sup> Dans certaines provinces, les Comités de gestion qui administrent les programmes d'infrastructure ont été conseillés par des comités consultatifs comprenant des représentants des associations municipales. Dans les projets très vastes tels que le réaménagement du canal de Lachine et l'expansion du canal d'évacuation des crues du Manitoba, d'intenses consultations publiques ont été tenues, bien qu'elles n'aient porté que sur la mise en œuvre.

en œuvre, sous la supervision des autres gouvernements. Voici un cas dans lequel un manque grave de capital d'investissement municipal se raccorde au désir du gouvernement fédéral d'augmenter la demande économique<sup>5</sup>. Les immeubles fédéraux sont un autre secteur où se produisent encore plus d'interactions. La coordination est nécessaire lorsque le gouvernement fédéral entreprend de nouveaux développements. Cependant, au cours des deux dernières décennies, une plus grande interaction a été engendrée par la politique d'Ottawa de fermeture de ses installations militaires et d'abandon de son contrôle des ports et aéroports. Ces décisions ont entraîné des négociations multiniveaux qui se sont parfois révélées pour le moins intenses. Il existe aussi une interaction dans le domaine de la planification d'urgence. Le Conseil canadien des accidents industriels majeurs, par exemple, comptait des représentants des gouvernements provinciaux et fédéral, de nombreuses municipalités et dix-sept associations industrielles. Cet organisme a cependant été éliminé (Henstra, à paraître). Généralement, ce domaine est caractérisé par des politiques fédérales d'encadrement, des politiques provinciales qui les élaborent et des plans et des activités au niveau municipal qui se conforment, plus ou moins, aux lignes directrices provinciales. La politique en la matière est véritablement « nichée » (Hooghe et Marks, 2003)<sup>6</sup>. Dans le cas des Autochtones en milieu urbain, le gouvernement fédéral a continué de soutenir la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, laquelle finance les initiatives locales. Les représentants municipaux des villes dans lesquelles la Stratégie est mise en œuvre participent en compagnie des fonctionnaires provinciaux et fédéraux et de représentants de la communauté autochtone à la définition des problèmes et à l'allocation du financement.

Une vision d'ensemble de l'efficacité de la gouvernance multiniveau est sans doute plus facilement envisageable en examinant les obstacles qui lui barrent la route. L'efficacité nécessite la coordination des agendas de trois ordres de gouvernement et leur coopération dans l'injection des ressources (Horak, 2012a). Cela requiert interaction et confiance. L'un des obstacles à l'efficacité est le simple roulement du personnel politique. Les politiciens doivent piloter la formation des nouveaux arrangements intergouvernementaux et doivent se montrer prêts à approuver projets et programmes négociés par leurs fonctionnaires. Mais les élections aux trois paliers de gouvernement, à un rythme différent et représentant parfois d'importants

<sup>5</sup> Les programmes d'infrastructure ont été introduits par le gouvernement libéral de Jean Chrétien, mais ont été maintenus par le gouvernement conservateur de Stephen Harper. Les infrastructures, de même que l'enseignement supérieur et la santé, ont toujours représenté des exceptions au principe du fédéralisme d'ouverture, selon lequel le gouvernement fédéral respecte les compétences provinciales. En 2010, alors que le programme de dépenses urgentes pour stimuler l'économie s'essouffait, M. Harper a exprimé sa reconnaissance pour le fait que les gouvernements locaux se soient montrés prêts, volontaires et aptes à proposer des projets viables en peu de temps, de manière à ce que l'argent puisse couler. Comme il l'a déclaré aux représentants municipaux, « il nous est difficile de dépenser de l'argent » (Harper, 2010).

<sup>6</sup> Il existe également une coopération informelle, élaborée au moyen des programmes de formation fédéraux et des décisions contingentes. Dans la municipalité régionale de Halifax, par exemple, le bureau du coordonnateur des urgences est situé dans le même immeuble que le Bureau provincial de gestion des urgences et le représentant régional de Sécurité publique Canada (Grieve et Turnbull, à paraître).

renouvellements de personnel, signifient que durant de longues périodes les nouvelles administrations sont en phase de formation, sont tournées vers elles-mêmes et prendront du temps avant de faire confiance à leurs contreparties des autres paliers. L'annexe 1 en est l'illustration. On y voit l'histoire électorale de la Ville de Montréal, de la province de Québec et du gouvernement fédéral. Les parties grises représentent des périodes d'un an suivant un changement de gouvernement, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. De toute évidence, les conjonctures favorables aux ententes multiniveaux sont limitées, alors qu'un palier ou un autre est en réorganisation plus de 35 % du temps. Si l'on considère que la coopération est également plus difficile au cours de l'année suivant l'élection d'une nouvelle administration municipale, les créneaux s'amenuisent encore plus, tel qu'il est démontré dans l'annexe 2.

Au Canada, en général il n'y a pas de partis politiques à l'échelle municipale (à l'exception des grandes villes du Québec et de la Colombie-Britannique). De plus, on tient habituellement pour acquis qu'il n'existe que peu de liens entre le système fédéral des partis et les formations politiques provinciales (malgré de grands chevauchements sur le plan des étiquettes et des indices croissants à l'effet contraire – Esselment, 2010 et 2011). En matière de gouvernance multiniveau, cette situation entraîne des résultats mitigés. Il y a des circonstances où l'harmonie partisane facilite les ententes, et d'autres où les différends idéologiques entravent la coordination intergouvernementale. Mais le principal problème représenté par les structures de parti demeure leur absence systématique sur la scène municipale. Il a été démontré dans nos études que les voies politiques sont très importantes dans certains champs de politique – en particulier dans le cas des infrastructures et des immeubles fédéraux. Ceci est en partie attribuable à l'absence de canal de communication officiel et reconnu au sein du gouvernement fédéral, par lequel les administrations municipales pourraient faire cheminer leurs demandes. Les contacts politiques cependant demeurent sporadiques et désordonnés. Un maire peut jouir d'une intime relation avec un membre du Parlement fédéral ou avec le ministre régional d'une province, mais ces liens demeurent singuliers et personnels. Lorsque les élus changent, ces relations avantageuses sont brisées. Des positions partisans bien connues et comprises peuvent structurer les relations multiniveaux. Peu importent les effets sur des politiques particulières, les valeurs partisans offrent ordre et prévisibilité aux relations intergouvernementales<sup>7</sup>. Celles-ci peuvent s'accomplir au sein du système canadien, mais il faut du temps.

La coopération multiniveau a tendance à s'avérer plus efficace lorsqu'existe un leadership résolu au niveau municipal. Cela est particulièrement remarquable dans l'obtention des approbations de projets d'infrastructure et dans le domaine

<sup>7</sup> Toutes les études dont font mention Lazar et Leuprecht (2007) couvraient la politique des relations municipales-fédérales. Dans leur sommaire, Lazar et Leuprecht (2007, p. 8) écrivent que « dans tous les cas européens et dans ceux de l'Afrique du Sud et du Mexique, les partis politiques ont un effet d'intégration qui assure que les intérêts municipaux sont compris au niveau national ». Cet effet est engendré par l'accumulation des mandats, la sélection de candidats nationaux parmi les politiciens municipaux et les affinités partisans. Les pays européens inclus dans l'étude sont l'Espagne, la Suisse, l'Allemagne et la France.

des immeubles fédéraux. La Ville de Toronto, par exemple, ne possédait pas jadis de stratégie cohérente d'infrastructure, et les projets financés se sont montrés en deçà des attentes, du moins du point de vue de la Ville. Avec le temps, cependant, la demande s'est focalisée autour d'un objectif unique, soit le soutien des autres niveaux de gouvernement pour le transport en commun. Cet objectif a été poursuivi avec détermination et consistance pendant des années, étayé par la communauté des gens d'affaires et d'autres coalitions plus vastes, et la Ville a connu un franc succès (Horak, 2012a, p. 234-238). De manière similaire, les municipalités doivent se doter de politiques cohérentes à l'interne. Les plus grandes villes profitent d'unités spécialisées dédiées aux relations intergouvernementales, alors que l'efficacité des plus petites municipalités dépend largement du leadership des maires. Les maires au Canada ne sont pas des maires forts au sens américain du terme, mais ils possèdent une autorité reconnue dans la représentation de leur municipalité à l'externe face aux autres ordres de gouvernement.

Un autre obstacle se dressant sur la route d'une gouvernance multiniveau efficace demeure la propension du gouvernement fédéral à agir de manière unilatérale. Tel qu'il a été noté précédemment, Ottawa ne possède pas d'institution centrale qui lui permet de se lier au secteur municipal dans son ensemble, malgré les efforts de longue date de la Fédération canadienne des municipalités et son quasi-succès dans sa tentative de construire des institutions consultatives avec le gouvernement Martin (Chenier, 2009). Les ministères pris isolément sont en mesure de discuter de politiques et de programmes, mais ils n'hésitent pas à prendre des initiatives politiques sans consulter les municipalités concernées. Ce phénomène est particulièrement frappant dans le domaine des immeubles fédéraux, où dessaisissements et fermetures ont été légion. La fermeture annoncée d'une installation place la communauté locale en état de choc, les politiciens et les gens d'affaires mobilisent de grandes coalitions pour protester, des pressions sont effectuées contre des membres du Parlement, le gouvernement provincial est conscrit; bref, c'est l'agitation politique. Soit la décision est infirmée soit, plus fréquemment, les intérêts locaux élaborent un plan et le gouvernement fédéral se retrouve à fournir une aide de transition et des mesures correctives. De toute façon, les politiques sont gravement dysfonctionnelles et les transitions économiques difficiles. Une approche consultative de la gouvernance multiniveau serait plus efficace (Ircha et Young, à paraître).

Occasionnellement, la gouvernance multiniveau produit des pièges de décision conjointe. Le nombre d'intervenants et leurs ordres du jour presque irréconciliables empêchent parfois tout progrès. Les impasses entraînent généralement des gestes unilatéraux de la part du fédéral ou du provincial, mais lorsque toutes les parties impliquées disposent de ressources importantes et souffrent d'objectifs conflictuels, un blocage peut survenir. Encore une fois, les exemples sont fréquents dans le domaine des immeubles fédéraux, où les plans de rénovation souffrent souvent des mésententes. Par exemple, un parc urbain qui devait être construit sur le site d'une ancienne base aérienne à Downsview (Ontario) demeure bloqué depuis quinze ans (Horak, 2012a, p. 238-241). La réfection des quais de Toronto a donné lieu à des conflits et des verrouillages, à des plans embourbés, détournés,

puis bloqués durant des décennies en raison d'objectifs changeants et incompatibles et à des interventions politiques tranchantes (Sanderson et Filion, à paraître). En revanche, certains projets de réaménagement complexes impliquant les trois ordres de gouvernement se sont déroulés relativement sans anicroche : le projet du canal de Lachine à Montréal en est un bon exemple (Bherer et Hamel, 2012, p. 125-129).

Dans le cas du canal de Lachine, les relations entre les trois paliers de gouvernement ont été institutionnalisées sous la forme d'un organisme, le Pôle des Rapides, ainsi que dans un ensemble de comités qui impliquaient à la fois des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux. L'institutionnalisation est un outil qui permet de formaliser les relations intergouvernementales, tout en les protégeant quelque peu des pressions politiques transitoires. La revitalisation du secteur riverain des quais de Toronto a été empêtrée pendant des dizaines d'années par la concurrence et les conflits entre les organismes créés par les trois paliers de gouvernement. Au final, cependant, avec la mise sur pied de l'organisme Waterfront Toronto – doté d'un conseil d'administration auquel chaque ordre de gouvernement nomme quatre membres –, on a vu apparaître un véhicule permettant la coordination de la planification du développement. Un cas similaire est celui du COVAN, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver. Ce groupe puissant incluait des représentants municipaux, provinciaux et fédéraux, des personnes nommées par les Comités olympique et paralympique canadiens, ainsi qu'un représentant des Premières Nations. L'organisme s'est montré très efficace dans la planification et la mise sur pied d'événements d'une très haute complexité (Hutton, 2012).

La concurrence intermunicipale – ou « horizontale » – nuit à l'élaboration efficace des politiques multiniveaux. Selon le point de vue de certains analystes, l'augmentation des collaborations verticales entraîne une plus grande coopération horizontale (Agranoff et McGuire, 2003). Nous n'avons pu déceler de données corroborant cette hypothèse dans les domaines de politique qui ont fait l'objet de nos observations. Peu de coopération a été constatée entre les municipalités en ce qui a trait à l'établissement des immigrants et aux politiques pour les Autochtones vivant en milieu urbain. On a pu noter des traces de collaboration dans le domaine des infrastructures, où les applications conjointes pour des installations récréatives et d'autres biens publics renforçaient la cause des communautés plus petites. La coopération dans la planification des urgences s'est produite lorsque la régionalisation a été encouragée par les gouvernements provinciaux, tel que ce fut le cas en Nouvelle-Écosse ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador. Dans le domaine de la construction des images de marque, on a principalement constaté une véritable concurrence. La majorité des coopérations intermunicipales ont été relevées dans le domaine des immeubles de propriété fédérale, en raison de dessaisissements par le gouvernement fédéral d'installations aux implications réellement régionales, comme les aéroports et les grandes bases militaires.

Dans l'ensemble, la gouvernance multiniveau au Canada est efficace lorsque l'on y a recours. Certains cas de coûts de revient élevés, de mésententes et de délais très longs ont été remarqués, mais on assiste à de nombreux exemples où les

trois ordres de gouvernement ont réussi à coordonner leurs expertises et leurs ressources à la poursuite d'un objectif qui était prioritaire pour chacun d'entre eux. La majeure partie des créations et des mises en œuvre des politiques en action dans les municipalités est l'affaire de gouvernements opérant seuls; d'autres politiques sont mises en fonction de manière bilatérale, habituellement par le truchement de coordinations municipales-provinciales (en majorité sous domination provinciale). Il n'en demeure pas moins que les relations tripartites sont possibles et qu'elles sont, dans certains domaines, essentielles. La coopération peut produire des politiques efficaces. Celles-ci sont facilitées lorsque les fonctionnaires supérieurs procèdent à des consultations adéquates, qu'on peut compter sur un fort leadership au plan municipal et que les relations sont saines entre les politiciens des divers niveaux.

## ■ CONCLUSION

Au cours des dernières années au Canada, on constate une certaine pression vers la décentralisation ainsi que de fortes réclamations des municipalités désireuses de jouer un rôle plus important, en particulier dans le cas des plus grandes villes, au sein du rapport de force de la gouvernance canadienne. Des analystes convaincants prétendent que les forces mondiales et les impératifs de la concurrence économique rendent cette évolution inévitable (Courchene, 2007). On constate un mouvement dans cette direction. La plupart des gouvernements provinciaux ont augmenté la portée de l'autonomie de « leurs » municipalités. Plus frappant, le Nouveau pacte pour les villes et les collectivités (2004-2006) visait à augmenter les ressources des administrations locales et à cimenter le partenariat fédéral-municipal dans l'élaboration des politiques au sein des villes. Le Nouveau pacte a été jeté aux oubliettes sans coup férir par le gouvernement conservateur.

Cependant, les relations municipales-provinciales-fédérales demeurent très importantes dans l'élaboration des politiques canadiennes, en particulier sous la forme de bilatéralisme<sup>8</sup>. Dans toutes ces relations, bilatérales ou multilatérales, les administrations municipales ont tendance à recevoir des politiques. Elles sont sujettes aux initiatives prises par les gouvernements provinciaux, dans un contexte minimal de consultations, dans une grande variété de domaines dont nous n'avons pas fait mention dans cet article (l'aménagement du territoire, les routes, la santé publique, les bibliothèques, la police, les codes du bâtiment, et plus encore). Les administrations municipales doivent également réagir aux initiatives politiques unilatérales du gouvernement fédéral dans des domaines tels que les immeubles fédéraux et les infrastructures. Dans de nombreuses relations intergouvernementales, les

---

<sup>8</sup> Cette relation pourrait être qualifiée de « bilatéralisme en série » (Miller et Smart, 2012). Alors qu'il existe des relations trilatérales – par exemple lorsque des autorités municipales et provinciales font des pressions collectivement sur Ottawa à propos d'une propriété fédérale –, il existe d'autres cas où des ententes fédérales-provinciales sont suivies de négociations provinciales-municipales portant sur l'implantation de politiques. Dans d'autres cas encore, il faut le souligner, le bilatéralisme implique des négociations entre les gouvernements provinciaux et fédéraux d'une part, et les forces sociales locales de l'autre, tels les organismes d'établissement des immigrants, dotés de participations limitées des fonctionnaires municipaux.

municipalités ne disposent pas des ressources et des compétences pour créer un impact politique significatif.

Nous émettons cependant l'opinion que les municipalités peuvent jouer un rôle plus grand et qu'elles peuvent poursuivre leurs objectifs avec succès dans l'arène intergouvernementale. Tout dépend de leur orientation. Il est possible de classer les administrations en deux catégories, les « minimalistes » et les « complètes » (Young, 2012, p. 16-17). Les administrations du premier type se concentrent sur la provision de services standards et tentent de les livrer efficacement de manière à garder le niveau des taxes et des frais le plus bas possible. Mais d'autres municipalités sont prêtes à aller plus loin que leur rôle traditionnel de fournisseurs de services pour prendre en charge des activités situées au-delà de ce qui leur est alloué par les gouvernements provinciaux. Elles sont prêtes à l'action et font preuve d'une nouvelle pleine maturité (Siegel et Tindal, 2006). Elles ne fonctionnent pas comme des unités administratives du gouvernement provincial, mais deviennent les moyens par lesquels les communautés formulent des objectifs communs et agissent en fonction de leur intérêt collectif<sup>9</sup>. Les administrations municipales dotées d'une orientation complète sont prêtes à prendre les devants dans la prise en charge des problèmes vécus sur leur territoire et, de cette façon, à engager les autres ordres de gouvernement. Pour que ces entreprises soient couronnées de succès, une fondation solide basée sur l'appui du public, exprimé de manière démocratique, est d'un secours considérable (Young, 2009b, p. 497-498).

Dans notre étude, nous avons révélé l'existence de certaines administrations locales prêtes à faire la promotion de leur image par le truchement de grands événements sportifs qui soutiraient du financement des autres paliers de gouvernement. D'autres ont employé le Programme des candidats des provinces de manière à attirer de nouveaux immigrants et ont entrepris de lancer des mesures originales afin de les conserver. Les Villes d'Edmonton et de Calgary n'ont aucune responsabilité envers les Autochtones en milieu urbain, mais elles s'engagent dans certaines élaborations de programmes et publient depuis longtemps un bottin des services offerts aux Autochtones par les autres gouvernements et les organismes de services locaux. Certaines municipalités coopèrent efficacement avec leurs voisins dans la planification des urgences. Des plans cohérents appuyés par un consensus local ont permis d'atteindre le succès dans le réaménagement de propriétés fédérales, ainsi que dans certains programmes d'infrastructure. De nombreux facteurs rendent certaines administrations municipales plus efficaces que d'autres (la taille, l'importance au plan électoral, les ressources, etc.), mais il est clair que celles jouissant d'une orientation complète ont plus de chances de viser le succès dans les arènes de la gouvernance multiniveau.

<sup>9</sup> Cette distinction séparant la fourniture de services et l'action politique collective est présente d'un bout à l'autre d'un texte portant sur les administrations locales canadiennes (Tindal et Tindal, 2009).

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Agranoff, R. et M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington, Georgetown University Press.
- Anderson, C. (2006). « Economic Voting and Multilevel Governance: A Comparative Individual-Level Analysis », *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 2, p. 449-463.
- Andrew, C., K. A. Graham et S. Phillips (dir.) (2002). *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Berdahl, L. (2006). « The Federal Urban Role and Federal-Municipal Relations », dans R. Young et C. Leuprecht (dir.), *Canada: The State of the Federation 2004 - Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press for the Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University, p. 25-43.
- Bherer, L. et P. Hamel (2012). « Overcoming Adversity, or Public Action in the Face of New Urban Problems: The Example of Montreal », dans M. Horak et R. Young (dir.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 104-135.
- Bradford, N. (2007). *Whither the Federal Urban Agenda? A New Deal in Transition*, Canadian Policy Research Networks, Family Network, Research Report F/65.
- Breton, A. (1987). « Towards a Theory of Competitive Federalism », *European Journal of Political Economy*, vol. 3, n° 1-2, p. 263-329.
- Carroll, B. W. et K. A. H. Graham (dir.) (2009). *Administration publique du Canada*, numéro spécial sur le fédéralisme, la politique publique et les municipalités, vol. 52, n° 3.
- Chenier, J. A. (2009). « The Evolving Role of the Federation of Canadian Municipalities », *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 3, p. 395-416.
- Courchene, T. J. (2007). « Global Futures for Canada's Global Cities », *Policy Matters*, vol. 8, n° 2.
- Esselment, A. (2011). « Birds of a Feather? The Role of Partisanship in the 2003 Ontario Liberal Transition », *Canadian Public Administration*, vol. 54, n° 4, p. 465-486.
- Esselment, A. (2010). « Fighting Elections: Cross-Level Political Party Integration in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 43, n° 4, p. 871-892.
- Gagnon, A.-G. (dir.) (2009). *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Garcea, J. et E. C. LeSage Jr. (dir.) (2005). *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*, Toronto, Oxford University Press.
- Grieve, M. et L. Turnbull (à paraître). « Emergency Planning in Nova Scotia », dans D. Henstra (dir.), *Multilevel Governance and Emergency Planning in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Haddow, R. (2011). « Multilevel Governance and Immigration Policy in Nova Scotia », dans E. Tolley et R. Young (dir.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 192-240.
- Harper, S. (2010). *Speech to the Federation of Canadian Municipalities*, Toronto, 28 mai, Author's notes.

- Harvey, J. et R. Young (dir.) (2012). *Multilevel Governance and Image-Building in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Henstra, D. (dir.) (à paraître). *Multilevel Governance and Emergency Planning in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- 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. (2012a). « Multilevel Governance in Toronto: Success and Failure in Canada's Largest City », dans M. Horak et R. Young (dir.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 228-262.
- Horak, M. (2012b). « 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 et Kingston, McGill-Queen's 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 et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Hutton, T. (2012). « Multilevel Governance and Urban Development: A Vancouver Case Study », dans M. Horak et R. Young (dir.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 263-298.
- Ircha, M. C. et R. Young (dir.) (à paraître). *Multilevel Governance and Federal Property in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Lazar, H. et C. Leuprecht (dir.) (2007). *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press for the Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University.
- Leo, C. (2006). « Deep Federalism: Respecting Community Difference in National Policy », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 39, n° 3, p. 481-506.
- Leuprecht, C. et H. Lazar (2007). « From Multilevel to "Multi-order" Governance? », dans H. Lazar et C. Leuprecht (dir.), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press for the Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University, p. 1-21.
- Miller, B. et A. Smart (2012). « Ascending the Main Stage?: Calgary in the Multilevel Governance Drama », dans M. Horak et R. Young (dir.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 26-52.
- OCDE (2012). *Fiscal Decentralization Database*, [www.oecd.org/document/32/0,3746,en\\_2649\\_35929024\\_47467040\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#SEC\\_B\\_2](http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1,00.html#SEC_B_2) (page consultée le 17 juin 2012).
- Papadopoulos, Y. (2010). « Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? », *West European Politics*, vol. 33, n° 5, p. 1030-1049.
- Peters, E. J. (dir.) (2011). *Urban Aboriginal Policy Making in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

- Pierre, J. et B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, New York, Palgrave Macmillan.
- Sancton, A. et R. Young (dir.) (2009). *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*, Toronto, University of Toronto Press for the Institute of Public Administration of Canada.
- Sanderson, C. et P. Filion (à paraître). « The Development of the Toronto Waterfront: Federal Presence, Institutional Complexity and Planning Outcomes », dans M. Ircha et R. Young (dir.), *Multilevel Governance and Federal Property in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Siegel, D. et C. R. Tindal (2006). « Changing the Municipal Culture: From Comfortable Subordination to Assertive Maturity », *Municipal World*, partie 1, mars, p. 37-40 et partie 2, avril, p. 13-17.
- Simeon, R. (2002). *Political Science and Federalism: Seven Decades of Scholarly Engagement*, 2000 Kenneth R. MacGregor Lecture, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Tindal, C. R. et S. N. Tindal (2009). *Local Government in Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Toronto, Nelson Education.
- Tolley, E. et R. Young (dir.) (2011). *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Young, R. (2012). « Introduction: Multilevel Governance and Its Central Research Questions in Canadian Cities », dans M. Horak et R. Young (dir.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 3-25.
- Young, R. (2011). « The Federal Role in Canada's Cities: The Pendulum Swings Again », dans T. Courchene et autres (dir.), *The Federal Idea: Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press et The Institute of Intergovernmental Relations, p. 313-322.
- Young, R. (2009a). « Canada », dans N. Steytler (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, A Global Dialogue on Federalism Volume VI*, Senior Editor John Kincaid, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press for the Forum of Federations and the International Association of Centers for Federal Studies, p. 106-135.
- Young, R. (2009b). « Conclusion », dans A. Sancton et R. Young (dir.), *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*, Toronto, University of Toronto Press for the Institute of Public Administration of Canada, p. 487-499.
- Young, R. (2006). « Open Federalism and Canadian Municipalities », dans K. Banting et autres, *Open Federalism: Interpretations, Significance*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, p. 7-24.
- Young, R. et C. Leuprecht (dir.) (2006). *Canada: The State of the Federation 2004 - Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press for the Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University.

## ANNEXE 1 : PÉRIODES SUIVANT DES ÉLECTIONS (FÉDÉRALES ET PROVINCIALES, DE 1975 À 2008)



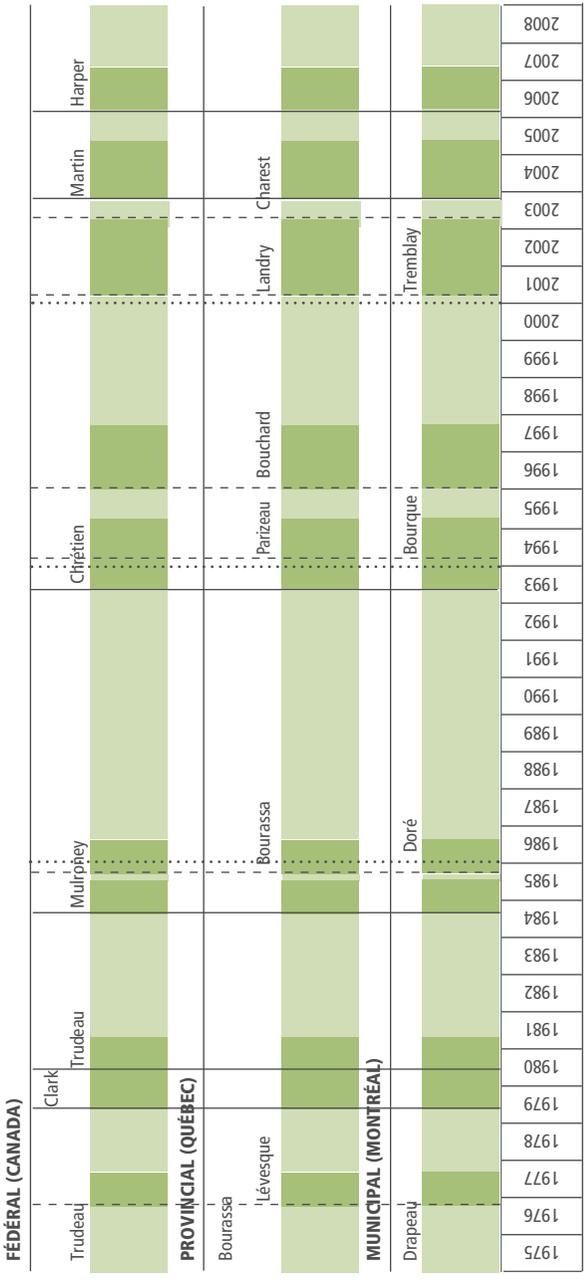
■ Période suivant des élections au cours desquelles des ententes sont improbables

■ Période durant lesquelles des négociations sont possibles

— Changement de gouvernement au fédéral

- - - Changement de gouvernement au provincial

## ANNEXE 2 : PÉRIODES SUIVANT DES ÉLECTIONS (FÉDÉRALES, PROVINCIALES ET MUNICIPALES, DE 1975 À 2008)



■ Période suivant des élections au cours desquelles des ententes sont improbables

■ Période durant lesquelles des négociations sont possibles

— Changement de gouvernement au fédéral

- - Changement de gouvernement au provincial

..... Changement de gouvernement au municipal

# LES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : UNE ANALYSE DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU AU CANADA

Par **Eric Champagne**<sup>1</sup>, Professeur en administration publique, École d'études politiques, Université d'Ottawa • echampagne@uottawa.ca

---

**RÉSUMÉ** Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral illustrent l'évolution de la gouvernance multiniveau dans le contexte canadien car ils sollicitent un partage de responsabilités entre les trois ordres de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la portée de ces programmes sur la dynamique intergouvernementale dans une perspective tripartite. Notre analyse se veut un bilan historique des instruments de politiques publiques et des arrangements institutionnels en matière de dépenses en infrastructures. La première question de recherche porte sur la résilience de la gouvernance multiniveau : ces programmes ont-ils un caractère permanent ou pourraient-ils facilement être abolis selon la conjoncture politique? La seconde a trait aux instruments de politiques publiques : quels sont les arrangements institutionnels et la forme des pactes intergouvernementaux mis en place pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dans le secteur des infrastructures municipales? Pour analyser les instruments, une typologie comprenant trois modèles de financement est développée.

---

**ABSTRACT** The federal government's municipal infrastructure programs are a good illustration of the evolution of multi-level governance in Canada, as they involve sharing responsibilities between the three levels of government: federal, provincial and municipal. In this study, I investigate the impact of these programs on the intergovernmental dynamics occurring between these three levels of government. My analysis is primarily a historical review of public policy instruments and institutional arrangements in municipal infrastructure spending. The first research question focuses on the resilience of multi-level governance: are these programs becoming permanent or can they easily be eliminated according to the political context? The second relates to the policy instruments: what are the institutional arrangements and the form of intergovernmental agreements in place that allow the federal government to intervene in the municipal infrastructure sector? To analyze the policy instruments, a typology based on three funding models is developed.

---

**Pour citer cet article :** Champagne, E. (2013). « Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 43-61.

Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral qui se sont succédé représentent une intéressante illustration de l'évolution de la

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier les évaluateurs de cet article pour leurs judicieux conseils et suggestions qui ont permis d'améliorer significativement l'ébauche initiale ainsi que pour l'inspiration qu'ils ont su générer pour de futures recherches sur le sujet.

gouvernance multiniveau dans le contexte canadien. Depuis le milieu des années 1990, ces programmes sont devenus un jalon relativement important dans l'histoire des relations intergouvernementales entre le fédéral, les provinces et les municipalités. Ils sont nés dans le contexte d'un débat sur le déficit des infrastructures municipales au Canada et l'objectif initial visait à stimuler les investissements dans ces infrastructures. Toutefois, depuis la création du programme en 1994, d'importants changements politiques ont eu lieu à Ottawa. Pendant douze ans, le régime politique libéral dirigé successivement par Jean Chrétien et Paul Martin a amorcé puis développé le programme fédéral d'infrastructures municipales. Entre 2006 et 2012, les gouvernements conservateurs d'abord minoritaires (entre 2006 et 2011) puis majoritaire (depuis 2011) qui ont suivi la gouvernance libérale ont non seulement maintenu les programmes d'infrastructures municipales, mais les ont aussi bonifiés dans le contexte notamment du Plan d'action économique du Canada<sup>2</sup> pour faire face à la plus récente crise économique.

Les programmes d'infrastructures municipales ont donc survécu à plusieurs transitions politiques et ont en quelque sorte contribué à modifier de manière relativement continue sur une période de plus d'une quinzaine d'années maintenant les relations entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Une grande partie des fonds d'infrastructures municipales du fédéral sont des subventions conditionnelles avec un partage des coûts entre les trois ordres de gouvernement. La conception et la mise en œuvre de ces programmes nécessitent une forme de gouvernance multiniveau en associant les municipalités dans la dynamique des relations intergouvernementale au Canada.

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la portée de ces programmes sur la dynamique intergouvernementale canadienne et tout particulièrement sur ce qu'il convient d'appeler la gouvernance multiniveau pour qualifier ces rapports entre les trois ordres de gouvernement. L'objectif principal de cet article est de tracer un bilan historique des programmes et des arrangements institutionnels entre le fédéral, les provinces et les municipalités dans le secteur des politiques d'investissements dans les infrastructures municipales au Canada, et ce, sous l'angle de la gouvernance multiniveau.

La première partie porte sur l'élaboration d'un cadre d'analyse associé à la notion de la gouvernance multiniveau afin d'étudier les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral. Dans la deuxième partie, nous tâchons de répondre à notre première question de recherche. Nous décrivons l'évolution des programmes d'infrastructures municipales du fédéral et nous nous intéresserons tout particulièrement à la résilience de ces programmes à travers les différents régimes politiques qui se sont succédé depuis le milieu des années 1990. Dans la troisième partie, nous étudions plus précisément la portée des programmes sur les relations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Pour ce faire, nous analysons les « ententes-cadres sur l'infrastructure » signées entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'article se termine par une synthèse de nos observations portant sur deux dimensions :

<sup>2</sup> Le Plan d'action économique est une initiative du gouvernement fédéral adoptée en janvier 2009 visant à stimuler l'économie canadienne en réponse au ralentissement de l'économie mondiale.

d'abord sur la résilience de ces programmes à travers le temps et les changements de régimes politiques et ensuite sur la nature et les choix des instruments de politiques publiques qui ont été privilégiés pour gérer ces programmes et tout spécialement sur la place des municipalités dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

## ■ LE CADRE D'ANALYSE

La notion de gouvernance multiniveau dans l'analyse des relations intergouvernementales est relativement nouvelle au Canada. Depuis la Confédération, les études sur le fédéralisme ont surtout été façonnées par l'étude des rapports entre les deux principaux ordres de gouvernement inscrits dans la Constitution, soit le gouvernement fédéral et les provinces. Devant la complexité des enjeux de politique et de financement des services publics auxquels font face les différents ordres de gouvernement, on accorde une attention plus marquée ces dernières années pour l'analyse du secteur municipal dans la dynamique des relations intergouvernementales dans le contexte du fédéralisme canadien. Pour décrire ce mariage à trois, les chercheurs ont commencé à introduire dans le langage de la recherche le concept de gouvernance multiniveau<sup>3</sup>. Dans le cadre de notre étude, la notion de gouvernance multiniveau réfère donc à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques nécessitant la collaboration du fédéral, des provinces et des municipalités (Champagne, 2012 ; Horak et Young, 2012 ; Stoney et Graham, 2009 ; Turgeon, 2006 ; Young et Leuprecht, 2004).

Bien que les affaires municipales soient constitutionnellement du ressort exclusif des provinces, le gouvernement fédéral s'est intéressé davantage aux questions urbaines et municipales au cours de certaines périodes (Andrew, Graham et Phillips, 2006). Pour ce faire, il utilise normalement son pouvoir de dépenser, ce droit reconnu constitutionnellement qui lui permet de distribuer ses ressources dans des secteurs de compétence provinciale dans la mesure où il n'intervient pas d'un point de vue purement législatif (Pilette, 1993). C'est ce qui explique largement pourquoi le gouvernement fédéral privilégie les instruments de nature économique, financière ou fiscale dans le secteur des infrastructures municipales (Bojorquez, Champagne et Vaillancourt, 2009). Ces politiques publiques fédérales ont nécessité la création de nouvelles formes de collaborations, d'ententes ou d'arrangements administratifs tripartites entre les trois ordres de gouvernement. C'est donc avec comme grille d'analyse la notion de gouvernance multiniveau que nous étudions les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral et leur portée sur les relations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral et les municipalités canadiennes et québécoises.

<sup>3</sup> Les travaux de recherche les plus récents et sans doute aussi les plus importants au Canada sur cette question ont été réalisés sous la direction de Robert Young dans le cadre d'un projet de recherche sur la gouvernance multiniveau et les politiques publiques financé par le CRSH dans le cadre du programme des Grands travaux de recherche concerté du Canada. Ce projet pancanadien regroupe plus de quatre-vingts chercheurs dont plusieurs proviennent du Québec. Le site Internet de ce projet se trouve à l'adresse suivante : [www.ppm-ppm.ca/](http://www.ppm-ppm.ca/)

Selon une perspective plus théorique, deux questions guident cette recherche. La première porte sur la résilience de la gouvernance multiniveau : ces programmes ont-ils un caractère permanent ou pourraient-ils facilement être abolis selon la conjoncture politique ? La seconde question a trait aux instruments : quels sont les arrangements institutionnels et la forme des pactes intergouvernementaux qui ont été adoptés pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dans le secteur des infrastructures municipales ? Et surtout, quelle est la place du secteur municipal tant dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques ?

Pour répondre à ces questions, nous adoptons un postulat théorique néo-institutionnel où la temporalité joue un rôle prédominant dans l'analyse et où l'importance des choix antérieurs tend à déterminer les choix politiques subséquents (Pierson, 2004 et 2000 ; Steinmo, 2010). Nous analysons les programmes d'infrastructures municipales depuis leur création vers le milieu des années 1990 jusqu'en 2012. Même s'il ne s'agit que d'une période portant sur une quinzaine d'années, nous croyons qu'elle est suffisante pour analyser l'évolution des politiques publiques et vérifier si ces dernières sont résilientes ou si elles se modifient graduellement ou radicalement. À propos du concept de résilience des politiques publiques, nous adoptons une perspective proche de celle de Saint-Arnaud et Bernard (2003) qui utilisent le concept au sens de ténacité et de robustesse des politiques publiques dans le temps. En utilisant un postulat néo-institutionnel, nous souhaitons vérifier si la logique de la gouvernance multiniveau dans le domaine des infrastructures municipales est un phénomène éphémère ou si au contraire il tend à se perpétuer en comparant deux régimes politiques qui se sont succédé pendant la période étudiée.

Pour répondre à notre seconde question de recherche, nous avons recours au concept d'instruments de politiques publiques. Par définition, les instruments de politiques publiques renvoient aux techniques, aux outils, aux mécanismes, aux approches, etc. utilisés par les administrations publiques pour résoudre un problème ou pour répondre aux besoins de la société. Dans une perspective analytique, un instrument de politique publique est avant tout un choix résultant d'un compromis entre le processus politique (par les décideurs et les élus) et l'analyse technique (par les fonctionnaires). Depuis les travaux fondateurs de Hood (1983), Linder et Peters (1989), Howlett (1991) et Salamon (2002), jusqu'aux travaux plus récents de Lascoumes et Le Galès (2005) et de Kassim et Le Galès (2010), l'analyse des instruments fournit un cadre pour comprendre à posteriori les valeurs des décideurs politiques à l'origine des politiques publiques de même que les outils techniques qui sont préconisés pour administrer l'action publique. Comme cette recherche s'intéresse surtout à la gouvernance multiniveau, nous analysons les instruments sous l'angle des arrangements intergouvernementaux entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Le type d'instrument de politique privilégié par les programmes étudiés est principalement de nature économique, financière et fiscale. Ce cadre d'analyse nous permet, dans une perspective d'analyse inductive et exploratoire, de cibler les valeurs politiques derrière les choix d'instruments ainsi que d'élaborer une première typologie des instruments de politiques publiques liés aux programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral.

La méthodologie repose sur une analyse documentaire de l'information gouvernementale (politiques, projets de loi, programmes, rapports ministériels, ententes intergouvernementales, etc.) centrée sur deux dimensions : d'une part, sur l'évolution des politiques d'infrastructures municipales depuis leur début et, d'autre part, sur la nature des arrangements intergouvernementaux que ces programmes ont engendrés. L'analyse porte plus spécifiquement sur les relations intergouvernementales entre le fédéral, les provinces et les municipalités. Nous laissons volontairement de côté l'analyse des relations intergouvernementales impliquant les territoires puisque ces derniers présentent des distinctions importantes sur le plan constitutionnel par rapport aux provinces<sup>4</sup> et cette intégration complexifierait considérablement la portée de l'analyse des relations intergouvernementales.

## ■ L'ÉVOLUTION DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DU FÉDÉRAL DE 1994 À 2012

### Les programmes d'infrastructures municipales sous le régime libéral

Lorsque le Parti libéral du Canada remporte l'élection générale de 1993 sous la gouverne du premier ministre Jean Chrétien en remplacement du gouvernement conservateur qui avait gouverné le Canada pendant une dizaine d'années, les questions municipales et urbaines étaient l'une des composantes importantes de la plateforme électorale libérale (Parti libéral du Canada, 1993). À la suite de l'élection, le gouvernement fédéral a rapidement mis en œuvre une série de programmes orientés vers la création d'emplois, notamment un programme d'infrastructures municipales par l'intermédiaire du programme Travaux d'infrastructures du Canada créé en 1994.

Le programme était doté d'une enveloppe budgétaire de 2 milliards de dollars qui devait être utilisée dans le cadre d'initiatives à coûts partagés avec les provinces et les municipalités sur une période de trois ans. La mise en œuvre du programme a été réalisée par le truchement d'ententes fédérales-provinciales négociées. Le gouvernement fédéral a alors entamé des négociations afin d'arriver à des ententes individuelles avec chaque province. Ces dernières étaient responsables du mécanisme de coordination et de transferts vers les municipalités. Selon ces ententes, le gouvernement fédéral fournissait le tiers du coût des projets d'infrastructures et les gouvernements provinciaux et municipaux devaient fournir les deux tiers. Même si les provinces étaient, en principe, responsables de la sélection finale des projets, le gouvernement fédéral a joué un rôle influent dans la mise en place des critères et des lignes directrices pour la sélection. En d'autres termes, le gouvernement fédéral se réservait le droit de refuser les projets qui ne respectaient pas les critères.

Vers la fin de la durée initiale du programme et devant les incertitudes des provinces et des municipalités de le voir disparaître, le gouvernement décrétrait en 1997 une prolongation du financement de ce programme en attendant de revoir

<sup>4</sup> Une des distinctions importantes est que les provinces exercent des pouvoirs constitutionnels de plein droit alors que les territoires ont pendant longtemps fonctionné sous une forme de pouvoirs délégués sous l'autorité du pouvoir fédéral.

sa stratégie sur les investissements en infrastructures (Barrados et autres, 1999). Ce n'est qu'à partir de 2000 que le gouvernement Chrétien entreprend un nouveau cycle de réflexion sur le rôle du gouvernement fédéral dans ce secteur avec la création du Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines (Wolfe, 2003). Les travaux de ce groupe témoignent de l'intérêt grandissant du gouvernement fédéral pour poursuivre ses politiques d'investissement auprès des municipalités. Le groupe de travail a soumis un rapport en 2002 intitulé *La stratégie urbaine du Canada : une vision pour le XXI<sup>e</sup> siècle* (Sgro, 2002) dans lequel les recommandations mettaient notamment l'accent sur l'élaboration de politiques fédérales à plus long terme dans le domaine de la compétitivité urbaine, de l'infrastructure durable et des transports en commun.

Cette réflexion a cheminé vers des réformes significatives. Ainsi, en août 2002 le gouvernement libéral créait un nouveau ministère, Infrastructure Canada, afin de fournir un point d'ancrage pour le gouvernement du Canada sur les questions liées aux politiques de financement des infrastructures nationales, provinciales et municipales. Infrastructure Canada devait d'abord assurer la gestion des programmes de financement des infrastructures déjà existants (dont toutes les ententes existantes avec les provinces), fournir une contrepartie pour les partenaires du gouvernement sur les questions touchant les politiques de financement des infrastructures et accroître les connaissances sur l'état des infrastructures publiques au Canada (Infrastructure Canada, 2003). Infrastructure Canada matérialisait aussi l'intention du gouvernement fédéral d'accroître ses interventions dans le secteur des infrastructures. Initialement, Infrastructure Canada disposait d'un budget d'un peu plus de 5 milliards de dollars et ses activités étaient structurées autour de quatre programmes principaux :

- le Programme infrastructures Canada, doté d'un financement de 2,05 milliards de dollars ;
- le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, doté d'un financement de 2,0 milliards de dollars ;
- le Fonds sur l'infrastructure frontalière, doté d'un financement fédéral de 600 millions de dollars ;
- le Programme de logement abordable, doté d'un financement de 680 millions de dollars.

Lorsque Paul Martin a remplacé le premier ministre Jean Chrétien à la tête du Parti libéral et pris le contrôle du gouvernement à titre de premier ministre en novembre 2003, les attentes pour un renouvellement des programmes d'infrastructures municipales étaient très élevées. Avant même de remplacer son prédécesseur, il s'était engagé à fournir un financement fédéral plus stable pour les municipalités canadiennes. Peu après son accession au pouvoir, Paul Martin a instauré un « nouveau pacte pour les villes et les collectivités » (Sancton et Young, 2003).

C'est au cours de l'exercice budgétaire 2004-2005 que les résultats les plus concrets du nouveau pacte avec les municipalités se sont concrétisés. En plus de reconduire les programmes déjà créés pour une période de cinq années additionnelles, Paul Martin sera à l'origine d'une initiative somme toute originale dans le contexte des relations entre le gouvernement fédéral et les municipalités, soit la

création du Fonds de la taxe sur l'essence visant à établir une base prévisible et stable sur plusieurs années pour le financement des infrastructures municipales.

### **Les programmes d'infrastructures municipales sous le régime conservateur**

Le 24 janvier 2006, Paul Martin concédait la victoire au premier ministre Stephen Harper et au Parti conservateur du Canada lors des élections générales. Stephen Harper formait alors un premier gouvernement minoritaire. Dans sa plateforme électorale de 2006, le Parti conservateur envisageait de soutenir les programmes d'infrastructures autant sinon plus que ne le préconisait la plateforme libérale. Fait à noter, lors de l'élection précédente en 2004, le Parti conservateur ne prévoyait aucune disposition ni ne présentait de vision pour les infrastructures municipales dans sa plateforme électorale (Parti conservateur du Canada, 2004). La plateforme conservatrice de 2006 contrastait donc avec la précédente. Sa position était d'ailleurs à peu près alignée sur celle des libéraux sur la question et proposait même d'étendre la période du nouveau pacte avec les villes – notamment le partage de la taxe sur l'essence – jusqu'en 2014 (plutôt que jusqu'en 2010 pour les libéraux) afin d'assurer un financement stable et prévisible aux municipalités (Parti conservateur du Canada, 2006). Cela étant dit, dans les faits, le gouvernement conservateur allait plus tard réorienter quelque peu tous les programmes d'infrastructures municipales afin qu'ils correspondent davantage à ses valeurs et à ses priorités.

En 2007, le gouvernement conservateur publiait un nouveau cadre de politique sur les infrastructures intitulé *Plan Chantiers Canada : une infrastructure moderne pour un Canada fort* (Gouvernement du Canada, 2007). La politique propose une vision à moyen terme pour le développement des infrastructures avec des investissements de 33 milliards de dollars entre 2007 et 2014. En matière de traduction des politiques en programmes, le gouvernement propose et reconduit deux grandes orientations et en développe une nouvelle.

Ce plan reconduit et bonifie des mesures fiscales déjà existantes qui se traduisent en transferts et en remboursements de taxes vers les municipalités. Dans le budget de 2008, le gouvernement annonce donc que le Fonds de la taxe sur l'essence deviendra une mesure permanente après 2013-2014, mais que le montant global sera plafonné à 2 milliards de dollars par an (Chambre des communes du Canada, 2011). L'autre mesure fiscale consiste au remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS). En ce qui concerne ce congé de taxe, les municipalités bénéficient désormais, selon cette politique, d'un remboursement intégral de la TPS payée, ce qui peut représenter jusqu'à 5,8 milliards de dollars au total jusqu'en 2014. Les sommes ainsi épargnées doivent toutefois être réinvesties dans de nouvelles infrastructures ou dans l'entretien d'infrastructures existantes.

Deux nouveaux programmes d'investissements en infrastructures nécessitant des contributions tripartites entre le fédéral, les provinces et les municipalités sont ajoutés dans le cadre du Fonds Chantiers Canada doté d'un financement de 8,8 milliards de dollars. Ce fonds doit graduellement remplacer les précédents fonds créés sous le régime libéral tout en simplifiant la structure des dépenses fédérales en inves-

tissements en infrastructures. Il fournit une contribution maximale de 50 % du financement des infrastructures municipales et compte deux volets : le premier sert à financer des infrastructures stratégiques d'envergure régionale ou nationale alors que le second sert à financer les infrastructures locales de plus petite envergure.

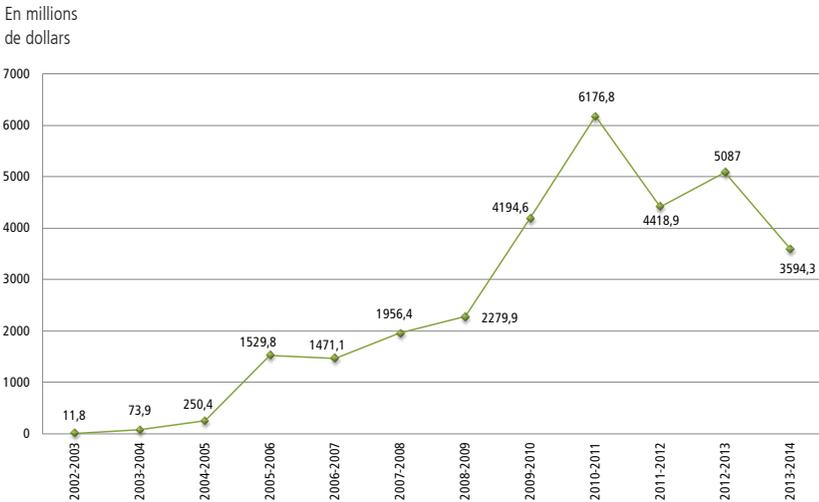
Le Parti conservateur crée également un nouveau programme qui reflète l'idéologie du gouvernement en place, soit le Fonds pour les partenariats public-privé (1,25 milliard de dollars). Il s'agit du changement d'idéologie politique le plus important du programme conservateur pour les infrastructures municipales par rapport aux programmes issus du régime politique précédent. Le programme détermine les priorités conservatrices en injectant 1,25 milliard de dollars afin de stimuler les investissements en mode PPP au Canada. Pour gérer ce fonds, le gouvernement a aussi créé un nouvel organisme appelé PPP Canada prenant la forme d'une société d'État relevant du ministère des Finances afin de faciliter la réalisation des projets en mode PPP, mais aussi afin de cibler et de prospecter de nouvelles possibilités et de tirer des leçons des meilleures pratiques en matière de PPP. De plus, tous les projets fédéraux d'infrastructures de plus de 50 millions de dollars devront dès lors considérer la faisabilité du mode PPP avant d'avoir recours au modèle traditionnel de financement des infrastructures publiques.

Nous reviendrons plus en détail sur l'analyse de ces différents instruments dans la section suivante. Nous poursuivons l'analyse de l'évolution des programmes d'infrastructures du fédéral en examinant la réponse du gouvernement relativement à la crise économique. En 2008, le cadre de politiques publiques permettant de gérer les programmes d'infrastructures municipales est donc en place lorsque la crise économique mondiale survient. Or, pour donner suite à de fortes pressions de la part de la communauté internationale et des trois partis de l'opposition qui menaçaient de créer une coalition pour le renverser, le gouvernement conservateur a élaboré un plan de relance économique, le Plan d'action économique du Canada adopté en mars 2009 (Gouvernement du Canada, 2009), qui comprenait entre autres un plan d'investissement dans les infrastructures, notamment dans les infrastructures urbaines.

Le Plan d'action économique prévoyait une injection de 4 milliards de dollars de financement additionnel à celui déjà programmé sur une période de deux ans, entre 2009 et 2011, pour des projets d'infrastructures afin de soutenir la croissance et de sortir le pays de la crise économique (Infrastructure Canada, 2009). La plupart des projets admissibles nécessitaient un financement conjoint avec les provinces et les municipalités comme exigence fondamentale avec comme prémisses que la contribution du fédéral allait stimuler des investissements globaux dépassant 12 milliards de dollars pendant la période du projet. Comme la construction d'infrastructures est par nature une activité économique de haute intensité de travail, l'objectif du gouvernement était de créer massivement et rapidement des emplois tout en modernisant le stock d'infrastructures à travers le pays. En plus de cette injection additionnelle, le gouvernement s'est donné comme objectif d'accélérer la réalisation des projets prévus dans le cadre du Fonds Chantiers Canada en avançant la mise en œuvre des projets prêts à être exécutés.

Le graphique 1 illustre l'évolution des ressources financières totales dépensées par Infrastructure Canada entre 2002 et 2011 et les prévisions jusqu'en 2014, soit la dernière année du programme. On constate une croissance quasi constante des dépenses jusqu'en 2013 avec un sommet pendant la crise économique en 2010-2011 au plus fort des dépenses fédérales visant la stimulation de l'économie. Après 2012-2013, le programme entrera dans une phase de diminution progressive s'il n'y a pas de renouvellement du programme ou si le programme n'est pas reconduit après 2014. La seule contribution qui serait maintenue en cas de non-renouvellement du programme serait le transfert d'une partie de la taxe sur l'essence.

### GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA, 2002-2014



Source : Infrastructure Canada, Rapports sur le rendement (2002-2003 à 2011-2012) et Rapports sur les plans et priorités (2012-2013). Les données pour les années 2012-2013 et 2013-2014 sont des prévisions de dépenses.

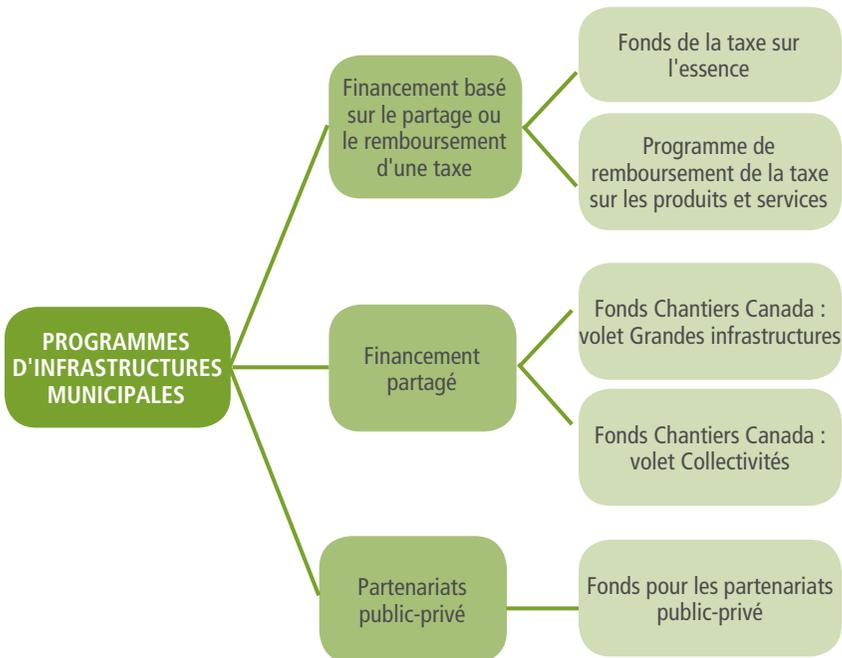
Ces investissements s'exprimant en milliards peuvent sembler astronomiques, mais il est essentiel de relativiser leur importance eu égard aux besoins. Ces sommes, bien qu'elles se chiffrent dans les milliards, ne représentent en réalité qu'une fraction des dépenses totales réalisées en infrastructures au Canada par les municipalités, les provinces et le secteur privé. Il s'agit également d'une contribution plutôt modeste relativement au déficit d'infrastructures au Canada qui se chiffrerait en centaine de milliards de dollars. Par ailleurs, il s'agit, au graphique 1, des dépenses globales et non désagrégées ce qui comprend les fonds destinés aux infrastructures provinciales, territoriales et municipales; les dépenses destinées spécifiquement aux infrastructures municipales demeurent somme toute modestes.

Nous venons de décrire l'évolution du programme dans une perspective temporelle. On observe notamment que les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral ont fait preuve d'une certaine résilience politique en survivant aux différents régimes politiques qui se sont succédé. Jusqu'à maintenant les sommes allouées ont eu tendance à être majorées et certaines mesures fiscales sont devenues quasi permanentes. Les programmes d'infrastructures sont aussi devenus des mécanismes privilégiés pendant la période de crise économique en servant de véhicule pour soutenir l'économie et la création d'emplois par l'injection de fonds additionnels dans les infrastructures publiques. Cela étant dit, les programmes ont évolué graduellement afin de refléter les valeurs et les priorités du gouvernement conservateur depuis 2006.

### ■ LES INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Après avoir tracé le bilan historique des programmes d'infrastructures du gouvernement fédéral de 1994 à 2012, nous portons maintenant notre attention sur les instruments et les arrangements institutionnels actuels ainsi que sur la portée des programmes d'infrastructures municipales sur les relations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités canadiennes.

FIGURE 1 : TYPOLOGIE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES ACTUELS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL



Au terme d'une évolution s'échelonnant sur une période d'environ quinze ans, les programmes actuels se déclinent désormais sous une typologie comptant trois formes d'instruments (figure 1), à savoir le financement basé sur le partage ou le remboursement d'une taxe, le financement partagé entre les trois ordres de gouvernement et les partenariats public-privé.

Que ce soit dans le cadre du programme régulier du plan Chantiers Canada ou dans celui des programmes bonifiés et/ou accélérés du Plan d'action économique, le *modus operandi* du gouvernement fédéral est de négocier et de signer des ententes de financement avec les provinces. Ainsi, afin qu'elles puissent profiter de ces fonds pour elles-mêmes ou pour leurs municipalités, la première exigence est de signer une entente-cadre avec le gouvernement fédéral. Les ententes-cadres précisent les objectifs, les modalités et les conditions générales et particulières du financement, la durée, la distribution des affectations, les contributions de chacune des parties et les principes sur le partage des coûts, les projets d'infrastructures et les bénéficiaires admissibles, les principes de gouvernance – dont la création d'un comité de l'entente-cadre sur l'infrastructure prévue pour chaque province –, les mécanismes de sélection des projets, les conditions pour envisager de recourir à des PPP, les protocoles de communication sur le financement des projets et leurs promotions, ainsi que les mécanismes de partage de l'information et de reddition de comptes. Il existe aussi deux types d'ententes-cadres : des ententes propres au Fonds de la taxe sur l'essence signées en 2005 (Infrastructure Canada, 2012a) et des ententes-cadres signées entre 2007 et 2008 qui concernent l'ensemble des autres contributions fédérales aux programmes d'infrastructures (Infrastructure Canada, 2012b). Nous nous sommes inspirés des cadres de politiques publiques (par exemple le plan Chantiers Canada ou le Plan d'action économique) ainsi que de l'analyse des différents modèles d'ententes-cadres pour proposer une typologie des instruments de financement des infrastructures municipales et analyser l'effet de ces instruments sur la gouvernance multinationale.

## **Les programmes de financement basé sur le partage ou le remboursement d'une taxe**

Nous amorcer l'analyse des instruments par le financement basé sur le partage ou le remboursement d'une taxe. Comme nous l'avons vu dans la figure 1, deux programmes correspondent à cette catégorie : le Fonds de la taxe sur l'essence et le programme de remboursement de la taxe sur les produits et services. Ensemble, ces deux programmes équivalent à environ la moitié du financement disponible par le truchement du plan Chantiers Canada, soit 17,6 milliards sur les 33 milliards de dollars prévus. Le Fonds de la taxe sur l'essence et le remboursement de la taxe sur les produits et services sont gérés par des ententes distinctes. Nous présentons ici les principales facettes de ces programmes.

Tout d'abord, les ententes pour le transfert des recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence ont toutes été signées par le fédéral et les provinces en 2005 sous le régime libéral dans le cadre du nouveau pacte pour les villes et les collectivités (Infrastructure Canada, 2012a). Le programme a été reconduit par le régime conservateur après son accession au pouvoir en 2006. Le montant global de la

taxe sur l'essence est passé de 600 millions de dollars en 2005-2006 à 1 milliard en 2008-2009 et à 2 milliards de dollars par année depuis 2009-2010. Cette somme est distribuée au prorata de la population des municipalités. Toutes les municipalités reçoivent leur part selon une fréquence de deux fois par année. La distribution se fait par l'intermédiaire des provinces ou des associations municipales avec lesquelles l'entente a été signée avec le gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, l'entente a été signée entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais deux provinces font exception, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique. Pour ces provinces, le gouvernement fédéral a eu le droit de négocier et de signer des ententes conjointement avec la province et l'association des municipalités de la province ou encore directement avec la municipalité dans le cas de Toronto (Infrastructure Canada, 2005a et 2005b). Dans ces deux exemples, le secteur municipal joue un rôle un peu plus important dans la réception, la redistribution et la reddition de comptes. Bien qu'il s'agisse de deux cas d'exception, cela n'en constitue pas moins une ouverture relativement inédite dans les rapports entre le gouvernement fédéral et le secteur municipal. Pour les autres provinces, ce sont des ententes bilatérales avec le gouvernement fédéral.

La nature même des ententes demeure très similaire d'une province à l'autre. Il s'agit essentiellement du transfert des revenus d'une partie de la taxe fédérale d'accise sur l'essence vers les municipalités. Le Fonds se veut un financement prévisible puisqu'il est devenu quasi permanent et relativement flexible eu égard aux décisions municipales. Il doit servir à financer des infrastructures dans une variété de secteurs comme l'eau potable, le traitement des eaux usées, le transport en commun, la production d'énergie, la gestion des déchets ou les routes municipales.

En matière de reddition de comptes, le gouvernement fédéral exige que soit créé un comité de suivi conjoint du fonds pour analyser les résultats globaux et que chaque province fournisse au minimum les états financiers et le rapport d'activité annuel conformément aux lois et règlements de chacune des provinces. Outre ces quelques principes généraux, il y a parfois quelques différences dans les modalités de mise en œuvre. Par exemple, le Québec a créé la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) pour gérer les financements en infrastructures provenant du gouvernement fédéral. C'est la SOFIL qui a la responsabilité de recevoir les fonds, de les redistribuer en plus d'assurer la reddition de comptes au nom du gouvernement du Québec. Fait à noter, le conseil d'administration de la SOFIL est composé de cinq hauts fonctionnaires (généralement des sous-ministres adjoints) du gouvernement du Québec ainsi que de deux élus municipaux représentant en principe les deux associations municipales du Québec, soit la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec (SOFIL, 2012).

Le programme de remboursement intégral de la taxe sur les produits et services, élaboré dans le cadre du programme Chantiers Canada adopté en 2007 (Gouvernement du Canada, 2007), est moins connu. Cette mesure se trouve donc dans les ententes-cadres sur les infrastructures négociées et adoptées en 2007 ou 2008 par le gouvernement fédéral et chaque province. Ce programme consiste simplement en un remboursement de 100 % de la TPS payée par les municipalités

afin qu'elles réinvestissent ces sommes dans les infrastructures. Auparavant, les municipalités pouvaient demander un remboursement à hauteur de 57 % de la TPS payée. Le montant total remboursé aux municipalités à la fin du programme devrait s'élever à 5,8 milliards de dollars répartis sur une période de sept ans entre 2007 et 2014. Les obligations des municipalités concernant le remboursement de la TPS sont minimes. Le remboursement peut servir à financer de nouvelles infrastructures ou l'entretien d'infrastructures déjà existantes. Le gouvernement fédéral n'exige pas de reddition de comptes explicite de la part des municipalités pour l'utilisation des fonds.

### **Les programmes de financement partagé**

L'autre programme d'importance pour les municipalités est le Fonds Chantiers Canada de 8,8 milliards de dollars d'investissement sur sept ans et dont les projets financés nécessitent une contribution tripartite entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Les conditions de contribution du gouvernement fédéral sont précisées dans chacune des ententes-cadres individuelles conclues entre le gouvernement fédéral d'une part et les provinces d'autre part. Ces ententes ont véritablement concrétisé le modèle de gouvernance multiniveau du programme d'infrastructures en exigeant une collaboration entre les trois ordres de gouvernement comme condition au financement des projets d'infrastructures municipales.

Le Fonds Chantiers Canada possède deux volets : le volet Grandes infrastructures et le volet Collectivités. Comme son nom l'indique, le volet Grandes infrastructures vise à financer des projets stratégiques de grande ampleur et ayant une portée régionale ou nationale. Il est destiné aux plus grandes villes qui ont les moyens de participer au financement de grands projets d'infrastructures ou dont les infrastructures ont une portée beaucoup plus grande sur l'échiquier canadien, provincial ou régional. Le volet Collectivités se spécialise dans le financement de plus petits projets et s'adresse plutôt aux municipalités de moyenne et de petite taille comptant moins de 100 000 habitants. L'investissement peut servir à financer des infrastructures municipales plus traditionnelles comme l'eau potable, la gestion des eaux usées ou les routes, mais il s'adapte aussi à d'autres types de projets selon les priorités municipales comme le transport en commun, l'énergie verte, des centres des congrès ou autres infrastructures jugées prioritaires par le milieu local. Tous les projets recevant l'appui de l'un ou de l'autre des deux volets de ce programme ont comme caractéristique commune de reposer sur le principe de partage des coûts entre les trois ordres de gouvernement. En général, la répartition des coûts s'organise selon une proportion égale d'un tiers du financement du projet. Dans certains cas, la contribution fédérale peut représenter plus que le seuil d'un tiers, mais sans jamais dépasser 50 % de la valeur totale du projet.

Les types d'infrastructures ciblées par le programme sont diversifiés et tiennent compte à la fois des priorités du Canada, des provinces et des gouvernements locaux. Les priorités pancanadiennes portent sur les infrastructures liées à l'eau, aux eaux usées, au transport en commun, aux réseaux routiers nationaux ainsi qu'aux énergies vertes. Les priorités régionales ou locales présentent une grande diversité

et sont généralement spécifiées dans les ententes-cadres signées avec chacune des provinces. Dans le cas du Québec, par exemple, cela comprend les infrastructures liées aux routes locales ou à la gestion des déchets solides, aux transports maritimes, ferroviaires ou aéroportuaires régionaux ou locaux, aux infrastructures culturelles, sportives et touristiques, aux infrastructures pour l'atténuation des catastrophes, pour améliorer la connectivité Internet et pour le réaménagement des friches industrielles.

Sur le plan de la gouvernance, les ententes-cadres précisent les modalités d'accès au financement et les mécanismes de reddition de comptes. La coordination, l'approbation et le suivi des projets sont assurés par le Comité de l'entente-cadre sur l'infrastructure (CECI) créé pour chaque entente-cadre. Normalement, le gouvernement fédéral s'attend à ce que chaque province dispose d'un cadre général de planification et de gestion des infrastructures et que les municipalités disposent également d'une planification d'investissement en infrastructures. C'est à partir de ces cadres et de ces plans que les priorités sont généralement identifiées et approuvées. Le CECI a la responsabilité de s'assurer que les projets sont conformes aux critères d'admissibilité et aux exigences fédérales telles qu'elles ont été négociées et adoptées dans l'entente-cadre.

Le CECI est composé d'un représentant du gouvernement fédéral et d'un homologue provincial et constitue le lieu d'échange d'information entre les deux parties. Il a aussi la responsabilité de faire le suivi du protocole de vérification, d'évaluation et de reddition de comptes négocié entre les parties. C'est aux provinces que revient la tâche de recueillir et de mobiliser l'information sur les réalisations et la vérification financière selon les normes et les règles provinciales en vigueur. Elles sont tenues de transmettre l'information au gouvernement fédéral pour que ce dernier puisse à son tour rendre compte des réalisations du programme. Le CECI doit prévoir une évaluation conjointe du programme après la période de clôture de l'entente en 2014. Il est aussi le lieu où peuvent être discutées les modalités administratives du programme. Par exemple, dans le cadre du Plan d'action économique annoncé en 2009, les discussions ont permis de simplifier les processus fédéraux d'approbation afin d'accélérer la mise en chantier des projets déjà prêts au plus fort de la crise économique.

## **Les programmes de partenariats public-privé**

Le plan Chantiers Canada et l'adoption récente du Plan d'action économique du Canada se sont avérés autant d'occasions pour le gouvernement fédéral d'introduire le modèle des PPP dans le financement et la gestion des infrastructures publiques. Dans le plan Chantiers Canada annoncé en 2007, le gouvernement fédéral prévoyait la mise sur pied du Fonds pour les partenariats public-privé et la création d'une nouvelle société d'État (PPP Canada) afin de gérer ce fonds et surtout dans le but de promouvoir de manière plus active l'utilisation des PPP dans les projets d'infrastructures du gouvernement fédéral et dans la mise en œuvre des ententes-cadres (Champagne, à paraître).

Chantiers Canada réserve ainsi 1,25 milliard de dollars sur les 33 milliards de dépenses prévues à l'origine pour encourager le développement de PPP. Même si cette somme accordée aux projets développés en mode PPP ne représente que 3,8 % du budget de Chantiers Canada, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un virage significatif dans le contexte de la gouvernance multiniveau. Il s'agit du premier programme national d'infrastructures au Canada visant exclusivement les PPP. Ce fonds a pour principal objectif d'appuyer « des projets innovateurs qui offrent une alternative aux marchés publics traditionnels en matière d'infrastructure » (Gouvernement du Canada, 2007, p. 27). Le gouvernement ajoute que ce fonds « contribuera à élargir les solutions de rechange au financement de l'infrastructure au Canada, offrira des mesures incitatives pour attirer les investissements du secteur privé, et permettra d'accroître les connaissances et l'expertise relativement aux autres solutions de financement » (Gouvernement du Canada, 2007, p. 27).

Chaque entente-cadre conclue avec les provinces comprend des orientations sur le recours aux PPP, lesquelles sont similaires d'une province à l'autre. Pour l'entente-cadre touchant le Québec, le libellé se présente comme suit :

Les parties reconnaissent qu'il peut être d'intérêt public de recourir à des partenariats public-privé (PPP) parce que ceux-ci permettent d'accéder à du financement privé, de bénéficier de l'innovation et du savoir-faire du secteur privé et de répartir les risques de manière appropriée entre le secteur public et le secteur privé.

Dans le cas des projets pour lesquels la contribution du Canada serait égale ou supérieure à 50 millions de dollars, le Québec transmettra au Canada la documentation pertinente conformément aux principes généraux et aux processus définis [par l'entente]. (Infrastructure Canada, 2008, p. 10)

Pour tous les projets dont la contribution du gouvernement fédéral est égale ou supérieure à 50 millions de dollars, la province doit désormais soumettre un « dossier d'affaires » incluant un certain nombre d'éléments contenus dans le *Guide d'élaboration du dossier d'affaires* fourni par le gouvernement fédéral (Infrastructure Canada, 2008, p. 10). La province doit alors comparer les options plus traditionnelles avec l'option PPP et justifier son choix de ne pas recourir au mode PPP en faisant la preuve qu'une autre possibilité est plus avantageuse. Dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral s'en remet à l'agence responsable des PPP de la province pour la préparation du dossier. Si la province adopte le mode PPP pour tout projet qu'importe sa valeur, le gouvernement fédéral n'exige aucun dossier ni justification.

La création du Fonds pour les partenariats public-privé envoie deux messages importants aux provinces et aux municipalités. Premièrement, il s'agit d'un engagement politique clair à la faveur des PPP qui se traduit par la volonté du gouvernement fédéral de stimuler la croissance du marché des PPP au Canada. Cela n'est pas totalement incompatible avec plusieurs politiques et initiatives provinciales déployées depuis une dizaine d'années pour promouvoir et encadrer le développement d'infrastructures en mode PPP sur leurs territoires. Partnership BC, Infrastructure Ontario et Infrastructure Québec, pour ne nommer que celles-ci, sont des agences qui ont notamment comme mandat d'étudier, d'évaluer et de

comparer les modèles de financement en considérant le mode PPP par rapport aux approches dites plus traditionnelles. Il s'agit en quelque sorte d'un certain rattrapage pour le gouvernement fédéral. Deuxièmement, le fédéral propose des mesures incitatives ciblées auprès des provinces et des municipalités, notamment pour qu'elles considèrent le modèle PPP et qu'elles développent même une capacité en la matière. Ainsi, pour tous les projets d'envergure, les autres ordres de gouvernement d'un bout à l'autre du Canada sont désormais tenus d'envisager au moins la possibilité des PPP afin d'accéder aux ressources disponibles par le Fonds pour les partenariats public-privé. Cela nous semble un précédent notoire dans l'évolution des modèles de gouvernance multiniveau au Canada (Champagne, à paraître).

## ■ CONCLUSION

Dans cet article, nous avons d'abord décrit l'évolution politique du financement fédéral en matière d'infrastructures entre 1994 et 2012 et nous avons par la suite analysé la nature des instruments de politiques publiques actuels entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités et suggéré une typologie pour classer les instruments. Par ces différents niveaux d'analyse, nous cherchons à comprendre la logique des programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral sous l'angle de la gouvernance multiniveau au Canada.

On constate que le programme a suivi une croissance continue depuis sa création, ce qui indique qu'il semble faire preuve de résilience puisqu'il a été maintenu, voire bonifié, lors des nombreux changements de régime politique qui ont eu lieu ces dernières années. D'un point de vue purement politique, le programme apparaît électoralement rentable, puisque les partis qui se sont succédé au pouvoir ont appuyé, à quelques différences près, les programmes d'infrastructures destinés aux municipalités canadiennes. Il faut aussi noter que même si une bonne part du financement fédéral en infrastructures est destinée aux infrastructures municipales, les provinces (y compris la province de Québec qui est généralement plus réfractaire aux ingérences fédérales dans les champs de compétence provinciale) ne se sont pas radicalement opposées politiquement à ces programmes en dépit du fait qu'il s'agisse traditionnellement d'un champ de compétence provinciale et non fédérale.

Les ententes-cadres jouent un rôle majeur dans la structuration de la gouvernance multiniveau en permettant au gouvernement fédéral de créer et de mettre en œuvre des programmes dans un secteur qui est traditionnellement et constitutionnellement du ressort des provinces. La création d'Infrastructure Canada en 2002 et la signature d'ententes-cadres incarnent une réelle institutionnalisation des programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral. Ce dispositif politico-administratif préconise une collaboration tripartite entre les trois ordres de gouvernement bien que les municipalités demeurent relativement effacées dans le cadre des négociations et des ententes signées avec le gouvernement fédéral.

Cela étant dit, ces arrangements institutionnels tendent à respecter les traditions constitutionnelles du pays en affirmant les pouvoirs exclusifs des provinces sur les municipalités. Les négociations et la gestion des ententes-cadres du Fonds Chantiers Canada, par exemple, demeurent relativement conventionnelles puisqu'elles concernent surtout une négociation entre le fédéral et les provinces. Les municipalités demeurent tributaires des décisions des provinces, car elles ne participent pas directement aux négociations avec le fédéral, et ce, à quelques exceptions près comme nous l'avons montré dans l'analyse des instruments. Elles peuvent être consultées, mais ultimement le secteur municipal n'est pas un homologue formel et ne prend pas directement part à la négociation et à la signature des ententes.

En 2014, le programme Chantiers Canada tirera à sa fin et d'ici là on peut s'attendre à ce que la pression s'accroisse de la part des provinces et du secteur municipal pour que le gouvernement fédéral demeure impliqué dans le financement des infrastructures municipales. Selon notre analyse, il serait surprenant que le gouvernement fédéral abandonne complètement ce financement. En effet, il serait politiquement périlleux pour tout parti politique de remettre en question le caractère permanent du Fonds de la taxe sur l'essence ou du programme de remboursement de la taxe sur les produits et services qui sont désormais des acquis importants pour les municipalités canadiennes.

Une question se pose relativement à l'avenir des programmes de financement partagé et des programmes de PPP. Selon notre analyse, alors qu'il devrait en principe être toujours au pouvoir lors des prochaines négociations, un gouvernement conservateur maintiendra sans doute une position favorable aux projets en mode PPP s'il demeure engagé dans un programme de financement des infrastructures municipales à coûts partagés. Quant aux programmes de financement partagé, cela fera probablement l'objet d'une nouvelle ronde de négociation entre le gouvernement et les provinces et il est à prévoir que les provinces et les municipalités utiliseront tout leur poids politique pour influencer les décisions à venir concernant la poursuite de l'implication du gouvernement fédéral en matière de financement des infrastructures municipales. Mais dans un contexte d'austérité des finances publiques, la taille de l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée aux investissements dans les infrastructures demeure à tout le moins incertaine pour le moment.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Andrew, C., K. Graham et S. D. Phillips (2006). *Urban Affairs Back on the Policy Agenda*, Montréal, McGill-Queen University Press.
- Barrados, M. et autres (1999). *Canada Infrastructure Works Program Phase II and Follow-up of Phase I Audit*, Report of the Auditor General.
- Bojorquez, F., E. Champagne et F. Vaillancourt (2009). « Federal Grants to Municipalities in Canada: Nature, Importance and Impact on Municipal Investments », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52, n° 3, p. 439-455.
- Chambre des communes du Canada (2011). *Projet de loi C-13 : Fonds sur la Taxe sur l'essence – Financement des infrastructures municipales*, [www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=5155334&file=4&Language=F](http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=5155334&file=4&Language=F) (page consultée le 15 octobre 2012).
- Champagne, E. (à paraître). « Les incidences du Fonds pour les partenariats public-privé sur les rapports entre le gouvernement fédéral et les municipalités au Canada », dans C. Fallon et G. Joris (dir.), *Formes et réformes des administrations publiques*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Champagne, E. (2012). « L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien : fédéralisme, centralisation et décentralisation », dans P. P. Tremblay (dir.), *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 17-39.
- Gouvernement du Canada (2009). *Plan d'action économique du Canada*, Gouvernement du Canada.
- Gouvernement du Canada (2007). *Chantiers Canada : une infrastructure moderne pour un Canada fort*, Gouvernement du Canada.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*, Palgrave Macmillan.
- Horak, M. et R. A. Young (2012). *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M. (1991). « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, vol. 19, n° 2, p. 1-21.
- Infrastructure Canada (2012a). *Ententes du Fonds de la taxe sur l'essence*, [www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/index-fra.html#bcp-pcc](http://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/index-fra.html#bcp-pcc) (page consultée le 15 octobre 2012).
- Infrastructure Canada (2012b). *Ententes des provinces et des territoires*, [www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/index-fra.html](http://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/index-fra.html) (page consultée le 15 octobre 2012).
- Infrastructure Canada (2009). *Rapport ministériel sur le rendement 2008-2009*, Gouvernement du Canada.
- Infrastructure Canada (2008). *Entente-cadre sur l'infrastructure Canada-Québec*, [www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/bcf-fcc/qc-fra.html](http://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/bcf-fcc/qc-fra.html) (page consultée le 15 octobre 2012).
- Infrastructure Canada (2005a). *Entente sur la taxe sur l'essence : Canada-Ontario - Association des municipalités de l'Ontario - Ville de Toronto*, [www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/on-fra.html](http://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/on-fra.html) (page consultée le 15 octobre 2012).

- Infrastructure Canada (2005b). *Entente sur la taxe sur l'essence : Canada-Colombie-Britannique - Union of British Columbia Municipalities*, [www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/bc-fra.html](http://www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/bc-fra.html) (page consultée le 15 octobre 2012).
- Infrastructure Canada (2003). *Rapport ministériel sur le rendement 2002-2003*, Gouvernement du Canada.
- Kassim, H. et P. Le Galès (2010). « Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach », *West European Politics*, vol. 33, n° 1, p. 1-21.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (dir.) (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Linder, S. et G. Peters (1989). « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, p. 35-58.
- Parti conservateur du Canada (2006). *Stand Up for Canada*, Plateforme électorale du Parti conservateur du Canada lors de l'élection générale de 2006.
- Parti conservateur du Canada (2004). *Demanding Better*, Plateforme électorale du Parti conservateur du Canada lors de l'élection générale de 2004.
- Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le Plan d'action libéral pour le Canada*, Plateforme électorale du Parti libéral du Canada lors de l'élection de 1993.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Pierson, P. (2000). « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-268.
- Pilette, L. (1993). *La Constitution canadienne*, Montréal, Boréal.
- Saint-Arnaud, S. et P. Bernard (2003). « Convergence ou résilience? Une analyse de classification hiérarchique des régimes providentiels des pays avancés », *Sociologie et sociétés*, vol. 35, n° 1, p. 65-93.
- Salamon, L. M. (dir.) (2002). *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press.
- Sancton, A. et R. Young (2003). « Paul Martin and Cities: Show us the Money », *Policy Options*, décembre 2003-janvier 2004, p. 29-34.
- Sgro, J. (2002). *La stratégie urbaine du Canada : une vision pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines.
- SOFIL (2012). *Site Internet*, [www.sofil.gouv.qc.ca/index.asp](http://www.sofil.gouv.qc.ca/index.asp) (page consultée le 15 octobre 2012).
- Steinmo, S. (2010). « Néo-institutionnalisme historique », dans L. Boussaguet et autres, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 367-374.
- Stoney, C. et C. Graham (2009). « Federal-municipal Relations in Canada: The Changing Organizational Landscape », *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 3, p. 371-394.
- Turgeon, L. (2006). « Les villes dans le système intergouvernemental canadien », dans A. G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 403-427.
- Wolfe, J. M. (2003). « A National Urban Policy for Canada? Prospects and Challenges », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, n° 1, p. 1-21.
- Young, R. et C. Leuprecht (dir.) (2004). *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Kingston, Queen's University Press.

# TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU AU-DELÀ DU CLIVAGE ÉTAT-SOCIÉTÉ

Par **Jefferey M. Sellers**, Professeur, Department of Political Science, University of Southern California, États-Unis • sellers@usc.edu

*Traduit de l'anglais*

---

**RÉSUMÉ** Par l'étude des interactions entre les institutions étatiques multiniveaux et l'organisation de la société civile, nous posons les jalons d'une plus grande compréhension de la gouvernance multiniveau. Les autorités locales et celles des échelons supérieurs créent des modèles de participation locale dans la vie politique et civique. Ces institutions évoluent à leur tour en fonction des modèles de pouvoir et d'influence au niveau local. À l'intérieur d'une démocratie bien établie, ces configurations institutionnelles et ces associations s'inscrivent dans une infrastructure interreliée qui dicte les conditions en matière de résolution collective de problèmes, de relations de pouvoir et de participation. Les complémentarités institutionnelles entre les formes d'autorités locales et les types d'organisations civiques viennent renforcer ces systèmes. Ces différences expliquent une grande partie des contrastes transnationaux dans l'élaboration des politiques et les démocraties locales.

---

**ABSTRACT** This paper, by exploring the interplay between multilevel state institutions and the organization of civil society, seeks to lay the groundwork for a deeper understanding of multilevel governance. Institutions within the local state and at higher levels systematically shape patterns of local participation in politics and civic life. In turn, these institutions evolve in ways that patterns of power and influence at the local level help to shape. In settled democracies, these configurations of institutions and associations comprise an interrelated infrastructure that sets terms for collective problem-solving, power relations and participation. Institutional complementarities between forms of local states and patterns of civic organization have reinforced these systems. These differences account for major cross-national contrasts in policy-making and local democracy.

---

**Pour citer cet article :** Sellers, J. M. (2013). « Trois modèles de gouvernance multiniveau au-delà du clivage État-société », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 62-84.

La littérature portant sur la gouvernance multiniveau a montré la nécessité de subdiviser l'État afin de mieux saisir les relations existant entre ses parties constituantes. Dans cet article, nous estimons qu'une approche segmentée s'avère nécessaire à l'analyse des relations de la société civile avec un État à paliers multiples. La division de la société et de l'État nous permet de mieux comprendre leurs relations – une thématique récurrente dans l'étude de la gouvernance – et par le fait même de dégager un meilleur portrait de la gouvernance multiniveau. Notre étude se penche sur les liens entre l'organisation sociétale et l'État à une échelle locale, soit là où s'opère en grande partie la gouvernance multiniveau. Ces relations se tissent au sein d'une infrastructure modelée par les institutions étatiques, par les autorités locales de même que par les schèmes organisationnels au sein de la société civile, et ce, autant à l'échelle locale que supralocale. Les complémentarités institutionnelles dans l'organisation de la société civile et de l'État ont généré

trois différents modèles des relations entre l'État et la société. Ces modèles mettent en évidence les variations dans les dynamiques de gouvernance multinationale au sein de démocraties bien établies.

L'attention portée par la littérature sur les accords impliquant l'échelle locale indique l'importance de la politique et de la gouvernance sur ce plan. Les systèmes de gouvernance locale – soit ceux se situant du côté de la ville ou de la communauté – représentent une caractéristique des démocraties contemporaines depuis l'émergence de l'État-nation au XIX<sup>e</sup> siècle. Les démocraties plus anciennes présentent généralement des instances très institutionnalisées en matière de prise de décision, de mise en œuvre des politiques et de participation politique. Ces institutions, souvent ancrées dans les garanties constitutionnelles, émanent de traditions de longue date (Hesse, 1991 ; Lidström, 2003 ; Page et Goldsmith, 1989 ; Pierre, 1999 ; Vetter, 2007). L'autonomie fréquente des gouvernements locaux devrait en soi être suffisante pour justifier des analyses comparatives à l'échelle locale. Les institutions et les agents locaux et régionaux sont des éléments essentiels à la politique, tel qu'il a été illustré par de récentes études émanant de plusieurs perspectives (John et Cole, 2000 ; Ostrom, 1990 ; Putnam, Leonardi et Nanetti, 1993 ; Sabel et autres, 1989 ; Savitch, Kantor et Vicari, 2002 ; Sellers, 2002). Les cadres d'analyse qui tiennent compte de ces variations infranationales montrent que les processus et les conditions à l'échelle locale et régionale font une différence sur les plans du capital social (Putnam, Leonardi et Nanetti, 1993), de l'engagement civique (Varshney, 2002) ou de la productivité économique (Herrigel, 1996).

Les communautés locales, en tant que sociétés et entités politiques locales, sont également des lieux où se déroule la politique. L'organisation des partis et des mouvements politiques se fait souvent à l'échelle des communautés et des quartiers. Les organisations économiques telles que les entreprises et les syndicats organisent les milieux de travail des usines de fabrication, des bureaux et des magasins. Des associations civiques, que ce soit des organismes bénévoles de tous types ou des associations de quartier, ancrent leurs actions dans la communauté. Une analyse de la gouvernance multinationale qui s'appuie uniquement sur l'État ne peut rendre compte de l'apport de ces organisations sociétales à la prise de décision politique et à la gouvernance. De nouveaux modèles des relations multinationales entre l'État et la société civile illustrent l'action de ces forces sociales dans la politique.

Notre article repose sur des comparaisons empiriques systématiques de ces mécanismes de gouvernance locale dans quarante-quatre pays (Sellers, Lidström et Bae, à paraître). Nous relevons trois configurations parallèles qui caractérisent les institutions de gouvernance locale des pays développés. Des configurations similaires apparaissent également au sein des pays en transition où se tient un processus de construction étatique et de renforcement de la démocratie.

## ■ UNE APPROCHE À NIVEAUX MULTIPLES POUR COMPRENDRE LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ

Nous nous appuyons sur une approche à niveaux multiples des hiérarchies au sein de l'État et de la société pour comprendre les processus locaux et leurs interactions à l'échelle nationale. La stratification, ou la superposition, de systèmes institutionnels demeure un aspect fondamental de la diversité institutionnelle des démocraties développées (Schickler, 2001; Thelen, 2004). Les hiérarchies territoriales des États-nations illustrent un exemple universel de cette stratification. Une analyse de ces hiérarchies locales nécessite le renversement de l'image traditionnelle descendante des hiérarchies. Cette approche éclaire sur l'ensemble des processus nationaux et locaux demeurés invisibles ou obscurs dans les études transnationales des relations entre l'État et la société.

Bien que les plus hauts ordres de gouvernement de l'État demeurent une présence constante de l'analyse, un portrait stratifié apporte un éclairage neuf quant à leurs rôles. Les gouvernements locaux servent l'intérêt de l'État dans ce que Mann a qualifié de « puissance infrastructurelle » (*infrastructural power*) (Mann, 1984; Soifer, 2008). Ils fournissent le personnel organisationnel et la présence physique pour mener à terme les objectifs de l'État au sein des communautés. Parallèlement à cette capacité fonctionnelle, ils tentent de renforcer le soutien pour l'autorité de l'État dans la communauté. Par ailleurs, l'appui au local s'avère essentiel au maintien de la puissance nationale pour les élites d'États-nations démocratiques qui dépendent du soutien électoral. Dans les États-nations démocratiques du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle en Europe et en Amérique du Nord, la gouvernance locale se résumait à ce que faisaient les structures étatiques plus larges. Avec l'émergence d'États nationaux dotés de programmes liés à l'aide sociale, au développement économique et à la qualité de la vie, le rôle des gouvernements nationaux et intermédiaires s'est étendu dans la majorité de ces pays.

Les travaux portant sur les gouvernements locaux signalent la participation de ces derniers à divers degrés et de différentes façons. Leur façon de procéder résulte de leur pouvoir formel de même que des ressources financières mises à leur disposition. Outre ces facteurs, la mobilisation croissante au sein des entreprises et des militants locaux et la diffusion d'une gouvernance active au sein des autorités locales ont contribué à la montée de la gouvernance locale. Cette mobilisation locale rend de plus en plus difficile la délégation des problématiques locales vers des gestionnaires étatiques ou des directeurs hiérarchiques ou la considération des politiques locales simplement en matière de relations avec le « centre » national. Pour rendre compte de ses possibilités, la gouvernance locale doit être considérée comme une arène liée à plusieurs autres.

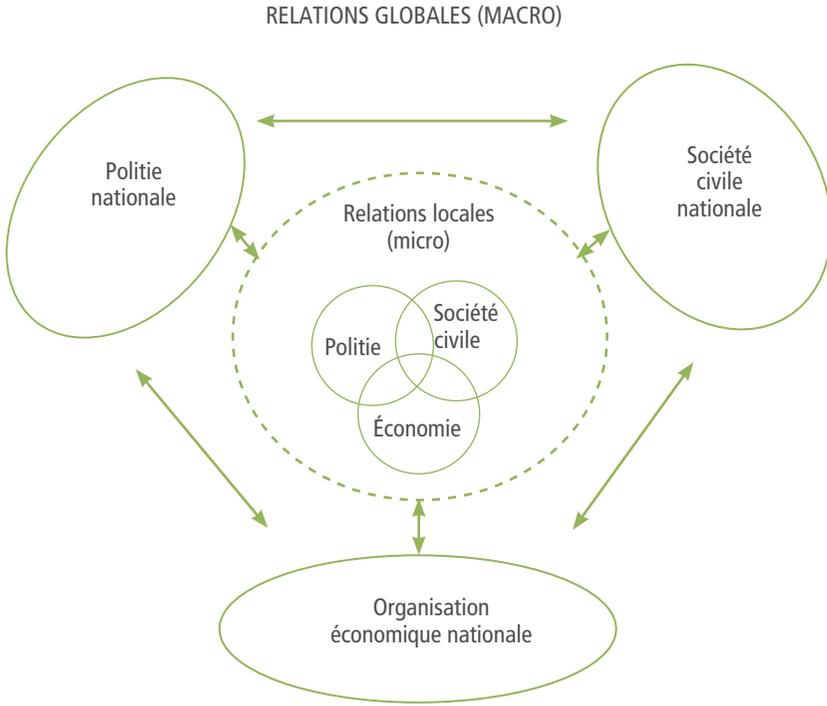
La société civile et les organisations politiques jouent également un rôle au sein des localités et dans les arènes régionale et nationale. Quant aux partis et aux mouvements sociaux, l'organisation locale compte généralement un élément lié à la construction d'organisations nationales. D'autres mouvements peuvent se concentrer sur des communautés individuelles ou encore déployer leurs efforts de mobilisation en fonction de l'ordre de gouvernement ciblé (Tarrow, 2005). Des groupes comme le Sierra Club aux États-Unis mobilisent la population autour de

questions nationales à l'aide d'organisations locales. D'autres, tel le mouvement anti-nucléaire allemand, transposent des controverses locales en mobilisations à grande échelle. La possibilité du niveau local de participer à l'élaboration d'une politique des échelons étatiques institutionnels vient influencer ces choix (Skocpol, 2003).

En traçant le portrait de cette réalité des institutions gouvernementales et de la société civile, l'approche à niveaux multiples soulève de nouvelles questions sur les façons dont les politiques locales se rattachent aux politiques de plus haut niveau et sur la manière de penser les relations État-société globalement. Les études antérieures ayant examiné les relations « centrales-locales » privilégiaient les relations des localités avec le centre et se concentraient généralement sur les institutions et les politiques officielles venant du sommet. Pour un pays, la représentation stratifiée de la gouvernance et des relations État-société au niveau local incarne également une composante essentielle. Les dynamiques d'échelle au sein de la société civile et de l'économie politique posent des questions parallèles et simultanées à celles à l'intérieur des institutions. Ce qui se produit dans la société au niveau local découle à la fois des institutions nationales et des organisations sociétales de même que de l'utilisation par les acteurs locaux des arrangements nationaux. De même, ce qui se produit au niveau national n'est qu'en partie attribuable à ce qui est communément appelée la « haute politique ». C'est également le résultat cumulé des structures organisationnelles et de l'identification des intérêts trop souvent relégués à la catégorie de basse politique. Une approche décentralisée s'avère nécessaire pour faire ressortir les modèles de gouvernance et des relations État-société (Sellers, 2005).

Une approche traditionnelle d'un État hiérarchique analyse les composants locaux en tant qu'élément d'une organisation plus large. L'analyse des liens locaux sous-tend la division du niveau local de chacune des institutions des autres niveaux. Cette opération permet d'analyser et de comparer différents modèles de relations : entre les organisations, les institutions et les autres acteurs à l'échelle locale ; entre les autorités locales et les autorités d'autres ordres de gouvernement ; entre les autres acteurs et institutions à l'échelle locale et nationale. L'objectif est de dégager une nouvelle vision des relations État-société à l'échelle locale et de la relation entre la politique de l'État et de la société à des niveaux plus élevés. Au moment où cette conceptualisation désagrège les hiérarchies territoriales au sein de la société et de l'État, elle désagrège également les secteurs de la société et de l'État (figure 1).

**FIGURE 1 : LES RELATIONS ENTRE LES AUTORITÉS NATIONALES ET LOCALES, LA SOCIÉTÉ CIVILE ET L'ÉCONOMIE**



Il faut d'abord prendre en compte les institutions formelles du gouvernement de même que celles de la politique qui y sont rattachées comme les partis politiques. Les éléments que nous désignons comme l'État local (*local state*) incluent les institutions politiques et gouvernementales à l'échelle locale, qu'elles opèrent ou non de façon autonome. Même lorsque l'État local bénéficie de ses propres ressources et d'une autonomie substantielle, il demeure niché au sein d'un ensemble d'institutions faisant partie de l'État-nation. Les services juridiques, les ressources administratives, fiscales et politiques qui donnent de l'autonomie au gouvernement local émanent de lois et de pratiques institutionnelles d'un pays ou d'une de ses parties. Ces composants peuvent alors contraindre les gouvernements locaux et les autres acteurs du même ordre. Les acteurs situés à des niveaux supérieurs peuvent également jouer un rôle actif en tant qu'agents de gouvernance au niveau local.

Parallèlement à cette dimension verticale des relations avec les échelons supérieurs des hiérarchies étatiques, la littérature montre comment la gouvernance à l'échelle locale lie l'État local à la société. Les travaux américains sur la gouvernance urbaine dénotent le rôle décisif des dynamiques de la relation entre

la société civile et les autorités locales (Dahl, 1961; Hunter, 1953; Stone, 1989). Ceux menés en Europe relèvent de plus en plus des dynamiques similaires (Pierre, 1999; Sellers, 2002). La plupart des chercheurs se sont penchés sur les dynamiques liées au pouvoir politique sur le plan local, et Stone (1989) stipule que le pouvoir des gouvernements locaux dépend de l'appui et de la mobilisation des autres ressources de la société locale. Les rapports sur la gestion des ressources de propriété commune (Ostrom, 1990) ou sur la gouvernance des écosystèmes (Mazmanian et Kraft, 1999) suggèrent que la participation des organisations et des acteurs locaux peut s'avérer essentielle à la réalisation de la politique.

Les travaux en économie politique relèvent des dynamiques similaires dans les économies de pays en développement et de plus en plus au sein de pays développés. La littérature sur les différents types de capitalismes nationaux dans les pays avancés a décrit un modèle sophistiqué rendant compte de la façon dont les systèmes institutionnels nationaux dépendent non seulement des relations au sein des entreprises (les contrats d'embauche, les relations avec les ouvriers et les décisions d'investissements), mais les façonnent (Hall et Soskice, 2001). Culpepper (2003) montre par exemple comment la coopération locale peut s'avérer essentielle au bon fonctionnement des arrangements capitalistes nationaux dans une économie de marché coordonnée. Les chercheurs ayant soumis les capitalismes nationaux (comme l'Allemagne et les États-Unis) à une étude désagrégée ont relevé la présence de différents arrangements à l'échelle régionale (Herrigel, 1996; Sabel et autre, 1989). Les économies locales englobent également des éléments de l'économie dans la gouvernance des entreprises capitalistes. Les marchés de consommation, ainsi que les acquis d'une communauté tels que le logement et l'immobilier, et les décisions liées à l'emplacement d'une entreprise sont étroitement liés aux caractéristiques physiques des communautés et des régions. Les gouvernements jouent notamment un rôle déterminant en garantissant localement la fourniture de biens publics pour les entreprises en général comme des infrastructures (Crouch, 2004) ou des économies d'échelle rendant l'emplacement rentable pour les entreprises locales.

À l'intersection de ces domaines, la société civile compte une grande variété d'associations et d'organisations sociales partiellement distinctes de la politique et de l'économie. Les professionnels et les groupes communautaires locaux, les associations de quartier et les organisations religieuses appartiennent tous à cette sphère. La société civile semble plus intégrée dans l'organisation des communautés. Or, comme l'avance Skocpol (2003), elle peut également s'organiser au-delà du niveau local pour jouer un rôle à l'échelle nationale. Bien que certaines associations soient essentiellement locales, d'autres comme les partis politiques, les associations professionnelles ou même des groupes activistes en environnement ont également une portée nationale et transnationale.

Les associations de la société civile organisées localement ont avantage à entretenir des liens avec la politique locale en tant que type d'association en soi. Les partis politiques et les organismes communautaires liés à ces associations existent surtout dans le but d'influencer l'État local. Les associations comme les

organisations de quartier ou les organismes de services publics locaux cherchent également à profiter des décisions politiques locales. Les élus dépendent souvent des partis ou des membres des associations civiques locales pour maintenir leur position au sein de l'administration locale. Les associations civiques telles que les chambres de commerce représentent les intérêts économiques et commerciaux dans la politique tout en pouvant jouer un rôle clé dans le développement de coalitions autour de questions liées au programme politique local.

Malgré ces distinctions, les théories récentes sur les sources du pouvoir et la bonne gouvernance locale dénotent l'importance des relations entre ces secteurs. La majorité de ces relations prennent place au niveau local et régional. Une approche s'appuyant sur ces relations à l'échelle locale et sur leur rôle dans le schéma général des relations État-société relève la présence de plusieurs types de relations institutionnelles dans les modèles locaux des relations État-société. Ces alternatives offrent un outil utile pour classifier les variations transnationales des systèmes nichés au sein de la gouvernance locale.

## ■ LES INFRASTRUCTURES INSTITUTIONNELLES DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Le corpus de connaissances quant aux relations entre les politiques nationales et locales dénote la présence d'interconnexions déterminantes. Au sein de l'État, les politiques nationales sont influencées par les mises en œuvre faites au niveau local. Au sein de la société civile et de l'économie politique, la mobilisation et l'organisation locales sont également déterminantes. Nous devons alors mieux saisir l'ensemble des différentes manières dont se combinent les relations État-société aux différents niveaux.

Notre analyse se concentre sur ces configurations d'institutions que nous nommons les « infrastructures de gouvernance locale » et qui sont tenues pour acquises – un élément central des institutions (Immergut, 1998; March et Olsen, 1984). Au-delà des institutions formelles, elles comptent les règlements et les organisations informelles ainsi que les éléments informels des organismes formels (Helmke et Levitsky, 2004). Encore plus pertinent, elles s'étendent aux institutions de la société civile et étatiques. Enfin, ces infrastructures opèrent à l'échelle urbaine, communautaire et régionale, elles institutionnalisent les acteurs, les règles du jeu, les normes, les programmes et les orientations culturelles de la gouvernance locale.

Pour simplifier la question, il convient de s'attarder aux modèles d'un système à deux ordres (le local et le national) et d'étudier ainsi les configurations institutionnelles qui lient l'État local – défini comme les composants de l'État présent au sein des villes – aux éléments étatiques à des niveaux supérieurs et à une plus grande échelle. Ces infrastructures de gouvernance locale comptent des institutions aux deux ordres. À l'échelle locale, elles incluent les institutions formelles du gouvernement local parallèlement aux organisations informelles ou parapubliques faisant partie des outils de gouvernance locale. Bien que certains aspects du gouvernement local soient purement locaux, plusieurs règles du jeu politique

n'émanant pas du niveau local. Les lois électorales et les systèmes locaux d'administration publique proviennent notamment de la législation nationale et de dispositions constitutionnelles ou sont appuyés par des sources à une plus grande échelle. L'infrastructure de gouvernance locale s'étend également aux fonctions stratégiques exercées par le gouvernement local, aux capacités institutionnelles fiscales et politiques qu'elle possède, aux contraintes auxquelles elle fait face et aux façons qu'elle est supervisée ou régulée. Outre ces paramètres administratifs fiscaux et légaux, elle comprend également les relations de mise en œuvre de politique souvent qualifiées de relations « centrales-locales » (*central-local relations*) (Ansell et Di Palma, 2004 ; Tarrow, 1977).

La littérature actuelle sur les institutions nationales au chapitre de la gouvernance locale s'est limitée à ces systèmes d'institutions gouvernementales. En négligeant la structure de la société civile, elle laisse un vide conceptuel. Bien que cette distinction entre la société et l'État soit utile, elle va à l'encontre des données sur le fonctionnement de la société civile. Les systèmes des partis politiques varient considérablement dans leur mode d'organisation et dans la façon qu'ils sont liés aux autres systèmes institutionnels nationaux et aux lois électorales. L'organisation des affaires, la main-d'œuvre et les intérêts économiques varient également d'un pays à l'autre. Des travaux sur la participation civique et le capital social ont mis en évidence les différences nationales dans un autre secteur de la société civile qui mobilise généralement le niveau local pour influencer la politique (Putnam, 2002). Des études sur les mouvements sociaux et la gouvernance urbaine ont démontré que l'organisation au sein de la société peut également influencer les modèles nationaux de gouvernance locale. La façon dont ces variations dans les dynamiques de la société civile s'associent à l'infrastructure gouvernementale de la gouvernance locale n'a toutefois pas été fouillée. Or, ce lien est souvent étroit et va dans les deux sens. L'infrastructure des organisations politiques et civiques influence la réalité opérationnelle de la gouvernance locale et l'évolution des institutions gouvernementales locales. En même temps, l'organisation au sein de la société civile est en partie le produit des possibilités et des ressources offertes par les institutions gouvernementales.

Au sein des démocraties électorales de pays développés, ces infrastructures de gouvernance locale servent des fonctions similaires. Nous pouvons considérer ces fonctions comme des solutions aux logiques descendante (*top-down*) et ascendante (*bottom up*) des relations locales-nationales. La logique descendante correspond à la logique du pouvoir infrastructurel et au point de vue des élites nationales. Elle s'inscrit également dans l'autorité hiérarchique formelle propre à la structure légale et administrative de l'État-nation. Dans cette logique, une infrastructure de gouvernance locale devrait générer la mise en œuvre efficace de décisions prises à des échelons supérieurs de l'État-nation par des gouvernements locaux de même que la réalisation des objectifs étatiques jusqu'à la société civile. Analysés sous l'angle de la théorie du mandant-mandataire (*principal-agent theory*), un gouvernement local et une infrastructure civique fonctionnant efficacement n'ont pas à être sous le contrôle d'une autorité supérieure pour être efficace. Avec une surveillance adéquate, les autorités locales peuvent accomplir la mission de l'État.

Les travaux sur la gouvernance locale ont également adopté une perspective ascendante dans la définition de ce que devrait être un système efficace de relations nationales-locales. Dans cette perspective, une infrastructure efficace de gouvernance locale offre aux communautés, aux mouvements et aux citoyens un pouvoir local. Ces mécanismes de responsabilisation englobent d'une part les moyens offerts aux communautés pour se gouverner au niveau local et d'autre part les outils fournis aux mouvements, aux groupes et aux citoyens au sein de ces communautés pour exercer leur influence dans les décisions au niveau national. Un point commun qui ressort d'études portant sur la gouvernance des ressources communes (Ostrom, 1990) ou sur la façon dont les régimes urbains ont rassemblé le milieu des affaires et les dirigeants politiques locaux (Stone, 1989) est l'adoption d'une variante de cette première logique. L'influence à un échelon supérieur exige l'agrégation des préférences et des intérêts locaux et une capacité de les représenter dans une prise de décision nationale. Ces processus peuvent se faire à l'aide de partis organisés, de groupes d'intérêts, de mouvements sociaux, voire de représentants, qui viennent soutenir les intérêts de la clientèle qu'ils servent.

Qu'elles soient analysées dans une perspective descendante ou ascendante, les infrastructures de gouvernance locale ne retracent que partiellement la construction et la démocratisation de l'État au niveau national. En plus de la construction d'un État de droit (*constitutional state*), elles émanent également de la construction de l'État politique (*policy state*). Avec l'élargissement des politiques de l'État vers le développement économique local, l'offre de services sociaux et la protection de l'environnement, les demandes pour des pouvoirs infrastructurels requièrent un rôle pour la gouvernance locale. En raison de l'incidence de ces politiques et de la participation grandissante d'acteurs locaux, la mobilisation locale devient de plus en plus essentielle.

Plusieurs travaux sur le fédéralisme fiscal ont tenté de réconcilier les logiques descendante et ascendante d'efficacité de même que leurs interrelations (Boadway et Shah, 2009; Oates, 1999). Dans le cadre de notre analyse, nous supposons la présence de ces deux logiques. Les infrastructures alternatives de gouvernance locale offrent des mécanismes institutionnels distincts pour permettre des relations locales-nationales efficaces, qu'elles soient descendantes ou ascendantes.

## ■ LES INFRASTRUCTURES ALTERNATIVES DE GOUVERNANCE LOCALE

Les infrastructures alternatives de gouvernance locale renvoient à deux dimensions générales. Une première comprend la relation intergouvernementale verticale entre l'État local et les échelons supérieurs, à l'instar de la littérature traitant des relations centrales-locales. À une extrémité du spectre, les gouvernements locaux prennent des décisions et appliquent les politiques. Au moment où ils reçoivent la responsabilité de mettre en œuvre les programmes de l'État, ils obtiennent également les habilités légales, fiscales et administratives pour le faire. Les autorités locales et nationales, de même que leurs politiques, demeurent étroitement intégrées. À l'autre extrémité du spectre, les gouvernements locaux, possédant des capacités minimales, n'assument pas de responsabilités nationales.

Au lieu d'obtenir du soutien intergouvernemental, ils renforcent leurs capacités à l'aide de relations avec des acteurs non gouvernementaux. La gouvernance locale procède alors indépendamment, voire à contrario, des politiques nationales et dépend de l'appui de la société civile et de l'économie locale.

Une seconde dimension s'attache à l'incorporation de la société civile, politique et économique. D'un côté, l'incorporation sous-tend l'engagement de la société civile ou du moins son organisation en associations ou en organismes. Parmi ces derniers, on compte les partis politiques, les intérêts économiques et des associations de la société civile comme des groupes de bénévoles, des associations de quartier et des organismes culturels ou de services. D'un autre côté, ces associations ou organismes doivent être intégrés au processus de gouvernance. Il s'agit non seulement de mobilisation, mais aussi d'approbation ou d'appui à la société civile de la part des institutions et des acteurs gouvernementaux. Dès lors que l'incorporation est limitée ou faible, la gouvernance demeure une affaire d'élite politique.

La gouvernance multiniveau présente plusieurs modèles des relations entre l'État national et l'échelon local (voir tableau 1). Dans un système entièrement élitiste (coin inférieur gauche), la gouvernance se fait d'« en haut ». Les autorités nationales dictent les actions locales tandis que l'incorporation politique et civique au niveau local est limitée, voire absente. Ce type d'arrangement se trouve surtout au sein de régimes autoritaires et rarement dans les démocraties contemporaines. L'émergence des institutions gouvernementales locales reflète à la fois une plus grande compréhension de l'importance de la gouvernance locale dans le pouvoir infrastructurel et le renforcement de l'autonomie locale. Le développement et la diffusion de l'État politique – un État qui s'appuie sur la poursuite d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux – renforcent l'importance des liens locaux. Le local peut même jouer un rôle non négligeable au sein de régimes autoritaires contemporains telle la République populaire de Chine.

**TABLEAU 1 : MODÈLES ALTERNATIFS DES RELATIONS CENTRALES-LOCALES ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE**

INTÉGRATION À L'ÉTAT \ PARTICIPATION LOCALE, INCORPORATION	ÉLEVÉE	FAIBLE
	Élevée	Nationalisé
Faible	Élitiste	Élitiste local

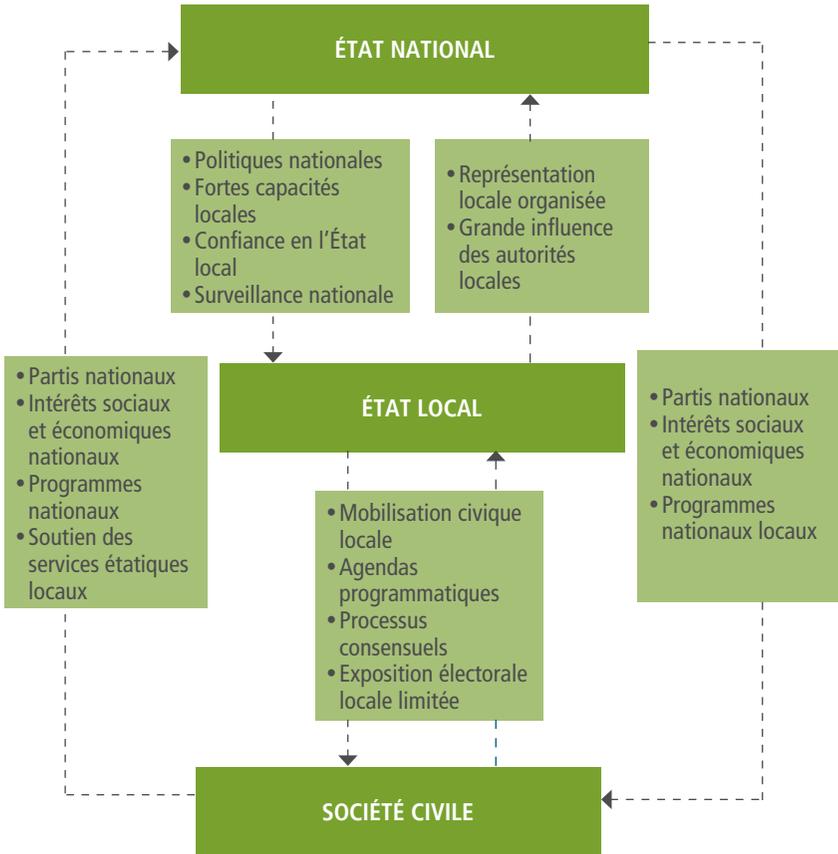
Le tableau 1 indique la présence de plusieurs types de relations entre la société et l'État au sein des systèmes ayant des gouvernements locaux. Dans un milieu « élitiste local », les autorités locales maintiennent une influence, malgré l'incorporation politique et civique limitée. À l'opposé, l'incorporation politique et civique est très élevée dans le modèle « localiste civique », alors que l'intégration verticale de l'État local avec la politique nationale reste limitée. À l'intérieur d'un environnement « nationalisé », les groupes sociaux et politiques à l'échelle locale sont incorporés à l'État local. Les politiques locales de même que l'État local sont néanmoins intégrés à des niveaux étatiques supérieurs.

Ces trois types de relations correspondent à des modèles distincts de gouvernance locale. Chacun favorise un ensemble différent de mécanismes pour l'affirmation du pouvoir infrastructurel par le haut, et la responsabilisation de la communauté par le bas. Ils institutionnalisent divers intérêts en perpétuant les arrangements existants parmi les autorités locales et les relations nationales-locales et les différents modèles organisationnels des partis, des organismes économiques et des associations civiques. Chaque type est issu d'une trajectoire historique précise.

### **L'infrastructure nationalisée**

Dans l'infrastructure nationalisée, la gouvernance et les politiques locales sont liées aux politiques et aux objectifs nationaux. Les autorités locales mettent en œuvre les politiques formulées à l'échelle nationale. Malgré la présence de problématiques locales, les gouvernements locaux de tout le pays appliquent les mêmes politiques. Au-delà des dispositions gouvernementales, cette infrastructure s'appuie sur un système d'intérêts et de partis nationaux bien organisés (figure 2). Sur le plan national, ces partis et ces organisations représentent les intérêts nationaux au sein des communautés, alors qu'au niveau local, ils intègrent une large part de la population et défendent leurs intérêts au sein des processus décisionnels locaux. Les organisations nationales regroupent également les intérêts locaux, elles les traduisent en programmes pour ensuite les promouvoir à l'échelle nationale et ainsi générer un meilleur soutien localement. De même, en raison de la très grande présence des organisations nationales à l'échelle locale, les politiciens nationaux confient une plus grande autonomie aux autorités locales dans la réalisation locale des objectifs nationaux.

FIGURE 2 : L'INFRASTRUCTURE NATIONALISÉE DE GOUVERNANCE LOCALE



L'infrastructure nationalisée s'inscrit dans la lignée des présomptions wébériennes sur les relations politiques entre les ordres local et national. Ce système associe la fourniture des biens publics aux programmes nationaux et applique les politiques de façon similaire dans toutes les localités du pays. L'organisation de la société civile relève également du national. Les représentants locaux des partis nationaux et des groupes d'intérêts organisés de même que les représentants gouvernementaux des échelons supérieurs coopèrent dans la mise en œuvre des programmes nationaux au niveau local. Ces mêmes organisations représentent les intérêts des localités dans le processus politique national. Cette double fonction – nationale et locale – des partis politiques, des groupes d'intérêts organisés et des autorités locales favorisent l'intégration des politiques nationales et locales.

Cette infrastructure nationalisée s'appuie sur l'intégration organisationnelle des niveaux local et national pour maintenir le pouvoir infrastructurel. Les autorités supérieures fournissent les ressources au niveau local pour la mise en œuvre des politiques tout en supervisant et régulant cette mise en œuvre. Le climat de confiance facilite d'une part la délégation des responsabilités vers les autorités locales et d'autre part l'acceptation des interventions des autorités supérieures au niveau local. Au-delà de l'appareil étatique, les intérêts et les partis organisés hiérarchiquement viennent nourrir cette confiance mutuelle. Ces organisations aident à mobiliser la société civile autour des politiques locales et nationales implantées conjointement par les deux ordres d'autorité. Par ailleurs, elles canalisent la participation civique en faveur de ces politiques tout en veillant à ce que les politiques nationales représentent les intérêts locaux.

La responsabilisation locale sous une infrastructure nationalisée adhère à une logique précise. À l'échelle de l'État, les mécanismes de représentation locale donnent un rôle politique important aux partis organisés nationaux ainsi qu'aux autorités locales. L'infrastructure nationalisée incorpore localement les partis, les entreprises, la main-d'œuvre et les organismes civiques. Cette incorporation demeure néanmoins limitée par l'intégration des institutions nationales et locales. Les institutions participatives locales favorisent les partis nationaux et les systèmes nationaux d'approvisionnement aux mouvements locaux particularisés. Les institutions de gouvernance locale offrent un choix régulier, mais limité aux élections locales et favorisent la formation de coalitions consensuelles entre les partis au lieu d'une gouvernance majoritaire.

Les pays scandinaves et les Pays-Bas correspondent le mieux à ce type de relations locales-nationales. Le cas de la gouvernance locale en Suède est bien documenté. Ses gouvernements locaux figurent parmi les plus habilités des pays développés, et il leur incombe la responsabilité de la gestion de l'État-providence et de différentes fonctions telle la planification urbaine (Sellers et Lidström, 2007). La société civile y est largement organisée et très participative (Rothstein et Stolle, 2003), et les organisations patronales, les syndicats et les organisations civiques jouent généralement un rôle déterminant dans la gouvernance locale (Pierre, 1992 ; Sellers et Kwak, 2011).

Une perspective ascendante vient illustrer comment les origines et le déploiement d'une telle configuration sont en partie le produit de la société civile et des relations locales-centrales. De fortes institutions communautaires ont jeté les bases de l'État moderne. La Scandinavie a développé un appareil étatique national fort au début de l'ère moderne (Knudsen et Rothstein, 1994). Faisant face à des pouvoirs centraux et locaux, les partis, les entreprises et la main-d'œuvre se sont organisés nationalement tout en s'ancrant fermement dans les communautés (Kumlin et Rothstein, 2005). L'État-providence universaliste et égalitaire, une caractéristique déterminante de ce système étatique local, s'est développé à l'échelle nationale à partir des institutions locales de l'époque (Sellers et Lidström, 2007).

Avec la présence d'une infrastructure nationalisée, plusieurs types de logiques relationnelles entre le local et le national reproduisent les éléments essentiels à la structure. Les autorités nationales et locales de même que les associations

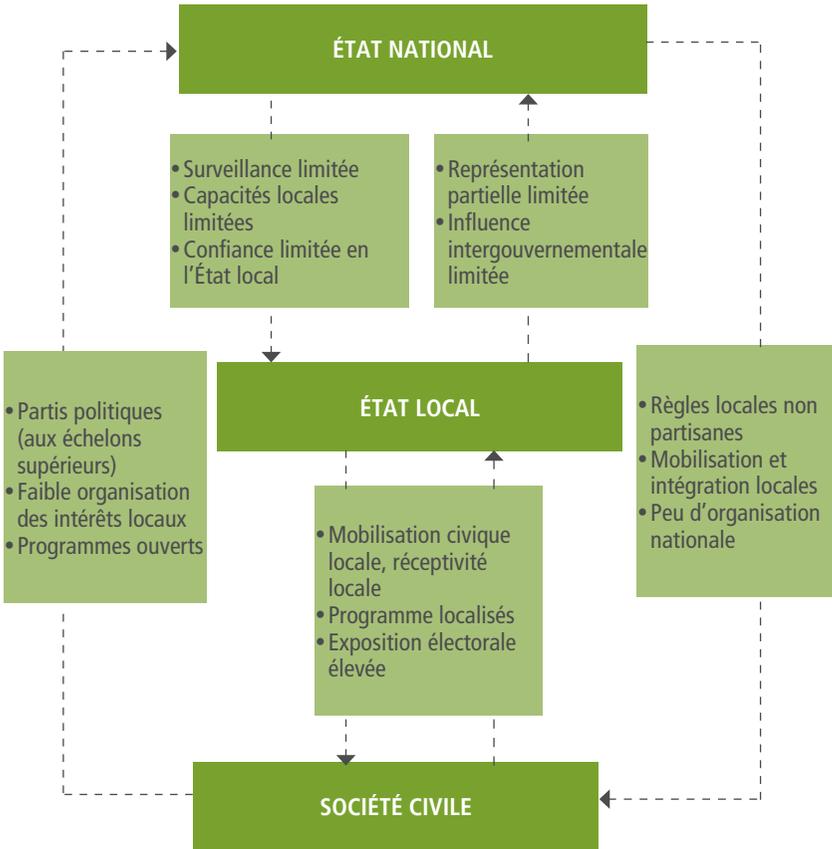
politiques nationales ont avantage à reproduire le système. Lorsqu'ils sont bien implantés au sein d'organisations mobilisées sur la scène locale, les partis nationaux acquièrent la capacité de représenter les communautés locales à l'échelle nationale. Parce que les unités locales des partis et des groupes d'intérêts jouent un rôle prépondérant dans la politique locale, leurs représentants nationaux confient davantage de responsabilités aux autorités locales dans la mise en œuvre de politiques nationales. Les fonctionnaires nationaux ont certes intérêt à superviser les politiques déléguées au niveau local, mais la présence locale d'organismes nationaux accroît leur confiance dans les localités. Avec un service civil nationalisé à l'échelle locale, les autorités locales agissent comme de fervents défenseurs du maintien des pouvoirs locaux. Les services offerts par les gouvernements locaux viennent appuyer les institutions décentralisées et les réformes au sein de l'infrastructure – notamment la consolidation d'entités publiques locales – viennent souvent renforcer les dynamiques de représentation locale.

### **L'infrastructure localiste civique**

Contrairement à l'infrastructure nationalisée, l'infrastructure localiste civique s'appuie sur une participation généralisée au niveau local avec une intégration étatique et politique minimale aux échelons supérieurs. D'importantes responsabilités sont confiées aux autorités locales qui exercent des capacités et des pouvoirs limités et qui s'appuient sur la société locale pour générer les ressources politiques. Le programme de gouvernance locale est fixé non pas par les intérêts et les partis organisés au niveau national, mais par les associations civiques des communautés. Contrairement à la représentation nationale équilibrée et la gouvernance locale consensuelle générée par l'infrastructure nationalisée, l'infrastructure localiste civique génère une meilleure écoute locale des groupes les plus puissants et les plus mobilisés. Les autorités locales peuvent également travailler dans le sens contraire à la gouvernance nationale.

Au sein de cette infrastructure, les politiques mises en œuvre localement relèvent d'initiatives des autorités locales. Les règles du jeu politique encouragent la réactivité de la société civile locale. Il n'y a pas de représentation fiable et constante des intérêts nationaux au sein des localités par les autorités locales, les associations civiques nationales, les partis nationaux ou les groupes d'intérêts organisés. Le traitement réservé aux questions locales aux échelons supérieurs dépend de la mouvance des coalitions d'intérêts en jeu et il n'y a pas de lien constant entre les niveaux local et national. La confiance intergouvernementale qui pourrait poser les jalons d'une éventuelle délégation de pouvoir aux autorités locales reste limitée (figure 3).

FIGURE 3 : L'INFRASTRUCTURE LOCALISTE CIVIQUE DE GOUVERNANCE LOCALE



Au sein d'une pareille infrastructure, le pouvoir est généralement distribué entre les localités et les communautés. L'infrastructure localiste civique s'appuie sur l'exercice de l'autorité locale au détriment d'une intégration des autorités locales dans la politique aux échelons supérieurs. Les mécanismes infrastructurels mettent en place un régime de responsabilités à l'égard de la société locale ou limite les capacités locales en évitant ainsi la supervision par une autorité d'un échelon supérieur. La société civile participe et s'intègre au niveau local par l'entremise des associations locales, alors que les partis politiques et les intérêts organisés aux échelons supérieurs entretiennent peu de relations avec les politiques locales. Lorsque les autorités nationales souhaitent intervenir localement, leurs interventions restent limitées à un secteur fonctionnel précis. Le peu de confiance entre les ordres de gouvernement engendre des formes limitées de coordination.

Dans un tel système, la responsabilisation se fait d'abord au niveau local à travers les coalitions ou les organisations plus ou moins partisans. La participation locale est élevée alors que les groupes d'intérêts exercent une influence décisive. Aux échelons supérieurs, les partis et les groupes d'intérêts organisés sont peu enracinés dans les formations politiques locales et rassemblent les intérêts locaux indépendamment de la gouvernance locale. Les représentants institutionnels des autorités locales n'ont pas accès à des mécanismes établis de représentation aux échelons supérieurs. L'influence et les intérêts locaux se font plutôt à l'aide d'autres canaux comme la présence d'un représentant de district dans la législature nationale ou des mouvements organisés nationalement.

Tout comme les infrastructures nationalisées, les institutions localistes civiques sont nées au sein de sociétés ayant une forte participation politique et civique institutionnalisée. Les pays illustrant le mieux ce type d'arrangement sont les nations qui ont transposé l'héritage britannique aux nouvelles colonies. Les communautés de propriétaires fonciers blancs ont mis en place les fondations de l'infrastructure institutionnelle. Les territoires inhospitaliers et coûteux encourageaient des formes locales d'administration qui offraient plus d'autonomie aux communautés locales. Les formes fragmentées d'États centraux fédérés que sont l'Australie, le Canada et les États-Unis émanent d'influences similaires. Tout au long du développement de l'appareil étatique, la fragmentation institutionnelle aux échelons supérieurs a miné la croissance et l'influence des partis politiques nationaux, des groupes d'intérêts et des structures intergouvernementales nationales telle la fonction publique (Silberman, 1993; Skowronek, 1982). Comme Tocqueville l'a observé aux États-Unis, les autorités locales et la société civile ont fondé la gouvernance territoriale.

L'infrastructure de la gouvernance locale dans les régions urbaines des États-Unis illustre ces conditions. L'analyse comparative de cas transatlantiques montre comment les autorités locales de villes américaines opèrent plus indépendamment des autorités centrales et sont davantage soumises au milieu des affaires et des organisations civiques par rapport à l'Europe (Savitch, Kantor et Vicari, 2002; Sellers, 2002). Sellers relève notamment, dans une étude axée sur trois villes aux États-Unis, la présence d'une gouvernance locale dominée par une structure ouverte avec différentes formes de mobilisation civique et de coalition et tributaire des ressources politiques et fiscales des communautés locales. Des comparaisons effectuées à l'aide de sondages sur le pouvoir et l'influence dans la gouvernance locale aux États-Unis confirment ces tendances (Sellers, 2007).

Cette infrastructure devrait générer de nouvelles dynamiques. En l'absence d'intérêts locaux bien organisés aux échelons supérieurs, l'autonomisation du niveau local s'appuie sur des dispositions assurant la réceptivité locale. Parce qu'ils ne croient pas qu'un système national de partis politiques locaux puisse s'immiscer dans les politiques locales, les politiciens nationaux tentent de sécuriser l'imputabilité par la limitation des compétences locales ou les exigences en termes de participation civique. Les associations civiques apportent un soutien additionnel aux institutions qui viennent renforcer leur rôle et celui des électeurs au détriment des partis politiques et des groupes d'intérêts. Avec une capacité locale moins grande et moins de pouvoir que les systèmes nationalisés, les autorités locales

n'arrivent pas à contrecarrer les menaces posées par les échelons supérieurs. En fournissant moins de services, les gouvernements locaux ont moins d'appui populaire. Ces dynamiques aident à perpétuer la séparation institutionnelle entre les niveaux national et local de même que la dépendance de l'infrastructure à la participation locale.

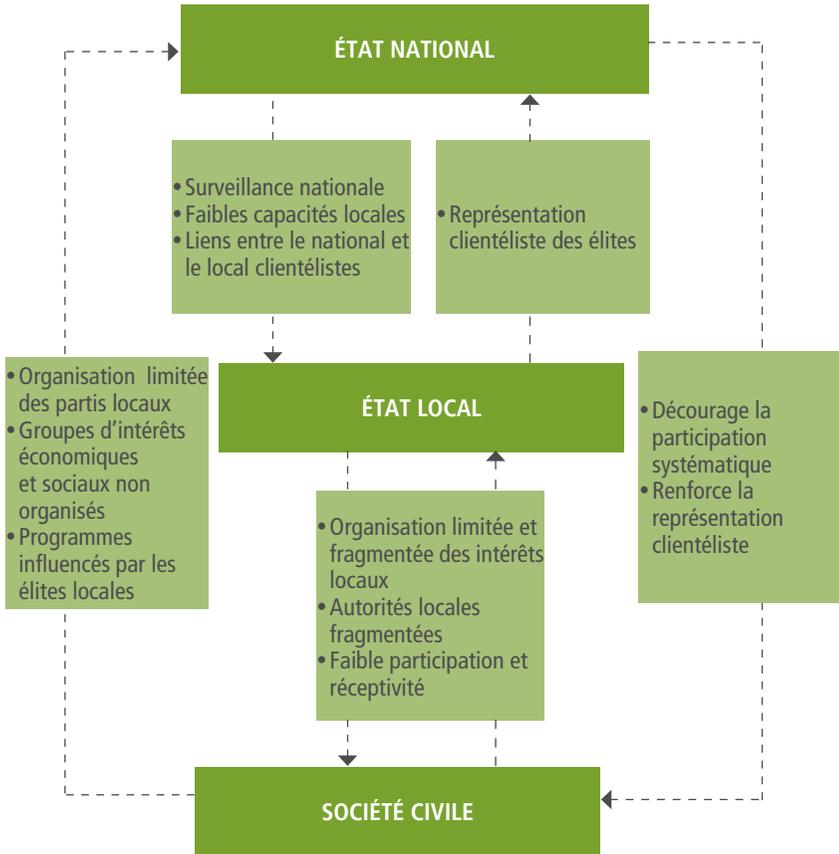
### **L'infrastructure élitiste locale**

La troisième forme d'infrastructure affiche une participation limitée des organisations politiques au niveau local. Les élites au sein des gouvernements locaux dominent au détriment des partis nationaux, des groupes d'intérêts organisés nationalement et des autres types d'associations. Les systèmes électoraux majoritaires locaux et la fragmentation géopolitique locale viennent renforcer la position dominante de l'élite locale par rapport aux citoyens et aux influences organisationnelles plus larges. Outre au sein de réseaux clientélistes, ou pour les élites locales ayant gagné une légitimité, la confiance des citoyens entre eux et envers l'État local demeure limitée.

À l'instar de l'infrastructure nationalisée, la législation nationale veille à la prestation des biens publics aux échelles locale et nationale. Par contre, ici les autorités de plus haut niveau supplantent les autorités locales dans la prestation de biens publics et l'élaboration de politiques locales et maintiennent une bonne surveillance. Les autorités locales ont de faibles capacités et elles sont organisées hiérarchiquement. Comme dans l'infrastructure localiste civique, la confiance que portent les autorités nationales aux autorités locales reste faible. Les élites gouvernementales locales de même que les hiérarchies intra-étatiques incarnent le principal mécanisme d'intégration entre le national et le local. Contrairement aux groupes d'intérêts et aux partis politiques nationaux fortement organisés d'une infrastructure nationalisée, les initiatives nationales dépendent de l'influence locale et nationale des élites locales. Les réseaux verticaux des relations entre les élites locales et les représentants de l'État fournissent des possibilités de représentation des intérêts locaux aux échelons supérieurs du gouvernement de même que l'intégration entre les gouvernements local et national.

L'infrastructure combine alors une centralisation légale et administrative à une décentralisation politique (Page et Goldsmith, 1989) et une démobilisation civique. Contrairement à l'infrastructure localiste civique, les autorités locales maintiennent des réseaux denses avec les autorités nationales, et contrairement à l'infrastructure nationalisée dans laquelle les partis politiques et la fonction publique sont hautement organisés, les liens prennent ici la forme de réseaux personnels ou organisés de façon informelle. En l'absence d'une participation citoyenne généralisée (comme dans les deux autres infrastructures), les liens individuels qui unissent les élites officielles et les groupes sociétaux prennent plus d'importance (figure 4).

FIGURE 4 : L'INFRASTRUCTURE ÉLITISTE LOCALE DE GOUVERNANCE LOCALE



Dans une infrastructure élitiste locale, le pouvoir s'exerce selon les termes mis de l'avant par Mann et plusieurs autres auteurs s'intéressant à l'État. La gouvernance locale française, même avec l'avènement de la décentralisation des années 1980, témoigne du fonctionnement de cette infrastructure (Pinson, 2009; Savitch, Kantor et Vicati, 2002; Sellers, 2002). Les hiérarchies étatiques incarnent le principal outil mis à la disposition des élites politiques nationales souhaitant obtenir des résultats à l'échelle locale. Les autorités hiérarchiques qui mettent en œuvre les politiques locales, les dynamiques de négociation et de réciprocité entre les élites locales et nationales de même que les réseaux verticaux de relations entre les différents niveaux sont des exemples de ce type de mécanisme. La confiance limitée des échelons gouvernementaux plus élevés dans les autorités locales renforce la tendance à s'appuyer sur les autorités nationales pour mettre en œuvre les politiques. Au sein de la société locale, la participation et l'incorporation

civiques demeurent faibles (Sellers, 2002). Des niveaux d'organisation sociétale moins élevés peuvent limiter l'opposition effective aux initiatives politiques tout en astreignant la mobilisation du soutien pour ces dernières. L'efficacité des actions de l'État local dépend des ressources avancées par les autorités supérieures, des réseaux de relations informelles ou clientélistes entre le gouvernement local et les élites locales et de la capacité des élites gouvernementales locales d'établir leur légitimité politique au sein des communautés.

Malgré la faible intégration civique dans l'infrastructure élitiste locale, elle fournit des mécanismes d'autonomisation locale. La réciprocité dans les réseaux d'élites locales et nationales permet aux élites locales d'obtenir des bénéfices pour leur communauté de façon collective ou individuelle. Les représentants des organes nationaux de surveillance et d'administration, comme les préfets en France, servent partiellement à communiquer et à représenter les intérêts locaux au sein de l'appareil étatique. La façon dont les autorités locales représentent les intérêts de la société locale influence l'autonomisation de la communauté, et les limites à l'incorporation civique peuvent nuire à cette autonomisation. Or, la faible incorporation n'empêche pas l'influence des mouvements locaux aux ordres national et local. Au sein des infrastructures élitistes locales telles que la France, de grandes protestations informelles contre les élites locales ou nationales sont fréquentes (Sellers, 1995).

L'origine des configurations élitistes locales et leurs dynamiques de reproduction diffèrent des autres configurations. Avant l'avènement de la démocratie, une paysannerie subalterne dans les campagnes et une classe moyenne affaiblie dans les villes génèrent des conditions favorables à la création d'un État pour des institutions élitistes locales (Tilly, 1992). Avec l'établissement d'États constitutionnels et démocratiques et une incorporation civique et politique moins soutenue, les élites politiques et administratives locales émanant des gouvernements local et national élaborent l'État politique.

Ce faisant, ces réseaux d'élites perpétuent leur position centrale. Les élites locales s'appuient sur leur base de soutien dans les communautés et sur la prestation de services étatiques par les échelons supérieurs pour maintenir ce soutien. Leur pouvoir au niveau national leur permet de maintenir l'infrastructure institutionnelle locale qui solidifie leur position du gouvernement local tout en minimisant les défis par des élections ou des conditions de participation. Parce qu'elles n'ont pas la confiance des fonctionnaires nationaux pour mettre en œuvre les politiques, le pouvoir des autorités locales est limité parallèlement à une surveillance accrue de la politique locale par les échelons supérieurs. La position prépondérante des élites locales aux niveaux national et local renforce néanmoins la convergence des intérêts entre les fonctionnaires nationaux et locaux, ce qui vient reproduire les éléments essentiels de l'infrastructure élitiste locale (figure 4).

Ces modèles correspondent à des cultures distinctes et mettent en lumière différentes relations, certaines entre l'État et la société et d'autres entre les gouvernements. Chaque modèle répond différemment aux demandes de représentation politique locale, à la politique locale, à l'implantation des politiques de même qu'à la participation locale associée aux démocraties industrielles avancées. Chaque

infrastructure présente des tensions et des complémentarités institutionnelles qui lui sont propres. Tous possèdent des forces et des faiblesses en tant que modèle pour lier la gouvernance démocratique locale au national.

## ■ CONCLUSION

L'analyse de ces modèles illustre comment les institutions locales et les relations entre l'État et l'échelon local définissent la décentralisation dans un système multinationale associé aux sociétés industrielles avancées (tableau 2). Les différences entre les pays pourraient correspondre largement à d'autres modèles déjà abondamment abordés dans les études comparatives des dispositifs institutionnels nationaux tels que les variétés de capitalisme (Hall et Soskice, 2001). Or, l'interaction entre le local et le national que la statique comparative montre englobe des dimensions d'économie politique nationale importantes pour la politique, mais absentes des autres études.

**TABLEAU 2 : LES CARACTÉRISTIQUES DES TROIS MODÈLES D'INFRASTRUCTURES ÉTUDIÉS**

	INFRASTRUCTURE NATIONALISÉE	INFRASTRUCTURE LOCALISTE CIVIQUE	INFRASTRUCTURE ÉLITISTE LOCALE
Gouvernement national	Autonomise tout en supervisant les localités	N'autonomise pas et ne supervise pas les localités	Supervise sans autonomiser les localités
Gouvernements locaux	Consensuels	Représentent la société civile locale	Élites locales
Partis politiques	Forts	Faibles ou inexistants	Réseaux de l'élite locale
Intérêts économiques	Représentation fonctionnelle, nationale	Représentation des intérêts civiques et commerciaux	Groupes élitistes locaux
Société civile	Mobilisée, organisée nationalement	Intérêts locaux mobilisés	Peu mobilisée, intérêts restreints
Représentation des intérêts intergouvernementaux local-national	Gouvernements locaux, administrateurs, représentation collective	Gouvernements représentent les intérêts civiques et commerciaux	Élites gouvernementales locales
Intérêts non gouvernementaux dans les institutions	Partis politiques, organisations patronales et syndicats organisés nationalement	Intérêts commerciaux, groupes civiques	Limités aux réseaux de clients

Les modèles révèlent également les limites de la convergence prédites par les analystes dans les infrastructures de gouvernance multiniveau. Les pays développés, et d'autres aussi, ont convergé vers ces recommandations sur la littérature fiscale fédéraliste en tant que fournisseurs de biens publics locaux (Boadway et Shah, 2009). Les routes locales et la planification urbaine locale sont notamment généralement attribuées aux gouvernements locaux dans les trois types d'infrastructures. Les tendances générales vers une gouvernance « néolibérale » introduisent des réformes telles que la privatisation et la décentralisation (Peck et Tickell, 2002). La compétition internationale croissante entre les localités génère une augmentation de la recherche locale d'entreprises et de travailleurs qualifiés (Savitch, Kantor et Vicati, 2002). Avec la généralisation des mouvements transnationaux à travers les sociétés industrielles, les autorités locales tentent de les intégrer dans le processus d'élaboration des politiques de façon partiellement convergente (Sellers, 2002).

Malgré ces influences, diverses logiques reproduisent des infrastructures institutionnelles particulières pour la gouvernance locale. Ces variations nationales dépendent non seulement des différences au niveau national – question abordée par les études comparatives des institutions politiques –, mais également des relations entre les niveaux des trois modèles et du type d'influence qu'ils génèrent.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Ansell, C. K. et G. Di Palma (dir.) (2004). *Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boadway, R. W. et A. Shah (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, New York, Cambridge University Press.
- Crouch, C. (2004). *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating Cooperation: How States Develop Human Capital in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Hall, P. A. et D. W. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Helmke, G. et S. Levitsky (2004). « Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda », *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 4, p. 725-740.
- Herrigel, G. (1996). *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hesse, J. J. (1991). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden, Nomos.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Immergut, E. M. (1998). « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics & Society*, vol. 26, n° 1, p. 5-34.

- John, P. et A. Cole (2000). « When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? », *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 2, p. 248-268.
- Knudsen, T. et B. Rothstein (1994). « State Building in Scandinavia », *Comparative Politics*, vol. 26, n° 2, p. 203-220.
- Kumlin, S. et B. Rothstein (2005). « Making and Breaking Social Capital », *Comparative Political Studies*, vol. 38, n° 4, p. 339-365.
- Lidström, A. (2003). *Kommunsystem i Europa*, Malmö, Liber.
- Mann, M. (1984). « The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results », *European Journal of Sociology / Archives européennes de sociologie*, vol. 25, n° 2, p. 185-213.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1984). « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, p. 734-749.
- Mazmanian, D. A. et M. E. Kraft (1999). *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformations in Environmental Policy*, Cambridge, MIT Press.
- Nordstrom, B. J. (2000). *Scandinavia since 1500*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Oates, W. E. (1999). « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, p. 1120-1149.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Page, E. et M. Goldsmith (1989). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage Publications.
- Peck, J. et A. Tickell (2002). « Neoliberalizing Space », *Antipode*, vol. 34, n° 3, p. 380-404.
- Pierre, J. (1999). « Models of Urban Governance », *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 3, p. 372-396.
- Pierre, J. (1992). « Organized Capital and Local Politics: Local Business Organizations, Public-Private Committees, and Local Government in Sweden », *Urban Affairs Review*, vol. 28, n° 2, p. 236-257.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Putnam, R. (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, New York, Oxford University Press.
- Putnam, R., R. Leonardi et R. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rothstein, B. et D. Stolle (2003). « Introduction: Social Capital in Scandinavia », *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, n° 1, p. 1-26.
- Sabel, C. F. et autres (1989). « Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980s », *Economy and Society*, vol. 18, n° 4, p. 374-404.
- Savitch, H. V., P. Kantor et S. H. Vicari (2002). *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Schickler, E. (2001). *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton, Princeton University Press.

- Sellers, J. M. (2007). « Unions and the Strategic Context of Local Governance », dans L. Turner et D. B. Cornfeld (dir.), *Labor in the New Urban Battlegrounds*, Ithaca, Cornell University Press, p. 35-52.
- Sellers, J. M. (2005). « Re-Placing the Nation », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 4, p. 419-445.
- Sellers, J. M. (2002). *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy*, New York, Cambridge University Press.
- Sellers, J. M. (1995). « Litigation as a Local Political Resource: Courts in Controversies over Land Use in France, Germany, and the United States », *Law and Society Review*, vol. 29, n° 3, p. 475-516.
- Sellers, J. M. et S.-Y. Kwak (2011). « State and Society in Local Governance: Lessons from a Multilevel Comparison », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n° 3, p. 620-643.
- Sellers, J. M. et A. Lidström (2007). « Decentralization, Local Government, and the Welfare State », *Governance*, vol. 20, n° 4, p. 609-632.
- Sellers, J. M., A. Lidström et Y. Bae (à paraître). *Local Linkages and Governance in Democratic Societies: A Global Comparison*.
- Silberman, B. S. (1993). *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Skocpol, T. (2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Soifer, H. (2008). « State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement », *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, n° 3, p. 231-251.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Tarrow, S. G. (2005). *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, S. G. (1977). *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press.
- Thelen, K. A. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell.
- Varshney, A. (2002). *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, New Haven, Yale University Press.
- Vetter, A. (2007). *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes Toward Politics*, Lanham, Lexington Books.

# LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU ET LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : DES IDÉES NOUVELLES À INTÉGRER AUX APPROCHES TRADITIONNELLES DU FÉDÉRALISME DANS LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Par **Lisa Turkewitsch**<sup>1</sup>, Candidate au doctorat, Département des sciences politiques, Université de Toronto • [lisa.turkewitsch@utoronto.ca](mailto:lisa.turkewitsch@utoronto.ca)

Et **Michael Stein**, Professeur invité, Département des sciences politiques, Université de Toronto • [michael.stein@utoronto.ca](mailto:michael.stein@utoronto.ca)

*Traduit de l'anglais*

---

**RÉSUMÉ** Le concept de gouvernance multiniveau peut aider à reconnaître et à comprendre de nouvelles tendances dans les relations intergouvernementales et l'élaboration de politiques. Dans cet article, nous nous penchons sur les liens qui existent entre la littérature sur l'administration publique, particulièrement celle portant sur la nouvelle gestion publique, et la gouvernance multiniveau. Ces deux approches sont susceptibles d'améliorer les approches traditionnelles utilisées pour comprendre le fonctionnement interne des relations intergouvernementales dans les régimes fédéraux. Nous fournissons des exemples tirés de trois fédérations : l'Australie, le Canada et les États-Unis. Nous nous concentrons sur la façon dont la gouvernance multiniveau peut mettre en lumière les changements dans les relations intergouvernementales (entre les échelons supranational, fédéral, étatique/provincial et municipal) ainsi que l'élargissement horizontal de la gouvernance dans ces mêmes régimes à des organisations non gouvernementales et à d'autres acteurs.

---

**ABSTRACT** We argue that the concept of multi-level governance (MLG) can help to uncover and understand changing trends in intergovernmental relations and policy-making. We also consider the linkages between the public administration literature, particularly the new public management (NPM) approach, and the concept of multi-level governance. Both the MLG and NPM approaches can help to enhance traditional approaches to understanding internal intergovernmental relations in federal systems. We draw on empirical examples from three Western federal systems: Canada, the United States, and Australia. In particular, we focus on how the concept of MLG can help to illuminate changing forms of intergovernmental relations (supranational-federal-state/provincial-local) and as well as the horizontal expansion of governance in these systems to non-governmental organizations and other actors.

---

**Pour citer cet article :** Turkewitsch, L. et M. Stein (2013). « La gouvernance multiniveau et la nouvelle gestion publique : des idées nouvelles à intégrer aux approches traditionnelles du fédéralisme dans le contexte de l'étude des relations intergouvernementales », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 85-114.

---

<sup>1</sup> Nous tenons à remercier Sara Amini, Bianca Salazar et Hyun Kyung (Christine) Lee pour leur aide précieuse à la recherche. Nous remercions également le lecteur anonyme pour ses suggestions et commentaires pertinents.

Les spécialistes de l'administration publique ont de façon générale étudié la gouvernance collaborative et en réseau, les partenariats public-privé (PPP) et autres phénomènes du genre, menant ainsi à des avancées conceptuelles et théoriques dans ce domaine. Ces mêmes spécialistes ont mis en pratique le concept de la gouvernance multiniveau (GMN), un concept issu de travaux de l'Union européenne. Comme ils ont conduit leurs recherches sur ces bases depuis longtemps, ils peuvent s'interroger sur ce qu'il y a de nouveau dans le domaine de la GMN. D'un autre côté, plusieurs spécialistes du fédéralisme et des relations intergouvernementales, particulièrement ceux à l'extérieur de l'Europe, ne connaissent pas ce concept ou ont eu tendance à ne pas considérer son utilité dans le cadre de leurs recherches.

Nous avançons que le concept de la GMN peut aider à reconnaître et à comprendre les nouvelles tendances qu'on observe dans la gouvernance. Mettre ce concept en œuvre pourrait encourager les spécialistes du fédéralisme et des relations intergouvernementales à voir plus loin que la littérature traditionnelle et à prendre en considération de nouvelles recherches solides, à la fois théoriques et pratiques, réalisées par des spécialistes de l'administration publique, des géographes, des étudiants en études environnementales, en études autochtones et autres domaines connexes. Tandis que certains chercheurs utilisent explicitement l'expression « gouvernance multiniveau », d'autres ont recours à des concepts très proches, dont la gouvernance en réseau et collaborative et les partenariats. Plusieurs de ces chercheurs, y compris ceux dont les travaux se concentrent sur les régimes fédéraux, n'adoptent pas les concepts traditionnels du fédéralisme, et nous pensons qu'il peut en être ainsi parce que ces concepts sont trop contraignants et risquent de ne pas cadrer avec leurs recherches empiriques. Pourtant, le fédéralisme peut être partie intégrante d'autres domaines d'études et ajouter de la profondeur aux recherches. Nous croyons que le concept de la GMN peut servir de terrain commun qui fera le pont entre les connaissances en matière de fédéralisme et d'autres domaines en englobant à la fois l'élargissement horizontal de la gouvernance et les ordres verticaux de gouvernement dans un régime fédéral ou unitaire décentralisé. L'approche GMN permet une interprétation plus large du fédéralisme (Stein et Turkewitsch, 2010b), ainsi que l'intégration de concepts relatifs à la littérature portant sur l'administration publique.

Notre article est construit autour de trois grandes sections. La première, de nature théorique, définit le concept de GMN et ses liens avec la littérature sur le fédéralisme de même que le concept de NGP et la littérature récente dans le domaine de l'administration publique. La deuxième section se penche sur l'évolution des formes de gouvernance dans trois régimes fédéraux occidentaux : l'Australie, le Canada et les États-Unis. Nous nous concentrons sur la façon dont ces deux concepts peuvent mettre en lumière l'évolution des relations intergouvernementales (gouvernements supranationaux, fédéraux, étatiques ou provinciaux et municipaux), ainsi que l'expansion horizontale de la gouvernance à des organisations non gouvernementales et à d'autres acteurs dans ces systèmes, souvent omise par les approches traditionnelles du fédéralisme. Plus particulièrement, nous nous attardons à la GMN de type II (Hooghe et Marks, 2003) et à sa pertinence dans

l'analyse des changements qui s'opèrent dans les relations intergouvernementales et l'administration publique. Enfin, la dernière section présente une analyse comparative et une discussion conceptuelle sur la façon dont la GMN et les idées qui lui sont liées émanent de l'approche de la NGP et de la littérature sur l'administration publique peuvent ajouter aux travaux sur le fédéralisme en se basant sur une définition élargie des relations intergouvernementales.

## ■ LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU, LE FÉDÉRALISME ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

### Définition de la gouvernance multiniveau

Il n'existe pas de définition unique et communément acceptée de la gouvernance multiniveau. Pour la définir, nous intégrons donc certains des aspects les plus largement acceptés du concept de la gouvernance multiniveau<sup>2</sup>. Dans la recherche de Hooghe et Marks (2003) sur les types I et II de la GMN (dont nous parlerons plus loin), nous avons observé que la GMN peut désigner les modèles de plus en plus complexes d'élaboration de politiques, de prise de décision autoritaire et des relations intergouvernementales dans les régimes fédéraux et unitaires décentralisés. Ce concept élargi englobe le processus de prise de décision dans sa définition et sa portée les plus larges, l'augmentation de décideurs en nombre et en type (y compris des acteurs du secteur privé tels que les entreprises et les syndicats, les organisations non gouvernementales, des membres de mouvements sociaux et la société civile), ainsi que les couches multiples du processus de prise de décision. La GMN peut être vue comme une construction empirique substantive, un idéal normatif, et comme une approche conceptuelle (Stein et Turkewitsch, 2010b). Il est important de différencier ces usages, même s'il peut parfois être difficile de les séparer. Dans cet article, nous nous concentrerons principalement sur l'évaluation et la mise en œuvre de la GMN en tant qu'approche analytique, même si nous traiterons brièvement de la GMN en tant que construction substantive.

Hooghe et Marks (2003) font une distinction entre deux types de gouvernance multiniveau, soit le type I et le type II. La GMN de type I partage de nombreux points de ressemblance avec le fédéralisme. Selon Hooghe et Marks, elle désigne la gouvernance des domaines de compétence ayant trait aux affaires courantes et faisant appel à un nombre restreint d'ordres de gouvernement, lesquels peuvent être supranationaux, nationaux, régionaux, infranationaux ou locaux. Ces domaines de compétence « regroupent de multiples fonctions, dont nombre de responsabilités politiques<sup>3</sup> » (Hooghe et Marks, 2003, p. 236). De plus, « les frontières délimitant l'appartenance à ces domaines de compétence ne se coupent pas. Il en est ainsi pour les domaines de compétence d'un ordre de gouvernement donné et pour ceux de tous les ordres de gouvernement » (Hooghe et Marks, 2003, p. 236). Toutefois,

<sup>2</sup> Dans une de nos recherches précédentes, nous avons examiné et analysé en détail les nombreuses définitions concurrentes de la gouvernance multiniveau (Stein et Turkewitsch, 2008a).

<sup>3</sup> Toutes les citations sont des traductions libres.

ces auteurs avancent que « même si les frontières délimitant l'appartenance aux domaines de compétence de la GMN de type I ne se coupent pas, les compétences, elles, sont souvent partagées ou se chevauchent. Par exemple, il y a eu une tendance à s'éloigner de la compartimentation associée aux régimes politiques fédéraux » (Hooghe et Marks, 2003, p. 236). Hooghe et Marks décrivent la GMN de type II comme une forme de gouvernance dans laquelle le nombre de compétences est plus vaste que limité, et dans laquelle les compétences ne relèvent pas d'un nombre restreint d'ordres gouvernementaux, mais s'étendent à plusieurs sphères territoriales, où les compétences sont spécifiques et non générales et où les domaines de compétence sont pensés pour être flexibles plutôt que durables (Hooghe et Marks, 2003, p. 237). Nous considérons que la GMN de type I désigne les interactions à l'intérieur des ordres verticaux de gouvernement (y compris les ordres municipal, régional et supranational qui sont souvent laissés de côté par les approches traditionnelles du fédéralisme), et nous considérons la GMN de type II comme représentative de l'élargissement horizontal ou externe du gouvernement vers les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs.

En règle générale, ces deux processus coexistent. Hooghe et Marks (2003, p. 238) ont noté que la gouvernance de type II est généralement intégrée dans la gouvernance de type I. Nous avançons que le chevauchement entre les deux types fournit un terrain commun aux chercheurs en relations intergouvernementales et en administration publique, ainsi qu'aux spécialistes de domaines tels que les politiques environnementales et de santé. La question de savoir de quelle façon les processus de la GMN de type II sont intégrés dans les régimes de type I (les régimes fédéraux ou unitaires décentralisés) est aussi importante pour de futures recherches empiriques et l'enrichissement du concept.

La distinction faite entre ces types de GMN a été généralement acceptée et appliquée dans la littérature. Par contre, on pourrait encore les enrichir sur le plan théorique. Un débat a également cours sur la question de savoir si, lorsque considérés comme des constructifs substantifs, les types I et II de GMN se chevauchent effectivement ou non. Comme l'écrivait Piattoni (2010, p. 25), « Bache (2008) et Conzelman et Smith (2007) considèrent les deux types de gouvernance d'une façon plutôt simple, soit comme différentes façons d'organiser la prestation de services donnés dans les démocraties modernes. Dans ce sens, les compétences de type II peuvent également être territoriales et superposées aux compétences de type I. Des exemples assez communs de cette conception sont les centres nationaux de soins de santé, les districts scolaires, les consortiums industriels, etc. » D'autres chercheurs remettent en question le besoin de faire une distinction entre les types I et II de GMN (par exemple Blatter, 2004, cité dans Leo et Enns, 2009). Ces derniers font remarquer que dans de nombreuses études sur le contexte canadien, on ne fait nulle part état de dichotomies simples entre les types I et II de GMN (Leo et Enns, 2009, p. 94; Young et Leuprecht, 2004). Nous estimons qu'il est utile sur une base théorique de tenir compte des types I et II dans notre analyse des régimes fédéraux, même si notre article porte principalement sur les exemples empiriques de GMN de type II. Comme nous tenons principalement compte de la relation entre la littérature sur l'administration publique et la GMN, nous mettons

l'accent sur la GMN de type II en raison de ses liens plus étroits avec le concept de la NGP que la GMN de type I avec la littérature sur l'administration publique. De plus, les exemples empiriques de la GMN de type II illustrent mieux les processus émergents de GMN dans les trois régimes fédéraux étudiés.

Les théoriciens de l'administration publique et des politiques publiques ont fait avancer la GMN par leurs contributions théoriques, même si celles-ci sont plutôt indirectes. De plus, ils utilisent différentes appellations théoriques pour décrire le nouveau phénomène de gouvernance qu'ils mettent en lumière, comme la « gouvernance en réseau », la « gouvernance en comité » ou les « nouveaux modes de gouvernance ». Un des théoriciens les plus en vue en la matière est Donald Kettl (2000 et 2009). Selon Kettl :

À tous les échelons du gouvernement [aux États-Unis], les partenariats avec des acteurs à la fois gouvernementaux et non gouvernementaux ont proliféré à un rythme grandissant [ces dernières années]. Cet état de fait a rendu le gouvernement à la fois horizontal – dans sa recherche de coordination et d'intégration de services avec des partenaires non gouvernementaux fournisseurs de services – et vertical – à travers ses bureaucraties traditionnelle et hiérarchique et le fédéralisme multiniveau. Ce n'est pas tant que les relations horizontales ont supplanté les relations verticales; c'est plutôt que les liens horizontaux ont été ajoutés aux liens verticaux. Cela, en effet, était le précepte implicite du mouvement « réinventons notre gouvernement » des années 1990. (Kettl, 2000, p. 494)

Selon nous, la description de Kettl des relations multicouches horizontales et verticales a des similitudes avec l'affirmation de Hooghe et Marks (2003) selon laquelle les processus de la GMN de type II sont intégrés à la GMN de type I. Le choix du terme « intégré » suggère l'existence de niveaux de gouvernance de type I, suivis d'un élargissement vers une GMN de type II. Dans le même esprit, la description fournie par Kettl de l'élargissement des processus horizontaux « superposés » aux niveaux verticaux existants exemplifie le fait que l'élargissement horizontal de la gouvernance (ou GMN de type II) est un phénomène plus récent. En revanche, le terme « intégré » suggère également que les deux types de GMN sont imbriqués l'un dans l'autre, tandis que le terme « superposé » sous-entend que la relation entre les deux types de gouvernance est peut-être moins durable.

Kettl a recours au concept des « réseaux », tiré de la littérature sur la sociologie des réseaux, pour analyser ce qu'il appelle « la transformation de la gouvernance » dans l'administration publique et la « révolution de la gestion publique mondiale » qui a évolué depuis le début du millénaire. Il désigne les tendances accélérées vers la mondialisation et la décentralisation économiques de la fin du siècle dernier comme étant la source de l'augmentation de l'imbrication des réseaux public et privé. Comme les autres théoriciens de la GMN, il note que ces schémas de partenariats public-privé sont présents à la fois aux niveaux horizontaux et verticaux de la gouvernance et qu'ils sont un « outil essentiel pour un gouvernement hautement performant au XXI<sup>e</sup> siècle » (Kettl, 2000).

## La gouvernance multiniveau et le fédéralisme

Dans un autre article (Stein et Turkewitsch, 2008a), nous avons analysé les origines et l'évolution de la GMN et les avons confrontées avec les traditions

fédérales anglo-américaines et européennes. Depuis, nous avons appuyé de façon croissante l'utilité de ce premier concept (GMN) et l'avons appliqué à différents régimes fédéraux, matures et émergents, et à des régimes unitaires décentralisés (par exemple le Royaume-Uni) en Europe occidentale et au-delà<sup>4</sup>. Puisque notre principale préoccupation était la relation entre le fédéralisme (et les différents ordres de gouvernement) et la GMN, notre base conceptuelle était concentrée sur la GMN de type I, mais nous estimons maintenant que le concept de GMN de type II est de plus en plus utile. Les processus de la GMN de type II sont un champ que les chercheurs traditionnels du fédéralisme négligent, et nous souhaitons mettre en lumière des exemples empiriques de l'élargissement horizontal du gouvernement et sa pertinence pour la dimension administrative des relations intergouvernementales dans les régimes fédéraux.

### **La littérature sur l'administration publique et la gouvernance multiniveau**

Un changement dans la pensée de l'administration publique est survenu dans les années 1980 et 1990 avec l'avènement de la NGP dans le monde anglo-américain (surtout en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada) (Vining et Weimer, 2005, p. 209; Schön-Quinlivan, 2011, p. 80) et un peu plus tard dans plusieurs autres pays membres de l'OCDE (Gruening, 2001, p. 2). Même si certains chercheurs ont affirmé que l'administration publique évolue vers une phase post-NGP (Levy, 2010), nous affirmons que la comparaison entre les approches de la NGP et de la GMN est toujours pertinente. Selon Dahlström, Peters et Pierre (2011, p. 263), l'idée à la base de la NGP était d'augmenter l'efficacité du secteur public en séparant la politique des activités de prestation de services du gouvernement et de spécialiser le gouvernement. Ces changements ont mené au « décentrage » du gouvernement, c'est-à-dire qu'ils ont conduit à priver le centre de capacités de direction significatives. Par conséquent, les réformes de la NGP sont vues comme changeant le gouvernement, de la même façon que la GMN a été vue comme une puissance qui pousse les interactions gouvernementales de l'État central vers le haut à l'échelon supranational, vers le bas en direction des gouvernements régionaux et municipaux et vers l'extérieur en direction des organisations non gouvernementales et d'autres intervenants privés. Des changements similaires ont été observés dans la littérature sur l'administration publique et le fédéralisme. Ce changement d'approche dans la littérature sur l'administration publique reflète également l'émergence de l'approche de la gouvernance en science politique et dans les domaines lui étant liés<sup>5</sup>. Piattoni (2010, p. 20-21) fait elle aussi une analyse de la relation entre la GMN et la gouvernance en réseau, notant que les deux concepts abordent plusieurs des mêmes observations empiriques. L'élargissement horizontal de la gouvernance vers les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs a des incidences sur l'étude de l'administration publique et représente le lien le plus fort entre la NGP et la littérature sur l'administration publique.

<sup>4</sup> Voir Stein et Turkewitsch (2009, 2010a, 2011a et 2011b).

<sup>5</sup> De nombreux chercheurs ont produit des historiques et des analyses sur l'émergence de l'approche de la gouvernance. Voir, par exemple, Rhodes (2000), cité dans Hooghe et Marks (2003); voir également Peters et Pierre (1998).

Comme pour la GMN, il n'existe pas de définition de la NGP qui soit globalement attestée (Vining et Weimer, 2005, p. 209). Homburg et ses collègues (2007) ont listé les réformes les plus citées et considérées comme étant issues de la nouvelle gestion publique. Parmi elles, les plus pertinentes pour la théorisation de la GMN sont :

- les structures fortement décentralisées, comme les organismes semi-autonomes, par contraste avec les grands ministères ou départements hiérarchisés à vocation multiple, ou les organismes de direction autonomes (Homburg, Pollitt et van Thiel, 2007, p. 4, citant Pollitt et autres, 2004) ;
- l'utilisation de structures divisionnaires dans les services publics, ce qui morcelle en définitive d'anciennes bureaucraties unitaires, ainsi que l'établissement de relations interorganisationnelles avec des organismes des secteurs privé et bénévole (PPP), ce qui finit par brouiller et étendre les frontières entre le secteur public, le secteur des entreprises soumises à l'économie de marché et le secteur bénévole et communautaire (Homburg, Pollitt et van Thiel, 2007, p. 4, citant Hacque 2001) ;
- un accent marqué mis sur les contrats (ou des relations de type contractuel) plutôt que sur des relations hiérarchiques et formelles (Homburg, Pollitt et van Thiel, 2007, p. 4).

De la même façon, Gruening a recensé vingt « caractéristiques incontestées », lesquelles sont relevées par la plupart des observateurs de la NGP : les coupes budgétaires ; les pièces justificatives ; l'obligation de performance ; les contrôles de performance ; la privatisation ; [les citoyens] clients [...] ; la décentralisation ; la planification et la gestion stratégiques ; la séparation de la provision et de la production ; la concurrence ; les mesures de la performance ; le changement du style de gestion ; la sous-traitance ; la liberté de gestion (ou flexibilité) ; l'amélioration de la reddition de comptes ; la gestion du personnel (mesures incitatives) ; le ticket modérateur ; la séparation du politique et de l'administration ; l'amélioration de la gestion des finances ; une plus grande utilisation des technologies de l'information (Gruening, 2001, tableau 1).

Finalement, Homburg et ses collègues (2007, p. 5) décrivent l'approche de la NGP comme « une créature plutôt caméléonesque et paradoxale » et affirment qu'il est difficile de décrire ses caractéristiques clés. Certains chercheurs considèrent l'élaboration de politiques participative comme une caractéristique clé de la NGP (Homburg, Pollitt et van Thiel, 2007, p. 5, citant Vigoda et Golembiewski, 2001), tandis que d'autres désapprouvent cette affirmation (Homburg, Pollitt et van Thiel, 2007, p. 5, citant Gruening, 2001). Parmi les caractéristiques controversées de l'approche de NGP, Gruening (2001, p. 2) recense les contraintes légales, budgétaires et dépensières ; la rationalisation des compétences ; l'analyse et l'évaluation des politiques, l'amélioration de la réglementation ; la rationalisation des structures administratives ; la démocratisation et la participation citoyenne. En définitive, on note un chevauchement entre les caractéristiques de la NGP généralement acceptées et certaines caractéristiques controversées, ainsi que l'approche GMN dans sa définition large.

En résumé, il existe de nombreuses similitudes entre la GMN (surtout de type II) et la NGP. Les deux concepts favorisent les structures administratives décentralisées

plutôt que hiérarchisées et accordent une plus grande place aux organisations non gouvernementales et aux PPP dans l'élaboration de politiques et leur mise en œuvre, ainsi qu'à l'élaboration participative de politiques, dont la participation citoyenne. Les deux concepts se concentrent sur la portée de plusieurs des mêmes changements empiriques survenus dans le gouvernement, les politiques publiques et l'administration publique (Piattoni, 2010). Une autre similitude est l'inexistence d'une définition largement acceptée des deux approches. La GMN et la NGP partagent d'autres points communs. Premièrement, elles sont perçues comme des constructions empiriques et des approches analytiques<sup>6</sup>. La NGP est une construction empirique définie par les changements concrets qu'elle a générés dans les gouvernements occidentaux, ainsi qu'une approche décrite dans la littérature sur l'administration publique. Gruening avance que les changements mis en œuvre par les gouvernements ont d'abord émergé et qu'ensuite les chercheurs ont recensé les caractéristiques communes de ces réformes et les ont regroupées sous l'étiquette de la NGP (Gruening, 2001, p. 2, citant Dunsire, 1995). Deuxièmement, la GMN et la NGP ont toutes deux des composantes normatives et ont soulevé des interrogations normatives<sup>7</sup>. Des chercheurs ont débattu de questions normatives liées à la GMN et à la NGP en matière de légitimité démocratique (par exemple Piattoni, 2009 et 2010), ainsi que de l'efficacité bureaucratique et de l'élaboration de politiques (Vining et Weimer, 2005, p. 210). Pour Piattoni, l'une des questions normatives clés liées à la littérature sur la GMN est : « est-ce que la GMN permet une meilleure participation dans l'élaboration de politiques (légitimité des moyens) et, pour cette raison, produit de meilleures politiques (légitimité des résultats) que les autres modes de gouvernance ? » (Piattoni, 2009, p. 163). Comme la GMN et la NGP s'appuient sur un plus grand apport des organisations non gouvernementales, des PPP et du secteur privé dans l'élaboration de politiques, nous présumons que la même question peut se poser quant aux processus de la NGP. Troisièmement, les deux approches ont fait l'objet de critiques ; elles seraient trop descriptives ou trop empiriques<sup>8</sup>.

Une différence fondamentale entre les deux concepts est que tandis que la GMN (de type I) intègre le rôle et les interactions des différents ordres de gouvernement, la NGP ne le fait pas. Ce fait est important pour l'étude des relations intergouvernementales dans les régimes fédéraux, quasi fédéraux et unitaires décentralisés, ainsi que dans l'Union européenne, et il constitue un avantage par rapport à la NGP. Toutefois, le chevauchement entre la GMN de type I et II et l'interaction

<sup>6</sup> Voir Stein et Turkewitsch (2010b) pour une discussion sur la GMN en tant qu'approche empirique et analytique, ainsi que sur ses composantes normatives, contrairement au fédéralisme.

<sup>7</sup> Voir Piattoni (2010) sur les questions normatives dans la théorisation de la GMN et Vining et Weimer (2005) pour une analyse des composantes normatives dans la NGP. Hood et Peters (2004, p. 267) font également ressortir une composante normative dans la NGP, surtout lorsque celle-ci est apparue et Lewis et Marsh (2012, p. 6) soulignent que les concepts de la gouvernance participative et la gouvernance en réseau ont à la fois des composantes normatives et empiriques.

<sup>8</sup> Voir Vining et Weimer (2005, p. 210, citant Gruening, 2001) pour des critiques de la NGP. Pour ce qui est de la GMN, Gualini (2004, cité dans Stein et Turkewitsch, 2008a, p. 10) formule cette critique du concept de la GMN. Pour un compte rendu des critiques sur le concept de la GMN, voir Stein et Turkewitsch (2008a).

entre les deux représentent une partie importante des recherches empiriques et de la théorisation.

Le travail qu'ont réalisé Hooghe et Marks (2003) pour définir le concept de la GMN de type II est l'une des premières faisant un lien entre la littérature sur l'administration et les politiques publiques, et la théorisation de la GMN. Pour leur analyse des types I et II, ces auteurs se sont inspirés d'écrits de plusieurs domaines. Ils ont défini cinq « îlots de théorisation » (Union européenne, relations internationales, fédéralisme, gouvernements municipaux et politiques publiques), qui ont été isolés. Dans chacun de ces domaines, des chercheurs ont tenté d'expliquer la décentralisation des pouvoirs des gouvernements centraux (Hooghe et Marks, 2003, p. 234).

Peters et Pierre (1998), lorsqu'ils ont écrit sur le débat concernant la gouvernance et l'administration publique, ont également analysé les similitudes et les différences entre les approches de gouvernance et la théorie sur la gestion publique. Ils notent :

Le débat sur [...] des formes émergentes de gouvernance est apparu presque en même temps que la NGP dans plusieurs démocraties occidentales, principalement au Royaume-Uni [...] Pour certains chercheurs, le débat sur la gouvernance a été en partie lancé par la philosophie de gestion avancée par les experts de la NGP (Rhodes, 1997). De toute évidence, il y a de nombreuses similitudes entre le débat général sur les formes émergentes de gouvernance et la philosophie sous-jacente à la NGP. (Peters et Pierre, 1998, p. 3)

D'une manière semblable, Ongaro et ses collègues (2010) écrivent :

La participation systématique d'une pluralité d'acteurs, parfois appelés réseaux de responsables en matière de politiques [...], qui transcende les ordres de gouvernement et les frontières du secteur public a peu à peu été considérée comme un élément de la quête pour améliorer les politiques publiques et la prestation des services que poursuivent les gouvernements. En ce sens, la notion de gouvernance est également devenue intimement liée à la NGP, même si cette dernière est beaucoup trop concentrée sur les activités internes du secteur public ou sur les instruments basés sur les mécanismes de marché. (Ongaro et autres, 2010, p. 3)

Dans la littérature américaine, des chercheurs tels que Kettl (2005) ont adopté des approches s'apparentant à la GMN. Certains travaux récents, particulièrement les deux livres dirigés par Ongaro et ses collègues (2010 et 2011), *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations* et *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives*, ont tenté de lier les approches de l'administration publique et l'étude sur les relations intergouvernementales et ont mis de l'avant certains anciens liens qui avaient déjà été rapportés entre ces approches. Dans leur historique théorique des relations intergouvernementales et de la gouvernance, Ongaro et ses collègues avancent que la notion des relations intergouvernementales est largement documentée dans la littérature sur l'administration publique, surtout dans un contexte empirique et universitaire américain. Selon eux, la notion de gouvernance est aussi vieille que l'administration publique, même si la place qu'elle occupe dans la littérature est plus récente (Ongaro et autres, 2010, p. 2).

Étant donné les zones de chevauchement entre les concepts, des chercheurs comme Osborne (2010) ont élaboré le concept de « nouvelle gouvernance publique », qui ambitionne d'aller plus loin que la NGP et tire ses origines de la théorie sur les réseaux et les institutions. Pollitt et Bouckaert (2011, p. 22) décrivent cette nouvelle gouvernance publique comme une variante de l'approche gouvernance. Comme pour la NGP et la GMN, il n'y a pas de définition unique du concept. Toutefois, Osborne (2010, p. 9) note que « la nouvelle gouvernance publique est à la fois un résultat et une solution à la nature de plus en plus complexe et fragmentée de la mise en œuvre de politiques et de la prestation de services au XXI<sup>e</sup> siècle ». Il avance que la nouvelle gouvernance publique appelle à la fois un État pluriel dans lequel des acteurs interdépendants contribuent à la prestation de services publics et un État pluraliste dans lequel divers processus fournissent de l'information aux instances responsables de l'élaboration de politiques.

Bref, le concept de la GMN devrait être très attirant pour les chercheurs en administration publique. Il se mélange bien aux approches documentées récemment ayant des similitudes avec l'approche NGP et l'un de ses successeurs théoriques, la nouvelle gouvernance publique. Le concept de la GMN de type II est très pertinent et c'est ce que nous verrons dans les exemples suivants tirés de trois régimes.

## ■ L'ÉVOLUTION DES FORMES DE GOUVERNANCE DANS TROIS RÉGIMES FÉDÉRAUX

Nous nous intéressons maintenant à l'apparition de tendances communes dans les régimes fédéraux australien, canadien et américain, en particulier à l'évolution des relations intergouvernementales et aux changements dans la nature de la gouvernance, la réglementation et l'élaboration de politiques. Nous pensons qu'une tendance commune s'est développée dans l'environnement politique australien, canadien et américain : un élargissement vertical en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques vers les gouvernements supranationaux, étatiques ou provinciaux et municipaux, et un élargissement horizontal du processus de prise de décision et de leur mise en œuvre pour intégrer des réseaux transnationaux, des organisations non gouvernementales, la société civile, les entreprises... Nous avançons que l'examen de ces tendances peut être fait de façon optimale sous l'angle de la GMN plutôt qu'avec les autres approches traditionnelles hiérarchiques et concurrentes des relations intergouvernementales.

Plusieurs de nos exemples sont tirés de travaux de chercheurs s'intéressant aux politiques de santé publique, de travailleurs du domaine de la santé, de gestionnaires d'hôpitaux et des fonctionnaires issus du ministère de la Santé. Leur priorité étant accordée à la mise en œuvre de ces politiques, ces individus sont plus susceptibles que d'autres d'adopter un point de vue « ascendant » et semblent être également plus ouverts à l'approche GMN. Ils mettent en lumière plusieurs zones que les scientifiques politiques qui adoptent une vision plus traditionnelle et « descendante » du fédéralisme laissent souvent de côté.

## L'Australie

L'approche de la GMN est pertinente dans l'étude du fédéralisme australien, des relations intergouvernementales intérieures et des politiques publiques, particulièrement pour les politiques environnementales et de la santé. Les nouvelles formes d'interactions comprennent les réunions communautaires du cabinet, les PPP dans la gestion d'hôpitaux, les collaborations et la gouvernance en réseau dans la gestion des ressources en eau et celle des ressources naturelles dans les politiques environnementales et la cogestion et la collaboration en matière de gouvernance autochtone.

Certains spécialistes du fédéralisme australien ont été parmi les premiers à adopter le concept de GMN. Painter (2001) applique cette approche tirée d'études de l'Union européenne (et cite une définition de la GMN tirée de Marks, Hooghe et Blank, 1996) aux relations entre le gouvernement fédéral et les États australiens dans deux études de cas empiriques (enseignement et formation professionnelle, et politique de contrôle des armes à feu). Il note que les ententes institutionnelles collaboratives dans le fédéralisme australien datent du début des années 1990, bien que ces processus aient été élaborés depuis un certain nombre d'années. Il donne en exemple le *New Federalism* du premier ministre Bob Hawke et conclut qu'il existe peut-être une « tendance à long terme vers la diffusion et l'institutionnalisation de formes de coordination plus collaboratives dans la fédération australienne ». Son étude se concentre principalement sur la GMN de type I.

D'autres chercheurs ont continué d'analyser le succès des ententes institutionnelles collaboratives introduites par les réformes du *New Federalism* (par exemple Jones, 2008 et 2009). Ces dernières années, des spécialistes du fédéralisme australien ont souligné une tendance lourde vers la centralisation des pouvoirs à l'échelon fédéral et ont en même temps suggéré que le concept du « fédéralisme pragmatique » pourrait expliquer cette tendance (Hollander et Patapan, 2007, p. 281). Hollander et Patapan (2007) définissent le fédéralisme pragmatique comme étant « caractérisé par un engagement direct ou une confrontation avec des problèmes urgents, un engagement qui n'est pas modéré par des préoccupations plus grandes ». Nous pensons qu'une approche GMN peut amener les spécialistes du fédéralisme australien à orienter leurs recherches empiriques, de même que leurs analyses conceptuelles et théoriques, vers d'autres aspects des relations intergouvernementales, comme l'élargissement horizontal de la gouvernance vers des groupes du secteur privé et des organisations non gouvernementales, que l'on peut observer d'une façon optimale à travers la lunette de la GMN de type II. Or, les réformes du *New Federalism* ne sont pas issues de processus de GMN de type II.

Les auteurs d'articles portant sur la gestion de l'environnement, la géographie et l'administration publique ont fourni des études de cas empiriques détaillées sur les nouvelles formes de gouvernance en réseau et collaborative qui émergent dans certaines sphères du régime australien. Même si plusieurs de leurs hypothèses ont des similitudes avec l'approche GMN de type II, ces articles ne sont pas directement liés à la littérature sur le fédéralisme et la GMN.

Certains auteurs utilisent une approche qui combine les connaissances en matière de fédéralisme avec une approche de type GMN. Par exemple, Hollander

(2009) analyse les « chevauchements » du fédéralisme australien en regard des politiques environnementales. Il cite la définition du chevauchement de Brown (1994), tirée du contexte canadien : « une situation dans laquelle il y a plus d'un gouvernement qui agit dans le même domaine politique. Plus explicitement, le chevauchement survient lorsque plusieurs ordres de gouvernement fournissent des biens et des services similaires à des clients similaires. » Certains aspects du chevauchement seront probablement mieux décrits et évalués en utilisant les concepts de la GMN. Bien que l'article de Hollander se concentre sur les réformes du fédéralisme en Australie et tente d'éliminer ces chevauchements au nom de l'efficacité et du rapport coût-efficacité, il fait remarquer que même si la fédération australienne a été soumise à des forces centripètes importantes, les États ont néanmoins continué de jouer un rôle significatif en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques et que la concurrence au sein de la fédération australienne est la preuve que le régime a continué de montrer des caractéristiques du « gâteau marbré » de Grodzins<sup>9</sup> (Hollander, 2009, p. 141). D'autres auteurs offrent des exemples similaires de collaborations continues et de chevauchements dans le fédéralisme australien.

Baracskay (2011) a adopté une approche du fédéralisme collaboratif proche de la GMN dans son étude comparative des politiques de santé en Australie, aux États-Unis et en Malaisie. Il analyse les relations collaboratives entre les différents ordres de gouvernement et les organisations non gouvernementales en regard de la mise en œuvre des politiques de santé publique et, de façon plus spécifique, la manière dont celles-ci sont gérées lors d'éclotions de maladies infectieuses. Son étude prend en compte le rôle des institutions supranationales, comme l'Organisation mondiale de la Santé, des entités régionales ainsi que des hôpitaux dans une approche qui a des similitudes avec les types I et II de la GMN. Il écrit : « [...] l'approche collaborative saisit d'une manière experte comment les différences indéfinies entre les gouvernements nationaux et supranationaux sont représentatives des aspects que d'autres dimensions de la théorie du fédéralisme ne peuvent pas toujours expliquer de façon adéquate » (Baracskay, 2011, p. 319). Baracskay estime que cette approche du fédéralisme collaboratif peut s'appliquer surtout en Australie, où il y a des responsabilités administratives, une imputabilité et une mise en œuvre partagées pour chaque ordre de gouvernement et avec les secteurs privé et bénévole.

Blanken et Dewulf (2010) comparent les PPP et les initiatives de financement privé dans les hôpitaux de l'État de Victoria et dans ceux du Royaume-Uni. L'Australie et le Royaume-Uni seraient avant-gardistes en matière de création de PPP. Il nous semble que ce type de partenariat entre des fournisseurs de soins de santé, des compagnies de gestion et de construction et des financiers soit un domaine d'études important à l'intérieur de la sphère plus large des politiques de santé et des relations intergouvernementales en Australie et au Royaume-Uni.

<sup>9</sup> Comme nous l'avons déjà écrit (Stein et Turkewitsch, 2008b), Grodzins (2007 [1960], p. 54) affirme que le fédéralisme américain ne peut plus être décrit comme un « gâteau à trois étages », où les responsabilités sont séparées aux échelons fédéral, étatique et municipal. Il propose plutôt l'expression « gâteau marbré », qui consiste en des responsabilités entrecroisées entre les différents ordres de gouvernement.

Zurba et ses collègues (2012) se concentrent sur la gouvernance autochtone et étudient la cogestion et la gestion coopérative ou collaborative. Leur analyse conceptuelle ne s'appuie pas sur la littérature de la GMN et n'analyse pas dans le détail la structure fédérale australienne ou le système de relations intergouvernementales, mais la description qu'ils font des processus collaboratifs rappelle ceux de la NGP et de la GMN de type II. De plus, l'ajout du point de vue de la GMN permettrait d'inclure les relations intergouvernementales, y compris celles aux échelons fédéral et étatique, dans l'étude de régions indigènes protégées.

Les réunions des conseils communautaires en tant que forme de gouvernance participative sont un autre exemple de la GMN de type II en Australie (Lewis et Marsh, 2012). Cette affirmation prend le contre-pied de ceux qui soulignent une plus grande centralisation des pouvoirs sous l'égide du gouvernement national. Les conseils communautaires ont été créés par le gouvernement de l'État du Queensland en 1998 et ont ensuite été adoptés en Australie-Méridionale. Les réunions se tiennent une fois par mois et des ministres du gouvernement se rendent dans différentes régions pour y rencontrer des membres du public et discuter de problématiques locales. Les conseils communautaires ont été mis sur pied à l'échelon national en 2008. Les réunions sont ouvertes à des citoyens qui se sont préalablement inscrits. Elles commencent par un forum public d'une heure pendant lequel le premier ministre et les ministres répondent aux questions de l'assemblée. Suivent de courtes réunions organisées entre de petits groupes de participants et un seul ministre sur un sujet prédéterminé (Lewis et Marsh, 2012, p. 8). De façon générale, Lewis et Marsh restent sceptiques quant aux résultats des conseils communautaires, affirmant qu'ils ne constituent pas réellement une forme de gouvernance participative ou en réseau, mais plutôt qu'ils sont imposés de façon hiérarchique pour valider des décisions du Conseil exécutif. Peters (2008, p. 6) a également analysé ces processus de gouvernance. Il définit la métagouvernance comme la « gouvernance de la gouvernance », une sorte de « direction » des processus informels de gouvernance sans le contrôle hiérarchique. La question du contrôle hiérarchique à l'intérieur des processus de gouvernance soulève d'importantes interrogations conceptuelles concernant la GMN, y compris la relation entre les types I et II, que nous tenterons de régler dans notre analyse finale et nos conclusions.

Benson et Jordan (2010) se concentrent sur la division des problématiques dans la politique sur l'eau dans une analyse comparative entre l'Union européenne et l'Australie. Leur recherche offre des descriptions empiriques de la politique sur la qualité de l'eau d'Australie qui suggèrent que l'approche GMN est de plus en plus appropriée dans ce cas. Ils écrivent qu'en Australie, la division de la gouvernance de l'eau a évolué d'une situation de départ où les tâches étaient (pour la plupart) dévolues à des ordres inférieurs de gouvernement à une situation de partage des tâches entre les gouvernements. Benson et Jordan (2010) utilisent une approche comparative du fédéralisme qui intègre également des éléments de l'approche GMN tirée à la base du contexte européen et constitue donc un exemple de l'approche plutôt synthétique que nous défendons. De plus amples recherches dans cette lignée seraient bénéfiques. Par ailleurs, Prager (2010) se concentre sur

des réseaux collaboratifs<sup>10</sup>, dont les entités de gestion des ressources naturelles australiennes, qui sont similaires aux processus de la GMN de type II. Son article donne des exemples empiriques de processus de gouvernance qui pourraient être d'intérêt pour les chercheurs en GMN. Par contre, il ne cite ni ne touche théoriquement de façon explicite la littérature sur la GMN ou le fédéralisme.

Dans une autre étude empirique, Head (2011) analyse la participation citoyenne et la consultation populaire en Australie. Dans l'une de ses quatre études de cas se concentrant sur les politiques environnementales, il fait remarquer que les processus faisant appel à de multiples acteurs en environnement et en gestion des ressources naturelles sont devenus courants en Australie ces vingt dernières années (Head, 2011, p. 108-109). Il affirme que certains domaines politiques, comme la politique étrangère, sont moins favorables à la participation citoyenne puisqu'ils sont plutôt techniques ou caractérisés par des processus de prise de décision fermés. Head avance que la consultation populaire est de plus en plus ancrée dans plusieurs domaines politiques clés comme les services publics en milieu urbain et la gestion de l'environnement. En revanche, il considère que dans plusieurs cas, la participation citoyenne est purement symbolique. Ces différences entre les domaines politiques sont importantes pour les théoriciens de la GMN.

## Le Canada

La présente sous-section propose des exemples empiriques de processus de GMN de type II au Canada, majoritairement tirés des politiques environnementales et de santé publique<sup>11</sup>. Nous donnons également des exemples de coopération transfrontalière entre le Canada et les États-Unis, qui constituent des exemples de processus de GMN de type II en action.

En matière de politique de santé publique au Canada, les réseaux de santé des Premières Nations sont un exemple de gouvernance multiniveau en ce qui a trait à l'élargissement à la fois vertical et horizontal de la gouvernance. Substantiellement, ils peuvent également constituer un exemple de chevauchement de GMN de type I et II, comme le décrivent Leo et Enns (2009, p. 94). Les spécialistes du fédéralisme canadien et les étudiants en politiques autochtones au Canada adoptent de plus en plus le point de vue de la GMN (par exemple Papillon, 2008); toutefois, peu de travaux sont directement liés aux politiques de santé publique. Une exception à cet état de fait est la recherche réalisée par Smith et Lavoie qui décrit les réseaux de santé des Premières Nations, dont chacun réunit plusieurs nations autochtones sous l'autorité d'un conseil de bande, d'un comité de planification ou d'une autorité en matière de santé publique (Smith et Lavoie, 2008, p. 101-102). Le programme Transfert canadien en matière de santé mis en œuvre par le gouvernement fédéral en 1987 offre aux communautés des Premières Nations de la flexibilité en matière d'autogouvernance (Smith et Lavoie, 2008, p. 102). Les ententes de transfert avec

<sup>10</sup> L'expression « réseau collaboratif » utilisée par Prager est synonyme de « partenariat ». Les réseaux collaboratifs sont composés de parties prenantes qui représentent leur communauté ou diverses organisations (Prager, 2010, p. 710).

<sup>11</sup> Voir Stein et Turkewitsch (2011a) pour une discussion sur les relations intergouvernementales et une analyse des processus de GMN de type I au Canada et aux États-Unis.

les Premières Nations et les communautés inuites portent sur les soins de santé à différents échelons de la gouvernance : à l'échelle de la communauté, où l'accent est mis sur la prestation directe de services ; à l'échelle du secteur, là où s'effectuent la coordination et la supervision ; à l'échelle régionale, là où ont cours les consultations et où se formulent les recommandations ; à la direction centrale, sous l'autorité de la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de Santé Canada, à l'échelle fédérale (Smith et Lavoie, 2008, p. 103). Smith et Lavoie (2008) décrivent la mise en œuvre par les Premières Nations de réseaux collaboratifs, qui comprennent de nombreuses communautés rassemblées à travers des autorités en matière de santé ou des conseils de bande.

Elson (2005) fait également ressortir l'existence d'un aspect horizontal de la GMN, qu'il décrit comme étant un partage informel de pouvoirs, au sein du ministère de la Santé de l'Ontario. Des acteurs des secteurs privé, public et non gouvernemental, en particulier l'Ontario Medical Association, l'Ontario Hospital Association, ainsi que les grands hôpitaux universitaires de la province ont en partie influencé les décisions en matière de politique de santé publique (Elson, 2005). Nous pensons que la GMN en tant que structure conceptuelle peut être utile pour analyser le rôle des entités régionales et locales de gestion des soins de santé au sein des provinces canadiennes, de même que l'influence des acteurs des secteurs privé, non gouvernemental ou public.

L'approche GMN invite également les chercheurs à se pencher sur l'échelon local à l'intérieur du système fédéral. Au Canada, on note de plus en plus de partenariats trilatéraux entre le fédéral, le provincial et le municipal. Un exemple de ces partenariats, qui fait également ressortir le rôle du gouvernement local dans les soins de santé, est l'Accord de Vancouver signé en 2000 (Bradford, 2005, p. 41). Cet accord a réuni un nombre impressionnant d'acteurs de tous les niveaux, dont douze ministères fédéraux, dix-neuf ministères et agences provinciaux, le Département de police de Vancouver et la Vancouver Coastal Health Authority. L'Accord de Vancouver met l'accent sur l'amélioration de la santé publique dans le centre urbain comme base de la régénération économique et communautaire. L'approche gouvernance multiniveau offre aux chercheurs une motivation pour se pencher davantage sur la coordination politique dans les partenariats trilatéraux.

L'approche GMN peut également se révéler utile pour comprendre d'autres innovations en matière de politiques de santé publique dans les provinces canadiennes. Un exemple d'une telle innovation est la régionalisation de la gestion des soins de santé. Contandriopoulos et ses collaborateurs (2004) parlent de cette régionalisation comme de la « création d'une nouvelle structure organisationnelle d'autorité afin d'augmenter les capacités stratégiques de l'échelon intermédiaire » (Denis, 1999 ; Denis et Valette, 2000, cités dans Contandriopoulos et autres, 2004, p. 629). Ils suggèrent que même si la régionalisation est souvent considérée comme un équivalent de la décentralisation, elle est mieux décrite comme étant une forme complexe de décentralisation couplée à des éléments de centralisation. Faisant partie des réformes des soins de santé des années 1990, les réformes de régionalisation ont été implantées dans neuf provinces afin d'atteindre des objectifs financiers. Contandriopoulos et ses collègues se sont penchés sur le rôle des

régies régionales de la santé et des services sociaux au Québec du point de vue de la gestion publique. Ils considèrent la régionalisation comme une forme de renouvellement de la gouvernance des systèmes provinciaux de soins de santé. D'une façon similaire, en Ontario, les directions régionales de santé et les réseaux locaux d'intégration des services de santé existent en tant qu'avenues possibles pour la décentralisation des pouvoirs provinciaux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, surtout en ce qui concerne la gestion et la gouvernance de la politique de soins de santé (Elson, 2005).

De nombreux exemples de gestion environnementale participative au Canada et aux États-Unis peuvent également être analysés grâce à la GMN. Newig et Fritsch (2009) ont étudié quarante-sept cas de gestion environnementale participative en Europe occidentale et en Amérique du Nord dans la littérature sur la gestion publique collaborative. Leur étude vise à évaluer l'efficacité des systèmes de GMN, et elle nous est utile car elle réunit une liste de cas aux États-Unis et au Canada qui peuvent être analysés au moyen de la GMN de type II. Comme le font remarquer Newig et Fritsch (2009), il existe de nombreux exemples de l'élargissement horizontal de la gouvernance comme l'augmentation de la participation citoyenne dans l'assainissement des Grands Lacs. Dans le cas de la rivière Ashtabula en Ohio et du port de Collingwood, sur le lac Ontario, des groupes locaux ont collaboré à améliorer les conditions environnementales afin de soutenir la croissance économique des secteurs de la pêche et du tourisme. Dans le cas du port de Collingwood, des organismes gouvernementaux des différents ordres de gouvernement, dont Environnement Canada, le ministère ontarien des Ressources naturelles et celui de l'Environnement et de l'Énergie, ont participé. Des organisations non gouvernementales et des groupes communautaires ont également apporté leur contribution (Krantzberg et Houghton, 1996). Pour la rivière Ashtabula, la baie de Quinte et le port de Collingwood, on a mis à contribution des acteurs locaux, régionaux et supranationaux ainsi que des « processus participatifs dans un contexte de gouvernance multiniveau » (Newig et Fritsch, 2009, p. 207).

En plus de ces mouvements locaux, les ententes transnationales entre le Canada et les États-Unis, de même que le système émergent de « gouvernance transfrontalière des Grands Lacs », constituent d'autres exemples de GMN en matière de restauration environnementale des Grands Lacs (Karkkainen, 2004). En 1972, le Canada et les États-Unis ont négocié l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs qui fixe des objectifs de qualité de l'eau et des mesures coordonnées pour contrer la pollution que les deux pays mettent en œuvre à travers leurs lois nationales de lutte contre la pollution. En 1978 et en 1987, des modifications apportées à l'Accord ont établi comme cible l'atteinte d'un « écosystème intégré de gestion » des Grands Lacs (Karkkainen, 2004). Outre les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, les acteurs de ce système se trouvent au sein des gouvernements infranationaux de chacun des pays, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales et de la société civile, formant un « réseau transfrontalier de coopération régionale » (Karkkainen, 2004). Sont parmi les participants, les huit États américains et les deux provinces canadiennes qui bordent les cinq lacs, des représentants des principaux ports et des municipalités importantes de la région, des gouvernements des peuples autochtones des États-Unis et des Premières Nations

du Canada, des organisations intergouvernementales régionales, des organisations non gouvernementales environnementales, des organisations sportives et de pêcheurs, des associations d'entreprises et des chambres de commerce, ainsi que des experts scientifiques. Selon Karkkainen, ces « ententes de gouvernance polycentrique » reposent sur :

[...] une collaboration transfrontalière soutenue et constante entre plusieurs acteurs étatiques et non étatiques engagés dans la cogestion d'une ressource partagée [...] Les accords institutionnels qui définissent les efforts communs de gestion vont bien au-delà des organes de chacun des deux pays souverains afin d'inclure des acteurs infranationaux et étatiques, agissant à la fois dans les canaux formels et informels – et parfois extraconstitutionnels – pour rendre la gouvernance effective. (Karkkainen, 2004, p. 90)

Il existe de nombreuses similitudes entre l'analyse de la gouvernance polycentrique de Karkkainen et les travaux de Hooghe et Marks sur la GMN de type II.

En plus des rôles que les municipalités ont joués dans les processus collaboratifs décrits auparavant, on voit apparaître de nombreuses initiatives à l'échelle des villes dans le domaine des politiques environnementales et des changements climatiques au Canada et aux États-Unis. Comme l'écrivent Gore et Robinson (2009, p. 137), depuis la fin des années 1980, les gouvernements municipaux en Amérique du Nord sont apparus comme des chefs de file en matière de réponse aux changements climatiques. Ils sont devenus d'importants acteurs dans un système multiniveau de gouvernance des changements climatiques. Toutefois, les approches traditionnelles du fédéralisme et les relations intergouvernementales ont systématiquement fait fi du rôle des gouvernements municipaux, qui sont vus comme des « créatures » d'une province ou d'un État.

Au Canada comme aux États-Unis, les villes ont bâti un réseau national municipal, réseau qui s'est attaqué à la problématique des changements climatiques. Au Canada, la plupart des villes sont membres de la Fédération canadienne des municipalités, et aux États-Unis, de nombreuses villes ont adhéré à la Conférence of Mayors (Gore et Robinson, 2009, p. 141). Les deux réseaux sont partenaires de réseaux transnationaux environnementaux et de lutte contre les changements climatiques. Le Conseil international pour les initiatives écologiques communales, une association internationale de gouvernements municipaux, est parmi les principaux réseaux du genre (Gore et Robinson, 2009, p. 140). La Fédération canadienne des municipalités a travaillé de concert avec le Conseil dans le cadre du programme Partenaires dans la protection du climat (Bradford, 2005, p. 35). Au Canada, les Fonds municipaux verts du gouvernement fédéral permettent à la Fédération d'investir dans des technologies touchant des questions environnementales comme la gestion des déchets et le traitement de l'eau.

## Les États-Unis

Aux États-Unis, une vision plus large du fédéralisme et des relations intergouvernementales, proche de celle de la GMN, est de plus en plus adoptée et soutenue par les chercheurs des domaines de l'administration et la gestion publiques (Kettl, 2000; Hoflund et Farquhar, 2008), du droit (Trubek, 2006; Blum, 2008) et

de la sociologie (Heimer et autres, 2008), de même que par les spécialistes des politiques au sein d'agences gouvernementales (Hoflund et Farquhar, 2008). Nous pensons que ces chercheurs sont plus enclins que les spécialistes du fédéralisme traditionnel à adopter une approche semblable à celle de la GMN. Nous nous appuyons sur des exemples tirés d'écrits sur les politiques environnementales et la santé publique qui montrent qu'une approche GMN est de plus en plus utile pour les chercheurs en administration publique et en fédéralisme lorsque vient le temps d'analyser les structures changeantes des relations intergouvernementales et les processus d'élaboration de politiques. Dans le domaine des politiques environnementales, nous citons également des exemples comparatifs tirés du contexte canadien.

La littérature récente portant sur les politiques comparatives en matière d'environnement (Durant, 2004; Durant, Fiorino et O'Leary, 2004; John, 2004; Scheberle, 2004a et 2004b; Schlager, 2004), de nouvelle gestion publique et d'organismes publics (Newig et Fritsch, 2009) et de droit de l'environnement et des ressources naturelles (Karkkainen, 2004) est plus ouverte qu'avant à prendre en considération de nouvelles initiatives en matière de GMN. De plus, des chercheurs d'autres domaines, comme la géographie (Bulkeley, 2006; Bulkeley et Moser, 2007) et l'urbanisme (Gore et Robinson, 2009) ont publié des études à « petit n » sur la gestion locale environnementale et ont analysé de nouveaux processus dans la gouvernance urbaine à partir de points de vue qui ressemblent à ceux de l'approche GMN<sup>12</sup>.

Trubek (2006) étudie la « nouvelle gouvernance » et le « droit mou » dans les soins de santé aux États-Unis. Sa définition de la nouvelle gouvernance est très semblable à celle de la GMN que nous avons mise en relief plus tôt<sup>13</sup>. Elle fait observer que la nouvelle gouvernance comprend la décentralisation du gouvernement, les PPP, de nouveaux types de réglementations et d'incitatifs, la création de réseaux, la coordination de collectes de données et de la diffusion d'analyses comparatives, la vérification et l'engagement personnel actif. De plus, elle note que la décentralisation déplace les pouvoirs vers les ordres inférieurs de gouvernement et réduit l'accent mis sur les programmes inflexibles administrés à l'échelle nationale. Il existe une interaction multiniveau au sein de laquelle le gouvernement national fixe les standards ou fournit le financement accompagné d'un lien entre les ordres de gouvernement fédéral, étatiques et municipaux (Trubek, 2006). S'agissant de l'élargissement horizontal de la gouvernance, Trubek considère les PPP et le recours à la négociation par les réseaux comme des attributs de la « nouvelle gouvernance ». Elle fournit plusieurs exemples de nouvelle gouvernance dans les

<sup>12</sup> Voir, par exemple, des travaux récents dans des revues comme *Local Environment*, *Climate Policy* et *Climatic Change*, qui fournissent une mine de cas qui n'ont pas été traités par les études traditionnelles sur le fédéralisme.

<sup>13</sup> Trubek apporte également une perspective GMN à l'étude de la politique de santé publique des États-Unis grâce à ses articles sur la « nouvelle gouvernance » dans l'Union européenne, ou la méthode de coordination ouverte. Ceci est un exemple intéressant de « pollinisation croisée » entre les études sur l'Union européenne et celles sur les politiques américaines (Trubek et Trubek, 2005). Son approche partage également de nombreuses similitudes avec la littérature sur les « nouveaux modes de gouvernance », en particulier celle qui se concentre sur l'Union européenne (voir, par exemple, l'ouvrage dirigé par Héritier et Rhodes, 2011).

politiques de soins de santé des États-Unis au milieu des années 2000. Ceux-ci sont également pertinents pour l'analyse faite à l'aide de la lunette conceptuelle de la gouvernance multiniveau. Les nouveaux espaces collaboratifs dans lesquels les parties prenantes sont engagées pour régler des problématiques concernant les soins de santé constituent l'un de ces exemples. Ces espaces peuvent être des réseaux collaboratifs de contrôle de la qualité, des groupes de technologie locaux et des planifications de groupe pour mettre en commun les régimes de couverture publics et privés (Trubek, 2006). Les réseaux collaboratifs sont institués aux échelons local, national et étatique.

Une autre initiative pouvant être considérée sous l'angle de la GMN de type II est le National Quality Forum qui, comme l'écrivent Hoflund et Farquar, rassemble des parties prenantes du domaine des soins de santé des secteurs public et privé afin qu'ils s'attaquent aux questions de qualité et de rendement. Le Forum compte plus de trois cent soixante-dix membres de différents « secteurs de l'industrie des soins de santé, dont des acheteurs, des clients, des fournisseurs et des organismes d'amélioration de la qualité » (Hoflund et Farquar, 2008, p. 121).

Il existe également des exemples de l'élargissement externe de la gouvernance en matière de politique de soins de santé aux échelons local et étatique, comme les réseaux d'agences de soins de santé et de services sociaux communautaires, qui ont des attaches avec les agences gouvernementales fédérales ou des États (Huang et Provan, 2006). Par exemple, en 1992, l'Arizona a sous-traité ses services en matière de santé mentale à cinq agences régionales de santé comportementale (Regional Behavioral Health Authorities). Ces agences ont été régies à un moment donné par des organismes sans but lucratif ou des entreprises privées de soins (Huang et Provan, 2006). Huang et Provan (2006) et Provan, Huang et Milward (2009) se sont penchés sur un réseau d'agences de soins de santé et de services sociaux communautaires en Arizona, bien que leur préoccupation première soit l'analyse de réseaux, analyse qui néglige les composantes intergouvernementales. D'un autre côté, les approches traditionnelles du fédéralisme ne tiennent pas compte de ce genre de réseaux. De notre point de vue, il faut une approche plus intégrée, comme la gouvernance multiniveau, qui prend en considération à la fois des dynamiques intergouvernementales verticales et les caractéristiques horizontales de ces réseaux.

Il est peut-être trop tôt pour apprécier l'importance des relations intergouvernementales liées aux réformes des soins de santé de l'administration Obama, lesquelles ont été promulguées en tant que loi (l'Affordable Care Act) le 23 mars 2010. Toutefois, la tendance à l'augmentation de la participation d'acteurs non gouvernementaux, des PPP, des coalitions pour la qualité et d'autres groupes semble vouloir persister sous cette loi. Selon nous, l'approche GMN est utile pour analyser ces changements puisqu'elle explore des perspectives plus larges que les autres approches peuvent omettre.

En ce qui concerne la littérature nord-américaine sur les sciences politiques, les spécialistes du fédéralisme emploient de plus en plus l'expression « gouvernance multiniveau », quoiqu'ils utilisent cette dernière et le terme « fédéralisme »

de manière interchangeable<sup>14</sup>. D'autres ont appliqué le concept de la GMN et ont apporté des améliorations théoriques à l'approche. Par exemple, pour ce qui est des politiques en matière de changements climatiques en Amérique du Nord, Selin et VanDeveer (2009a) se sont penchés sur l'engagement d'ordres de gouvernement multiples dans l'élaboration de politiques, de même que sur de nouvelles formes de partenariats entre acteurs du privé, du public et de la société civile. Ils définissent la GMN comme des acteurs opérant à la fois sur les dimensions verticales et horizontales d'organismes sociaux autour d'une problématique donnée (Selin and Vandever, 2009c, p. 316). Selon eux, la gouvernance en matière de changements climatiques en Amérique du Nord implique des interactions importantes entre les responsables politiques municipaux, provinciaux, étatiques et fédéraux, des leaders du secteur privé et des représentants de la société civile. Toutefois, ils avancent également que « contrairement à la gouvernance multiniveau dans l'Union européenne, les politiques nord-américaines en matière de changements climatiques ne reposent pas sur un leadership fort du gouvernement national ou sur des efforts soutenus pour coordonner les politiques entre les États » (Selin et VanDeveer, 2009b, p. 7). Ils soutiennent que la gouvernance en matière de changements climatiques au Canada et aux États-Unis a été principalement marquée par des « dynamiques ascendantes ». Nous croyons qu'il s'agit d'une différence analytique clé, et nous aborderons la signification des initiatives ascendantes et des pressions descendantes dans la théorisation de la GMN et nos conclusions.

Le programme de préservation de la baie Chesapeake, cité par de nombreux auteurs (Costanza et Greer, 1995 ; Karkkainen, 2004 ; Posner, 2009), est un exemple d'une nouvelle forme de gouvernance collaborative et il est compris dans une perspective de GMN. Ce programme est un partenariat de gestion collaborative des lignes de partage des eaux (Posner, 2009) du District de Columbia, des États limitrophes de la baie, de l'Environmental Protection Agency et d'autres agences fédérales, ainsi que des groupes de pression sans but lucratif et des gouvernements municipaux de la région. Le mouvement s'est d'abord constitué en tant que réseau comprenant des sociétés gouvernementales, sans but lucratif et privées qui ont collaboré afin de nettoyer la baie (Posner, 2009). Il s'est par la suite institutionnalisé sous la forme du programme de préservation de la baie Chesapeake. Posner (2009) considère ce programme comme un exemple de « gouvernance environnementale collaborative » et Karkkainen (2004) le perçoit comme un exemple de « gouvernance environnementale postsouveraineté » qui fait partie de « l'écosystème des ententes de gouvernance les plus soutenues, matures, complexes institutionnellement et réussies » (Costanza et Greer, 1995, cités dans Karkkainen, 2004, p. 80). Dans son article sur la gouvernance postsouveraineté, Karkkainen note que dans le domaine des politiques environnementales, les États-Unis passent

---

<sup>14</sup> Par exemple, dans son article sur les politiques en matière de changements climatiques dans un système multiniveau, Rabe (2007) cite les États-Unis et le Canada comme étant des systèmes de gouvernance multiniveau, mais ne parle pas plus en détail de cette théorie. En revanche, dans un autre article, Rabe est plus enclin à parler de l'approche et de la terminologie de la « gouvernance en réseau », comme il l'a fait dans son analyse d'une « gouvernance en réseau pour le climat en Californie » (Rabe, 2009a, p. 46).

rapidement d'un modèle régulateur traditionnel axé sur la souveraineté basé sur une réglementation de type hiérarchique, à la pièce et impérative, à un modèle axé sur des ententes de gouvernance polyarchique expérimentale, collaborative, largement intégrante et taillée pour une région ou une localité (Dorf et Sabel, 1998 et Sabel et autres, 2000, cités dans Karkkainen, 2004, p. 78).

Il existe d'autres exemples de l'élargissement externe de la prise de décision dans le domaine des politiques environnementales qui concernent des acteurs non gouvernementaux, des groupes de la société civile et des entreprises privées, ainsi que de l'élargissement vertical qui concernent différents ordres de gouvernement. Durant et ses collègues prennent l'exemple du Colorado Plateau Ecosystem Partnership Project. Ce projet a été mis en place par l'Environmental Protection Agency et le National Park Service, qui ont également fait appel à des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, dont des agences fédérales, des gouvernements d'États, des nations amérindiennes, des comités gouvernementaux et des entreprises privées du Colorado et des États voisins (Utah, Arizona et Nouveau-Mexique) (Durant, Fiorino et O'Leary, 2004, p. 15).

Une autre initiative dans le domaine des politiques régionales sur les changements climatiques élaborée par des groupes étatiques et provinciaux est la Regional Greenhouse Gas Initiative. Fondée en 2009, cette initiative a établi un dispositif régional de plafonnement et d'échanges de quotas d'émissions de dioxyde de carbone provenant des centrales électriques d'un regroupement de dix États du nord-est du pays (Selin et VanDeveer, 2009c, p. 120-121). Plusieurs provinces canadiennes, dont les délégués assistent aux réunions à titre d'observateurs, y participent également. Les règles que les participants doivent suivre sont inscrites dans un « règlement modèle » rédigé selon un processus collaboratif et tenant compte des commentaires des producteurs d'énergie de la région, de groupes de la société civile et d'entreprises privées (Selin et VanDeveer, 2009c, p. 121).

Enfin, un autre exemple qui se prête particulièrement bien à l'analyse selon une perspective GMN est la participation de villes canadiennes et américaines à la campagne *Des villes pour la protection du climat*, « un réseau à la fois mondial et local, étatique et non étatique » (Betsill et Bulkeley, 2006, p. 141). Betsill et Bulkeley avancent qu'une perspective mult niveau est particulièrement utile pour comprendre cette campagne, car les gouvernements infranationaux et leurs réseaux agissent comme des acteurs transnationaux indépendants. L'approche GMN peut être un point de départ utile pour commencer l'analyse.

## ■ ANALYSES COMPARATIVES ET CONCLUSIONS

Les exemples présentés montrent qu'une démarche de gouvernance mult niveau fait ressortir de nouvelles formes d'élaboration et de mise en œuvre de politiques qui incorporent l'élargissement horizontal et vertical de la gouvernance, élargissement que les approches traditionnelles du fédéralisme ne prennent souvent pas en compte. L'approche GMN se combine également très bien avec d'autres approches récentes en administration publique, dont la nouvelle gestion publique et la nouvelle gouvernance publique, en raison de leurs similitudes et

des liens théoriques qu'elles partagent avec l'approche de gouvernance en général. Plusieurs de ces nouvelles formes de gouvernance ne sont pas des processus descendants typiques dans lesquels le gouvernement fédéral (ou provincial/étatique) joue un rôle prédominant en matière de régulation. Elles sont plutôt basées sur des ententes volontaires entre différents acteurs, dont les gouvernements municipaux, les organisations non gouvernementales, des entreprises privées et la société civile. Certains processus collaboratifs sont des initiatives ascendantes. Les partenariats régionaux et transfrontaliers qui font appel à divers ordres de gouvernement, ainsi qu'à des groupes de la société civile et d'autres acteurs, ne sont également pas pris en compte par les approches traditionnelles du fédéralisme, mais se prêtent bien à l'analyse selon une perspective GMN.

Une question importante à considérer est de savoir si des méthodes d'élaboration de politiques ou des pressions « descendantes » aident à mettre en place des initiatives « ascendantes » ou les découragent, et si des initiatives ascendantes favorisent ou font obstacle aux initiatives descendantes<sup>15</sup>. Dans les approches traditionnelles du fédéralisme, une structure hiérarchique va généralement de soi, ce qui limite le rôle d'initiatives ascendantes. Pourtant, la question du contrôle opéré par le gouvernement central par rapport aux pressions exercées par les gouvernements infranationaux pour la décentralisation est un débat classique dans la littérature et un sujet de tension dans certains régimes fédéraux et unitaires. Dans l'approche GMN, l'interaction entre les différents ordres suppose que les initiatives ascendantes émanant du municipal ou du provincial/étatique peuvent avoir une influence. De plus, les gouvernements centraux peuvent faire l'objet de pressions descendantes d'un gouvernement supranational, comme l'Union européenne. Ces pressions risquent de limiter encore plus le rôle que jouent les gouvernements centraux dans l'élaboration de politiques.

Mais les relations entre le gouvernement central, ou le gouvernement supranational, et les ordres infranationaux sont-elles collaboratives ou litigieuses? Nous serions portés à affirmer que la réponse à cette question dépend grandement des actions et des motivations de l'échelon supérieur. La théorie de la GMN suppose une relation collaborative entre les différents ordres de gouvernement, et entre les acteurs d'une GMN de type II issus de l'élargissement horizontal de la gouvernance. Le fédéralisme et les autres approches théoriques peuvent prévoir des relations quelque peu litigieuses. En effet, les pressions descendantes exercées afin de bloquer les pressions ascendantes peuvent faire face à une forte opposition des ordres inférieurs de gouvernement et d'autres acteurs.

La question des pressions descendantes et ascendantes touche également la perspective théorique ou situationnelle. Par exemple, comme nous l'avons écrit précédemment, les praticiens du domaine des politiques de santé publique tendent à présenter une approche ascendante, tandis que les spécialistes du fédéralisme ont plutôt tendance à se concentrer sur les échelons du haut et à choisir une perspective descendante. Entre ces deux extrêmes, l'approche GMN (qui intègre les types I et II) constitue un juste milieu. De plus, elle incite les chercheurs

---

<sup>15</sup> Nous remercions le lecteur critique anonyme de *Télescope* d'avoir soulevé cette question.

à tenir compte des pressions ascendantes plutôt que descendantes, ce que les approches de la nouvelle gestion publique ne font pas. Les interactions descendantes et ascendantes sont également importantes pour la GMN de type I et, en ce sens, il s'agit d'un domaine pour lequel il est préférable d'opter pour cette dernière plutôt que pour les approches traditionnelles du fédéralisme.

Nous sommes d'accord avec Howlett (2000, p. 305) qui soutient qu'en matière de politiques environnementales le Canada et les États-Unis « n'avancent pas l'un vers l'autre, mais tendent plutôt vers une approche tierce, commune, qui se base sur la mise en œuvre d'initiatives autorégulées et volontaires, influencées par les idées et principes de la nouvelle gestion publique ». De la même façon, nous adhérons aux opinions de Huque et Watton (2010, p. 83, citant Valiante, 2002, p. 16) qui affirment que le Canada et les États-Unis vivent un « éloignement des contrôles et réglementations gouvernementaux [...] et tendent vers un cadre d'initiatives volontaires du secteur privé et d'autorégulation » dans le domaine des politiques environnementales. Ils soutiennent que les deux pays adoptent un système dominé par les principes du volontariat, de la privatisation et de la marchandisation. Même si l'Australie n'a pas été prise en compte dans les comparaisons faites par ces auteurs, les exemples que nous avons donnés suggèrent que des processus similaires sont engagés dans le domaine des politiques environnementales en Australie. L'approche GMN sera utile pour conduire des analyses comparatives des processus intergouvernementaux dans ces trois fédérations.

On note un changement de dynamique dans le secteur de la santé en Australie, au Canada et aux États-Unis. Les exemples cités précédemment (les PPP pour la gestion d'hôpitaux et les relations collaboratives entre les différents ordres de gouvernement et les organisations non gouvernementales en Australie; le réseau des conseils de santé des Premières Nations, l'Accord de Vancouver et les réseaux locaux d'intégration des services de santé au Canada; le National Quality Forum, d'autres réseaux collaboratifs locaux de contrôle de la qualité et de nouvelles formes de gouvernance par des agences gouvernementales aux États-Unis) sont des indicateurs de tendances plus générales et du changement de la nature de la gouvernance et de la régulation, non seulement dans les domaines des politiques de santé et de l'administration, mais également dans d'autres domaines politiques. Encore une fois, l'approche GMN peut être pratique pour étudier les politiques de santé publique, car elle met l'accent sur l'élargissement vertical et horizontal de la prise de décision intergouvernementale.

En somme, le concept de la gouvernance multiniveau, de même que des idées tirées de la nouvelle gestion publique et de la nouvelle gouvernance publique, est pertinent pour la recherche sur le fédéralisme et les relations intergouvernementales ainsi que pour celle sur l'administration publique et les sciences politiques. En rassemblant des études de ces différents domaines, le concept de la GMN peut faire ressortir les formes de gouvernance émergentes dans les régimes fédéraux et unitaires décentralisés. Dans sa définition même, la GMN couvre à la fois l'élargissement horizontal de la gouvernance (préoccupation première d'une grande partie des chercheurs en administration publique et en politiques environnementales et de santé) et les ordres verticaux de gouvernement dans les régimes

fédéraux ou unitaires décentralisés (préoccupation centrale des étudiants en relations intergouvernementales).

Malgré de nombreuses similitudes entre les contextes australien, canadien et américain, il existe des différences entre les processus de GMN selon les domaines politiques et la conjoncture nationale. Les différences de structures institutionnelles et les différents points d'accès pour les organisations non gouvernementales et autres acteurs sont des facteurs pouvant modeler l'émergence de processus de GMN de type II. De plus amples recherches comparatives nous permettront d'affiner la définition de la GMN et d'étendre son utilité en tant que cadre d'analyse. Cet article s'inscrit dans un projet de recherche plus large sur la GMN dans un contexte comparatif, et nous invitons les lecteurs à consulter nos écrits antérieurs sur ce sujet dans d'autres contextes, ainsi que notre ouvrage à paraître<sup>16</sup> qui pousse plus loin cette recherche.

La question du contrôle hiérarchique à l'intérieur de la gouvernance en réseau est soulevée dans plusieurs exemples. L'argument de Lewis et Marsh (2012) selon lequel les conseils communautaires en tant que processus participatif sont imposés hiérarchiquement pour valider des décisions de l'exécutif repose non seulement sur la nature même des processus de la GMN de type II, mais également sur les questions normatives de légitimité démocratique, une problématique dont nous ne pouvons pas tenir compte dans cet article par manque d'espace. Même si par définition un réseau ne contient aucun élément hiérarchique, nous pensons qu'il peut être difficile d'en trouver un exemple dans les contextes utilisés dans notre étude. La GMN en soi est également définie comme s'éloignant des processus hiérarchiques de la prise de décision ; par contre, même dans ce cas, un élément de contrôle hiérarchique peut demeurer.

L'aspect du chevauchement entre les processus de type I et II de la GMN est pertinent pour l'approfondissement du concept de la GMN. Nous croyons que de nouvelles recherches sont nécessaires. Comme abordé précédemment, un débat a cours sur la question de savoir de quelle façon la relation entre les deux concepts devrait être décrite – chevauchement, multicouche ou imbrication. Les types I et II de la GMN devraient-ils demeurer distincts analytiquement ou devraient-ils être combinés comme le suggèrent Leo et Enns (2009)? Nous sommes d'avis que la distinction faite entre les deux types de GMN est utile sur le plan analytique et sert de référence pour la question de l'élargissement vertical par rapport à l'élargissement horizontal. Le recoupement entre les deux types et la forme de coexistence entre eux sont peut-être la zone de recherche la plus significative pour les spécialistes du fédéralisme et des relations intergouvernementales et pour les spécialistes de l'administration publique et de domaines politiques précis. C'est également la zone où ces disciplines se partagent le plus de terrain. C'est là que le concept de la GMN peut servir comme concept unificateur et combler les fossés disciplinaires.

---

<sup>16</sup> *Multi-Level Governance and Federalism: Analyzing Intergovernmental Relation*, à paraître chez Edward Elgar.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bache, I. (2008). *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Baracskaý, D. (2011). « How Federal Health-Care Policies Interface with Urban and Rural Areas: A Comparison of Three Systems », *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, vol. 7, n° 4, p. 317-336.
- Benson, D. et A. Jordan (2010). « The Scaling of Water Governance Tasks: A Comparative Federal Analysis of the European Union and Australia », *Environmental Management*, vol. 46, n° 1, p. 7-16.
- Betsill, M. et H. Bulkeley (2006). « Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change », *Global Governance*, vol. 12, n° 2, p. 141-159.
- Blanken, A. et G. Dewulf (2010). « PPPs in Health: Static or Dynamic? », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 35-47.
- Blum, J. (2008). « A Revisionist Model of Hospital Licensure », *Regulation & Governance*, vol. 2, n° 1, p. 48-64.
- Bradford, N. (2005). « Place-based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada », *Canadian Policy Research Networks Research Report*, n°F/51.
- Brown, G. R. (1994). « Canadian Federal-provincial Overlap and Presumed Government Inefficiency », *Publius*, vol. 24, n° 1, p. 21-37.
- Bulkeley, H. (2006). « Urban Sustainability: Learning from Best Practice? », *Environment and Planning*, vol. 38, n° 6, p. 1029-1044.
- Bulkeley, H. et S. Moser (dir.) (2007). « Responding to Climate Change: Governance and Social Action beyond Kyoto », *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 2, p. 1-144.
- Contandriopoulos, D. et autres (2004). « Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec », *Public Administration*, vol. 8, n° 3, p. 627-655.
- Costanza, R. et J. Greer (1995). « The Chesapeake Bay and its Watershed: A Model for Sustainable Ecosystem Management? », dans L. Gunderson, C. Holling et S. Light (dir.), *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, New York, Columbia University Press, p. 169-213.
- Dahlström, C., B. Peters et J. Pierre (2011). « Steering Strategies in Western Democracies », dans C. Dahlström, B. Peters et J. Pierre (dir.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, University of Toronto Press, p. 263-276.
- Durant, R. (2004). « Reconnecting with Stakeholders », dans R. Durant, D. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, MIT Press, p. 177-182.
- Durant, R., D. Fiorino et R. O'Leary (2004). « Introduction », dans R. Durant, D. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, MIT Press, p. 1-28.
- Elson, S. (2005). *The Evolution of Health System Governance in Canada and Ontario Including Cautionary Reflections on the Introduction of Local Health Integration Networks in Ontario*, [www.lhsc.on.ca/About\\_Us/ISAN/communication/articles/evolution.pdf](http://www.lhsc.on.ca/About_Us/ISAN/communication/articles/evolution.pdf) (page consultée le 3 janvier 2010).

- Gore, C. et P. Robinson (2009). « Local Government Response to Climate Change: Our Last, Best Hope? », dans H. Selin et S. VanDeveer (dir.), *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, Cambridge, MIT Press, p. 137-158.
- Grodzins, M. (1960). *The Report of the President's Commission on National Goals, The American Assembly Goals for Americans*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, réimprimé dans Grodzins, M. (2007), « The Federal System », dans L. J. O'Toole (dir.), *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues* Washington, DC, CQ Press, p. 54-63.
- Gruening, G. (2001). « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, vol. 4, n° 1, p. 1-25.
- Head, B. (2011). « Australian Experience: Civic Engagement as Symbol and Substance », *Public Administration and Development*, vol. 31, n° 2, p. 102-112.
- Heimer, C. et autres (2008). « Health Care and New Governance: The Quest for Effective Regulation », *Regulation and Governance*, vol. 2, n° 1, p. 1-8.
- Hoflund, A. et M. Farquhar (2008). « Challenges of Democratic Experimentalism: A Case Study of the National Quality Forum in Health Care », *Regulation & Governance*, vol. 2, n° 1, p. 121-135.
- Hollander, R. (2009). « Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, n° 1, p. 136-170.
- Hollander, R. et H. Patapan (2007). « Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3, p. 280-297.
- Homburg, V., C. Pollitt et S. van Thiel (2007). « Introduction », dans V. Homburg, C. Pollitt et S. van Thiel (dir.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Houndmills, Palgrave, p. 1-9.
- Hood, C. et G. Peters (2004). « The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 3, p. 267-282.
- Hooghe, L. et G. Marks (2003). « Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, p. 233-243.
- Howlett, M. (2000). « Beyond Legalism: Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy », *Journal of Public Policy*, vol. 20, n° 3, p. 305-329.
- Huang, K. et K. Provan (2006). « Resource Tangibility and Patterns of Interaction in a Publicly Funded Health and Human Services Network », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, p. 435-454.
- Huque, A. et N. Watton (2010). « Federalism and the Implementation of Environmental Policy: Changing Trends in Canada and the United States », *Public Organization Review*, vol. 10, n° 1, p. 71-88.
- John, D. (2004). « Civic Environmentalism », dans R. Durant, D. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, MIT Press, p. 219-254.
- Jones, S. (2009). « The Future of Renewable Energy in Australia: A Test for Cooperative Federalism? », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, n° 1, p. 1-20.

- Jones, S. (2008). « Cooperative Federalism?: The Case of the Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 2, p. 161-172.
- Karkkainen, B. (2004). « Post-Sovereign Environmental Governance », *Global Environmental Politics*, vol. 4, n° 1, p. 72-96.
- Kettl, D. (2009). « The Key to Networked Government », dans S. Goldsmith et D. Kettl (dir.), *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-Performance Government*, Washington, Brookings Institution Press, p. 1-14.
- Kettl, D. (2005). *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution Press.
- Kettl, D. (2000). « The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, p. 488-497.
- Krantzberg, G. et E. Houghton (1996). « The Remedial Action Plan that Led to the Cleanup and Delisting of Collingwood Harbour as an Area of Concern », *Journal of Great Lakes Research*, vol. 22, n° 2, p. 469-483.
- Leo, C. et J. Enns (2009). « Multi-Level Governance and Ideological Rigidity: The Failure of Deep Federalism », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, n° 1, p. 93-116.
- Levy, R. (2010). « New Public Management: End of an Era? », *Public Policy and Administration*, vol. 25, n° 2, p. 234-240.
- Lewis, C. et D. Marsh. (2012). « Network Governance and Public Participation in Policy-Making: Federal Community Cabinets in Australia », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 71, n° 1, p. 6-19.
- Marks, G., L. Hooghe et K. Blank (1996). « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, p. 341-378.
- Newig, J. et O. Fritsch (2009). « Environmental Governance: Participatory, Multi-Level and Effective? », *Environmental Policy and Governance*, vol. 19, n° 3, p. 197-214.
- Ongaro, E. et autres (2011). *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations: Transatlantic Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ongaro, E. et autres (dir.) (2010). *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Osborne, S. P. (2010). « Introduction », dans S. P. Osborne (dir.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Abingdon, Routledge, p. 1-16.
- Painter, M. (2001). « Multi-level Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia », *Policy & Politics*, vol. 24, n° 2, p. 137-150.
- Papillon, M. (2008). « Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multilevel Governance », dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Toronto, Oxford University Press, p. 291-313.
- Peters, B. (2008). *Governance Through the Political System: Making and Implementing Policy*, [http://paperroom.ipso.org/papers/paper\\_4037.pdf](http://paperroom.ipso.org/papers/paper_4037.pdf) (page consultée le 30 juillet 2012).
- Peters, B. et J. Pierre (1998). « Governance without Government? Rethinking Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, p. 223-243.

- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2009). « Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis », *Journal of European Integration*, vol. 31, n° 2, p. 163-180.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3<sup>e</sup> éd., Oxford, Oxford University Press.
- Posner, P. (2009). « Networks in the Shadow of Government: The Chesapeake Bay Program », dans S. Goldsmith et D. Kettl (dir.) *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-performance Government*, Washington, Brookings Institution Press, p. 62-94.
- Prager, K. (2010). « Local and Regional Partnerships in Natural Resource Management: The Challenge of Bridging Institutional Levels », *Environmental Management*, vol. 46, p. 711-724.
- Provan, K., K. Huang et H. Milward (2009). « The Evolution of Structural Embeddedness and Organizational Social Outcomes in a Centrally Governed Health and Human Services Network », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, p. 873-893.
- Rabe, B. (2009a). « Governing the Climate from Sacramento », dans S. Goldsmith et D. Kettl (dir.), *Unlocking the Power of Networks: Keys to High-performance Government*, Washington, Brookings Institution Press, p. 34-61.
- Rabe, B. (2009b). « Second-Generation Climate Policies in the States Proliferation, Diffusion, and Regionalization », dans H. Selin et S. VanDeveer (dir.), *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, Cambridge, MIT Press, p. 67-86.
- Rabe, B. (2007). « Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems », *Governance*, vol. 20, n° 3, p. 423-444.
- Rhodes, R. (2000). « Governance and Public Administration », dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 54-90.
- Sabel, C., A. Fung et B. Karkkainen (2000). « Beyond Backyard Environmentalism », dans J. Cohen et J. Rogers (dir.), *Beyond Backyard Environmentalism*, Cambridge, Beacon Press.
- Scheberle, D. (2004a) *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation*, Washington, Georgetown University Press.
- Scheberle, D. (2004b). « Devolution », dans R. Durant, D. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, MIT Press, p. 361-392.
- Schlager, E. (2004). « Common Pool Resource Theory », dans R. Durant, D. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, MIT Press, p. 145-176.
- Schön-Quinlivan, E. (2011). *Reforming the European Commission*, New York, Palgrave Macmillan.
- Selin, H. et S. VanDeveer (dir.) (2009a). *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, Cambridge, MIT Press.

- Selin, H. et S. VanDeveer (2009b). « Changing Climates and Institution Building across the Continent », dans H. Selin et S. VanDeveer (dir.), *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, Cambridge, MIT Press, p. 3-22.
- Selin, H. et S. VanDeveer (2009c). « North American Climate Governance Policymaking and Institutions in the Multilevel Greenhouse », dans H. Selin et S. VanDeveer (dir.), *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, Cambridge, MIT Press, p. 305-326.
- Smith, R. et J. Lavoie (2008). « First Nations Health Networks: A Collaborative System Approach to Health Transfer », *Healthcare Policy*, vol. 4, n° 2, p. 101-112.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2011a). « The Relevance of the Concept of Multi-level Governance for a Comparative Analysis of Canadian and American Intergovernmental Relations », dans H. Enderlein, S. Wälti et M. Zürn (dir.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 184-202.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2011b). « An Assessment of Multi-level Governance as an Analytical Concept Applied to Federations and Decentralized Unitary Systems: Germany versus the United Kingdom », Communication présentée au symposium *European Consortium for Political Research (ECPR) 6th General Conference*, University of Iceland, Reykjavik, 25-27 août.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2010a). « The European Model of Governance Beyond Europe: The Applicability of the Concept of Multi-Level Governance to the Comparative Study of Intergovernmental Relations in Parliamentary and Presidential Federations », Communication présentée au symposium *IPSA International Conference "Is There a European Model of Governance? A Comparative Perspective"*, Luxembourg, 18-20 mars.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2010b). « Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts? », *Participation*, vol. 34, n° 2, p. 3-5.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2009). « Similarities and Differences in Patterns of Intergovernmental Relations in Parliamentary and Presidential Federations: A Comparative Analysis », Communication présentée au symposium *International Political Science Association (IPSA) 21st World Congress of Political Science*, Santiago, 14 juillet.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2008a). « The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism », Communication présentée au symposium *International Political Science Association (IPSA) International Conference*, Université Concordia, Montréal, 2 mai.
- Stein, M. et L. Turkewitsch (2008b). « The Concepts of Federalism and Multi-level Governance Evaluated: A Comparative Analysis of Canadian and American Intergovernmental Relations », Communication présentée au symposium *The International Political Science Association's Research Committee 28 - Comparative Federalism and Federation Annual Conference*, Berlin, Hertie School of Governance, 3-4 octobre.
- Trubek, L. (2006). « New Governance and Soft Law in Health Care Reform », *Indiana Health Law Review*, vol. 3, p. 139-169.
- Trubek, L. et D. Trubek (2005). « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination », *European Law Journal*, vol. 11, n° 3, p. 343-364.

- Valiante, M. (2002). « Legal Foundations of Canadian Environmental Policy: Underlining our Values in a Shifting Landscape », dans D. VanNijnatten et R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy: Context and Cases*, Toronto, Oxford University Press, p. 5-24.
- Van Kersbergen, K. et F. Van Waarden (2004). « “Governance” as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy », *European Journal of Political Research*, vol. 43, n° 2, p. 143-171.
- Vining, A. et D. Weimer (2005). « Economic Perspectives on Public Organizations », dans E. Ferlie, L. Lynn et C. Pollitt (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 209-233.
- Young, R. et C. Leuprecht (2004). « Introduction: New Work, Background Themes, and Future Research about Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada », dans R. Young et C. Leuprecht (dir.), *Canada: The State of the Federation 2004: Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press, p. 3-24.
- Zurba, M. et autres (2012). « Building Co-Management as a Process: Problem Solving Through Partnerships in Aboriginal Country, Australia », *Environmental Management*, vol. 49, n° 6, p. 1130-1142.

# LA GESTION DE LA QUALITÉ DE L’AIR EN BELGIQUE : UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAU ENTRE INCERTITUDES POLITIQUES ET TECHNIQUES

Par **Stéphanie Vanhaeren**, Doctorante, Spiral, Université de Liège, Belgique

• s.vanhaeren@ulg.ac.be

**Pauline Feron**, Attachée de recherche, Spiral, Université de Liège, Belgique

• pauline.feron@ulg.ac.be

**Kim Hendrickx**, Doctorant, Spiral, Université de Liège, Belgique

• khendrickx@ulg.ac.be

Et **Catherine Fallon**, Professeure, Spiral, Université de Liège, Belgique

• catherine.fallon@ulg.ac.be

---

**RÉSUMÉ** La gouvernance de l’État belge est caractérisée par un double processus de reconfiguration : vers le haut, par les dynamiques d’européanisation, et vers le bas, par un processus de régionalisation approfondi. Par exemple, le domaine de l’environnement est aujourd’hui régionalisé, mais de nombreuses décisions sont prises au niveau de l’Union européenne, dont les instances décisionnelles n’intègrent pas pleinement le fait régional. Cet article s’appuie sur une étude menée auprès des instances fédérales et régionales chargées de la gestion de la qualité de l’air en Belgique. La traduction du cadre européen demanderait le déploiement d’une approche transversale environnement-santé associant tous les niveaux de pouvoir, mais les répondants dénoncent l’absence d’intégration de ces politiques aux niveaux régional et fédéral. Chaque niveau de pouvoir développe une dynamique propre pour réinterpréter la politique et les instruments définis au niveau européen.

---

**ABSTRACT** Governance in Belgium is characterized by a two-fold process of reconfiguration – i.e., at the upper levels by the dynamics of “Europeanization” and at the lower levels by intensive regionalization. For example, today the environmental sector is regionalized, but numerous decisions are made at the level of the European Union, whose policymaking authorities have not fully accounted for regional entities. This article is based on a study conducted among the federal and regional authorities responsible for managing air quality in Belgium. Translating the EU framework into action would require the deployment of a cross-cutting, environment/health approach bringing together all levels of power. At the same time, however, our respondents decry the lack of integration of these policies at the regional and federal levels. Each level of power has been developing its own dynamic for reinterpreting policy and instruments defined at the European level.

---

**Pour citer cet article** : Vanhaeren, S. et autres (2013). « La gestion de la qualité de l’air en Belgique : une gouvernance multiniveau entre incertitudes politiques et techniques », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 115-134.

Les préoccupations en matière de qualité de l’air agitaient déjà les responsables politiques des cités grecques (Vlassopoulou, 2003). L’air que nous respirons est aujourd’hui la cible d’une activité normative intense, impliquant aussi bien les experts de l’Organisation mondiale de la Santé (OMS) que les institutions européennes

chargées du domaine de l'environnement et de la santé et les responsables belges, au niveau fédéral et régional, dans un enchevêtrement complexe de plans stratégiques et d'expertises contradictoires. En effet, les responsabilités en ces matières sont partagées entre les États membres et l'Union européenne dans le cadre d'une politique commune de l'environnement qui poursuit à la fois la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et la protection de la santé des personnes comme le précise l'article 191 du Traité de l'Union. Notre étude propose de cibler et d'évaluer les processus concrets de coopération entre ordres de gouvernement et entre secteurs étroitement imbriqués, au moyen de l'analyse d'une politique à la fois transversale et multiniveau (notamment par le caractère européen de celle-ci) qui met à l'épreuve les modes de gestion publique hiérarchisés et sectorialisés.

En ce qui concerne les politiques environnement-santé, les orientations générales sont décidées au niveau européen puis traduites par les instances fédérales, régionales et communautaires belges, en fonction de leurs responsabilités propres. C'est aussi le cas pour la politique de gestion de la qualité de l'air. Cet article centre son attention sur la pollution de l'air par les particules fines. En effet, le degré de concentration de particules fines dans l'air est récemment devenu une question de santé publique (Boutaric et Lascoumes, 2008) définie comme un risque sanitaire collectif et problématisée ainsi par les instances européennes dans le cadre du programme Clean Air for Europe (CAFE<sup>1</sup>) et dans la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Les particules fines cachent une grande hétérogénéité de composants et de politiques publiques. L'action publique prend dès lors pour cible non seulement les sources fixes d'émission (sites industriels et chauffage domestique), mais aussi les sources mobiles. Une approche systémique de la question devrait, au-delà des domaines de l'environnement et de la santé, idéalement intégrer des champs politiques aussi divers que la mobilité et le transport, la politique industrielle, l'aménagement du territoire et la construction, avec le risque de remettre en question des choix antérieurs dans ces différents domaines (Vanhaeren, Hendrickx et Fallon, 2011). Cette exigence de transversalité dans la gestion d'une question émergente lui donne un potentiel transformatif dans les différents secteurs, contribuant à freiner l'enrôlement des divers acteurs (Callon, 1986) ainsi que les possibilités des nouvelles traductions indispensables pour assurer des dynamiques de coopération multiniveaux entre des réseaux multiples caractérisés par une grande hétérogénéité sectorielle et institutionnelle.

Comment intégrer des cadrages multiples tels qu'ils sont imposés par l'approche du programme européen dans la politique de la gestion de la qualité de l'air dans les différentes instances politiques belges? La mise en œuvre d'une politique transversale comme celle de la qualité de l'air, quand elle s'inscrit dans une logique multiniveau, rencontre un triple problème :

---

<sup>1</sup> Le but de ce programme est d'établir sur le long terme une politique intégrée de lutte contre la pollution de l'air et de protéger de ses effets la santé humaine et l'environnement (Communication de la Commission - Le programme Air pur pour l'Europe (CAFE) : Vers une stratégie thématique de la qualité de l'air, COM/2001/0245).

- Un problème de cadrage institutionnel : quand les instances européennes proposent de revoir la gestion politique en matière de qualité de l'air, leurs propositions mettent en avant la dimension sanitaire. Par exemple, dans son dernier rapport sur la qualité de l'air en Europe, l'Agence européenne pour l'environnement (2012) a dénoncé le fait que 81 % des citoyens respirent un air ne satisfaisant pas à la recommandation de l'OMS pour les particules fines. Or en Belgique, l'application du programme CAFE relève du domaine de l'environnement, compétence régionalisée, tandis que la protection de la santé relève de la responsabilité des autorités fédérales et des communautés, à savoir d'autres entités fédérées.
- Un problème lié à la mobilisation des structures technico-administratives : les compétences en matière de santé publique et d'environnement ont été régionalisées et communautarisées selon des trajectoires différentes dans les trois régions du pays, compliquant davantage la mise en œuvre d'approches efficaces intégrant des actions dans les domaines de la santé et de l'environnement.
- Un problème lié aux intérêts politiques : les instances décisionnelles en matière de normes et d'objectifs, situées à l'échelle de l'Europe, sont très éloignées des autorités régionales chargées de leur mise en œuvre et cette dernière peut entrer en conflit direct avec d'autres projets politiques entièrement contrôlés et investis à ce niveau.

Ces trois questionnements dépassent une pure analyse stratégique : comme le soulignent Palier et Surel (2005), « les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques ». Les processus de cadrage et les structures institutionnelles doivent être analysés en détail pour mettre en évidence leurs effets dans les mécanismes de traduction des politiques multinationaux. Pour détecter les freins qui limitent la construction d'une approche intégrée sur les questions d'environnement et de santé traduisant aux niveaux national et régional les objectifs définis dans le programme européen CAFE, nous avons analysé, avec les acteurs scientifiques et administratifs concernés, les dispositifs mis en place pour rédiger et gérer les plans d'action sur la qualité de l'air définis à l'échelle des régions et au niveau fédéral belge pour répondre aux obligations européennes. Après une introduction à la politique de la gestion de la qualité de l'air en Europe et en Belgique, nous présenterons de manière détaillée la démarche utilisée pour rassembler l'information afin de mettre en perspective les conditions concrètes de (non)coopération entre ordres de gouvernement et entre secteurs.

## ■ UN RÉSEAU DE GOUVERNANCE MULTINATIONALE

Le concept de gouvernance permet d'analyser l'ensemble des règles et des processus qui influent sur l'exercice du pouvoir. Comme le rappelle Simoulin (2003), l'intérêt du concept de gouvernance est de mettre en évidence les formes organisationnelles émergentes dans l'administration publique et particulièrement

les processus de globalisation, de décentralisation et de multiplication des modes de coordination hors hiérarchie. Mobiliser le concept de gouvernance permet de s'intéresser d'abord aux pratiques de concertation et de contractualisation dans l'action publique face à une gestion de plus en plus complexe (Rhodes, 1997). Dans le même temps, il intègre les effets de la décentralisation et de la déréglementation, les prérogatives des différents niveaux, fruits des processus de fragmentation et de recomposition sectorielles autant que territoriales.

### **Une politique européenne intégrée de plus en plus « multiréseau »**

Le domaine de l'environnement est exemplaire des enchevêtrements complexes de la gouvernance multiniveau au sein de l'Union européenne (Princen et autres, 2009). Les responsabilités en matière de politiques environnementales sont partagées entre l'Union européenne et les États membres. Dans les années 1980 et 1990, le programme européen était encore fortement marqué par l'effet d'entraînement de pays leaders, lesquels imposaient un certain programme aux autres États dans une dynamique « leader-suiveur » (Sbragia, 1996).

La question de la pollution de l'air est longtemps restée sous la surveillance des instances administratives responsables du contrôle des activités industrielles, la dimension sanitaire restant marginale. Boutaric et Lascoumes (2008) analysent, en France, une double transformation de ce secteur à partir des années 1970. Des groupes d'environnementalistes et des scientifiques mettent au point des systèmes de mesure de plus en plus sophistiqués. La mobilisation des spécialistes en santé publique contribue à transformer la problématisation et l'enjeu de la pollution atmosphérique en prenant en compte son impact sanitaire, en utilisant les valeurs d'immission (et non plus d'émission) comme instrument de mesure et de contrôle, en proposant une analyse du risque attribuable au secteur des transports (automobile ou industriel), avec une réattribution des risques du secteur industriel vers d'autres acteurs sociaux. Boutaric et Lascoumes (2008) montrent comment la requalification de la pollution atmosphérique en un enjeu de santé publique se fait en France et en Europe avec le soutien d'une communauté scientifique qui se construit à un niveau international et européen.

Ces évolutions ont vu le jour parallèlement au développement du droit d'accès à l'information en matière d'environnement. La mise en place de nouveaux systèmes d'information sur l'impact sanitaire de la pollution de l'air par des scientifiques contribue à fonder la légitimité de nouvelles actions publiques en matière de protection sanitaire (Boutaric, 2003).

Dans le même temps, les instances européennes se sont développées dans le domaine sanitaire, imposant une reformulation des termes environnement-santé pour les programmes de gestion de la qualité de l'air sur le territoire de l'Union. Depuis le traité d'Amsterdam, la Communauté doit contribuer à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé. Dans un nouveau domaine, comme celui de la santé, la Commission ne dispose pas des ressources (administratives comme financières) pour s'imposer aux États membres (Kohler-Koch et Larat, 2009). Elle peut en revanche profiter de son droit d'initiative pour façonner l'action publique en proposant sa problématisation de l'enjeu (Massé et Richards, 1996), comme elle

le fit après les problèmes de sécurité alimentaire des années 1990, soucieuse de retrouver une légitimité après avoir été accusée d'une bienveillance aveugle dans les intérêts économiques par rapport aux intérêts sanitaires (Guigner, 2003). Pour disposer d'une expertise scientifique et renforcer sa légitimité dans ce domaine de haute technicité, la Commission a dû prendre appui sur les États membres et tirer parti de nombreuses institutions internationales (par exemple l'OMS). La politique de gestion de la qualité de l'air n'a pas échappé à cette évolution. Elle intègre les deux objectifs de protection de l'environnement et de protection de la santé comme le montre l'intense activité normative qui a complété le cadre réglementaire défini par la directive 96/61/EC dite « Directive IPPC » et ses directives-filles (prévention et réduction intégrées de la pollution) pour gérer certains polluants de l'air (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, particules fines, CO, ozone, etc).

Quelques décennies plus tard, la directive 2008/50/CE<sup>2</sup> sur la qualité de l'air ambiant fusionne les instruments juridiques préexistants. Cette directive exige de la part des États l'élaboration de plans d'action visant à atteindre des valeurs cibles, particulièrement dans les zones urbaines et périurbaines, dans un souci de santé publique<sup>3</sup>. Elle définit un critère de qualité de l'air pour chaque polluant, imposant des valeurs cibles contraignantes dans certains cas. Les objectifs de la directive sont exprimés en limite d'immission par µg/m<sup>3</sup>. La région est contrainte au respect de deux normes complémentaires : une moyenne annuelle et un nombre limite de jours par an pendant lesquels une moyenne journalière maximale ne peut être dépassée. Par sa double exigence annuelle et journalière, les États doivent définir des plans d'action à long et court terme, par exemple pour traiter les pics de pollution. Ces pics constituent un problème récurrent en Belgique, particulièrement en hiver, lors des épisodes de smog liés à l'accumulation dans les basses couches de particules et d'oxydes d'azote qui touchent surtout les grandes villes des trois régions du pays (Bruxelles, Anvers, Liège, Charleroi et Gand).

## Une Belgique fédérale de plus en plus multiniveau

Depuis les années 1980, la Belgique a vécu un processus de régionalisation particulièrement poussé dans le secteur de l'environnement, les autorités fédérales ne conservant que la responsabilité quant à la fixation des normes en matière de produits (Tulkens, 1999). Cette régionalisation a connu des dynamiques différentes au nord et au sud du pays. La Région flamande a rapidement mis en place une politique ambitieuse et des moyens administratifs conséquents, tandis que la Région wallonne a développé petit à petit un cadre d'intervention spécifique, doté d'une structure administrative relativement centralisée. En même temps, les trois régions du pays ont dû définir des processus de coopération, particulièrement en matière de représentation auprès des instances européennes. En effet, les États

<sup>2</sup> Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 152 du 11/06/2008.

<sup>3</sup> Face aux problèmes rencontrés par de nombreux pays, dont la Belgique, pour remplir leurs obligations, une procédure de dérogation transitoire de trois ans a été organisée pour les concentrations de particules.

membres sont associés au Parlement européen dans les arcanes du processus décisionnel dit de « codécision » pour la définition du cadre réglementaire supranational dans le secteur de l'environnement. Cependant, les instances européennes ne reconnaissent pas entièrement le fait régional et les régions belges doivent partager (avec le ministre fédéral qui joue un rôle d'assesseur) un strapontin à tour de rôle tous les six mois autour de la table du Conseil des ministres de l'Union européenne. Dès lors, la diversité des positions régionales dans le domaine de l'environnement peine à se faire entendre au niveau européen : comme le déplore un représentant participant aux négociations du programme CAFE, le cadre européen est *de facto* imposé aux responsables belges qui, incapables de développer une position commune, ne peuvent espérer fédérer une majorité européenne alternative autour d'une proposition qui leur serait politiquement favorable.

La directive 2008/50/EC laisse aux États membres une large marge de manœuvre pour traduire les objectifs à atteindre au sein d'un plan stratégique pluriannuel. Mais le caractère contraignant des objectifs à atteindre définis dans les annexes de la directive oblige la Belgique et ses régions à entreprendre des actions efficaces dans un cadre temporel très court. Les mesures structurelles à prendre pour la gestion de l'air sont partagées entre les régions (responsables des sources de pollution émanant d'installations fixes et des réseaux de mesure de la qualité), et les autorités fédérales (pour les sources de pollution émanant des produits, des appareils, des véhicules et des équipements mis sur le marché). L'action fédérale est censée compléter celle des régions afin d'obtenir un corpus national cohérent en matière de qualité de l'air ambiant. Pressée par le cadre européen, chaque région a mis en place des instruments particuliers. Chacune des trois régions développe son système de notification à la Commission et définit son propre plan externe et interne, et le fédéral est censé organiser la coopération entre les entités fédérées. Par exemple, le 15 juillet 2010, le gouvernement wallon a traduit les obligations du programme CAFE en matière d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air ambiant : dans ce domaine d'intervention, les délais d'imposition de la directive sont particulièrement courts, et les obligations d'impact sont définies de manière assez stricte.

La coopération entre les régions se limite à la mise en place d'un réseau unique chargé de surveiller la concentration de différents polluants dans l'air, à partir des données qui sont collectées par les autorités régionales, chacune sur son territoire. Le réseau CELINE<sup>4</sup> est chargé de gérer cette base de données interrégionale et de transférer les informations vers les instances européennes.

Par rapport aux pays voisins, la Belgique connaît un triple retard quant à la mobilisation des acteurs autour des questions environnement-santé. Le pays semble peu impliqué dans ces questions des effets sanitaires de la pollution de l'air. Par exemple, pour la Région wallonne, Boland et ses collègues (2009) ne manquent pas de souligner que malgré le fait que la pollution de l'air en Belgique soit l'une des plus élevées d'Europe occidentale, aucune ville belge n'apparaît dans le rapport *Air Pollution and Health: An European Information System* (APHEIS) de la

---

<sup>4</sup> Cellule interrégionale de l'Environnement.

Commission européenne. La Belgique n'a pas construit de réseau serré d'agences sanitaires, contrairement à la France qui dispose de plusieurs agences comme l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ou l'INSERM (Institut national de santé et de recherche médicale). Les épidémiologistes sont peu présents sur le terrain social et politique. Sauf alerte majeure ou intervention très localisée, la dimension « santé » n'est pas spécifiquement prise en compte par les administrations régionales de l'environnement. Les associations de citoyens ou de défense de l'environnement sont peu représentées dans les débats sur la qualité de l'air et le réseau de mesure. CELINE demeure un réseau technico-administratif géré par des fonctionnaires délégués par les administrations de l'environnement des trois régions.

La complexité de cette organisation multinationale – européen, national, régional et communautaire – rend plus délicat le développement d'une approche intégrée ou transversale, puisqu'il s'agit de coordonner des domaines politiques dont certains relèvent d'autorités différentes. Ceci peut contribuer à expliquer l'échec de la plupart des projets d'action qui ont été proposés par diverses instances (administrations, scientifiques, partis politiques et ONG), par exemple pour limiter le soutien public aux véhicules équipés de moteurs diesel (lesquels bénéficient encore d'un régime fiscal favorable) ou pour réformer le schéma de mobilité dans certains quartiers urbains. Jusqu'en 2012, en Belgique, un seul dispositif, purement symbolique, a franchi la ligne d'arrivée : le règlement « Smog 90 » qui limite la vitesse de circulation sur les autoroutes à 90 km/h en cas d'épisode de smog reporté par CELINE. Dans les faits, la politique de mobilité reste fortement marquée par une logique de développement d'infrastructures et ne prend que marginalement en compte l'impact des différents plans sur la qualité de l'air. Pourtant, les champions de la cause ne manquent pas, que ce soit du côté des scientifiques ou du côté des administrations régionales et fédérales chargées des politiques de santé ou d'environnement (Buekers et autres, 2011). Pour mieux comprendre ces attermoissements, il faut prendre un certain recul par rapport au cadre réglementaire et se pencher sur les processus concrets de coopération tels que les acteurs les présentent.

## ■ ÉTUDE SUR LES PROCESSUS CONCRETS DE COOPÉRATION : LA GOUVERNANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

La question posée par le groupe interdisciplinaire du projet de recherche SCoPE<sup>5</sup> était celle des conditions de possibilité d'une approche transversale de la problématique environnement-santé au sein de la gouvernance multinationale belge, ainsi que des conditions de possibilité d'une éventuelle ouverture des processus de décision au public (Torfs et autres, 2011). Il s'agissait d'analyser les conditions de possibilité de processus de gestion alternatifs (Voss, Bauknecht et Kemp, 2006), ouverts, expérimentaux et orientés vers l'apprentissage, dans une démarche plus

<sup>5</sup> Cette recherche, associant des politologues et des ingénieurs spécialisés dans les questions d'environnement-santé, a été financée par le Service public de programmation Politique scientifique fédérale (Belspo) : « SCoPE: An Integrated Assessment Frame as Science Policy Interface for Decisions on (Environnement-related) Risks », SD/TA/10A, [www.belspo.be/belspo/SSD](http://www.belspo.be/belspo/SSD).

réflexive. Des procédures nouvelles de gestion devaient être proposées et évaluées de façon participative, en associant les acteurs concernés : responsables politiques, fonctionnaires, experts et scientifiques, ONG, acteurs économiques. La consultation de ces acteurs devait permettre de souligner les faiblesses des processus en cours et les lignes de force de processus innovants, assurant de meilleures interactions entre les disciplines scientifiques et entre les secteurs de l'administration (interdisciplinarité) tout en intégrant les dynamiques multiniveaux entre l'Union européenne, l'État fédéral et les régions.

## La démarche méthodologique

Nous avons choisi d'utiliser la méthode d'enquête Delphi formalisée par questionnaire (Rowe et Wright, 1999) : le chercheur-intervenant tente de dégager l'opinion d'un groupe de personnes-ressources sur un sujet précis, ce qui s'effectue généralement au moyen de deux à cinq tours de questionnaires successifs. À chaque tour, le responsable recueille les informations pertinentes contenues dans le tour précédent et les intègre dans un nouveau questionnaire. L'itération avec rétroaction contrôlée est le mécanisme principal d'interaction entre les participants.

Pour organiser cette consultation, nous avons eu recours au logiciel Mesydel, un système de collecte de données et d'analyse en ligne inspiré de la méthode Delphi : les experts remplissent le questionnaire librement à distance. Après deux semaines, le tour est généralement clôturé. Une synthèse est réalisée, formalisant les questions du tour suivant, au cours duquel les mêmes experts viendront apporter des précisions quant à leurs réponses antérieures. La consultation Delphi organisée en mars et avril 2010 a rassemblé des experts et des fonctionnaires de deux régions (Flandre et Wallonie), ainsi que des membres de l'administration fédérale, qui étaient d'une façon ou d'une autre associés aux domaines de la santé publique, de l'environnement et du transport.

La base de données des cent soixante-quinze participants a été construite à partir de trois sources : une liste des organismes identifiés lors de contacts exploratoires et directement impliqués dans la question de la pollution de l'air ; une liste de participants à une conférence sur la qualité de l'air organisée en 2009 par les autorités fédérales<sup>6</sup> ; une troisième liste des noms d'experts associés aux projets fédéraux de recherche organisés dans le domaine de la qualité de l'air, de la mobilité, des transports et du développement territorial, qu'ils soient scientifiques responsables de la recherche ou membres des comités d'accompagnement de ces projets. Les experts étaient invités à prendre part au Delphi francophone ou néerlandophone en fonction de la langue utilisée pour leur adresse professionnelle.

Du côté francophone, 65 % des participants étaient des fonctionnaires (fédéraux, régionaux ou communautaires). Du côté flamand, les fonctionnaires représentaient 55 % de l'échantillon, les chercheurs universitaires 12 %, tandis que 21 % des répondants étaient actifs dans un centre de recherche public<sup>7</sup>. Il s'agit là d'une diversité connue entre les deux régions : à la différence de la Flandre, les autorités

<sup>6</sup> SSD Conference *Health and Outdoor Air Quality*, 4 juin 2009.

<sup>7</sup> Les autres répondants étaient issus des milieux associatifs, industriels et sociaux.

wallonnes utilisent surtout l'expertise universitaire alors que le gouvernement flamand finance par ailleurs un centre de recherche indépendant dans le domaine de l'environnement, le VITO<sup>8</sup>.

Le taux de réponse a été très élevé : 47 % des experts invités ont accédé à l'écran de consultation et 31 % ont répondu aux questions. Un quart des experts ont pris part à la deuxième vague de questions, démontrant un taux d'attrition acceptable, avec une perte de 20 % des répondants. Le panel était définitivement intersectoriel : 20 % des experts étaient affiliés à des secteurs de la santé, 20 % à celui de la mobilité et des transports, 25 % étaient actifs dans le domaine de l'environnement et 15 % étaient actifs dans les politiques scientifiques et d'innovation<sup>9</sup>.

Une étude de terrain préalable (par entretiens ciblés) avait permis de reconstruire les espaces décisionnels dans les deux plus grandes régions du pays : la Flandre et la Wallonie. Dans un premier temps, une dizaine d'entretiens avaient été organisés, à titre exploratoire. Cette analyse de terrain a révélé que chacune des deux régions avait développé des formes de gouvernance différentes : l'une en réseau de coopération souple et l'autre sous la forme d'une agence centralisée.

Ces renseignements ont permis de rédiger le premier tour de questions quant aux sources d'informations utilisées par les participants au Delphi en ligne autour de trois thématiques. La première cherchait à identifier les sources d'informations utilisées pour fonder les activités des participants, qu'elles soient institutionnelles ou non, formelles ou non. Ces questions permettaient de mettre en évidence les structures des réseaux professionnels spécialisés. Le deuxième thème était consacré au processus décisionnel lui-même et à la perception qu'en avait le participant. Enfin, une troisième série de questions traitaient du rôle que le public devrait idéalement jouer dans ces processus.

## Les enseignements de la consultation Delphi

### *Des espaces décisionnels différenciés au nord et au sud du pays*

Les réponses confirment que les structures de gestion de la problématique de la pollution de l'air sont très différentes en Flandre et en Wallonie. En Flandre, un réseau interdisciplinaire de scientifiques et de gestionnaires politiques semble s'être mis en place, comme en témoigne la coopération entre l'administration de l'environnement (LNE<sup>10</sup>), les agences spécialisées (CELINE, VMM<sup>11</sup>), les centres de recherche et les universités. Il associe aussi des partenaires dans le domaine médical (les « médecins vigies »). Il faut souligner l'importance en Flandre du *Steunpunt Milieu & Gezondheid* (Centre d'expertise sur l'environnement et la santé), programme régional qui finance des recherches appliquées sur les questions « santé et environnement » dans une approche coordonnée. Les experts, qu'ils soient universitaires,

<sup>8</sup> *Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek* (Institut flamand pour la recherche technologique).

<sup>9</sup> L'expertise du reste du panel portait sur l'architecture et le développement urbain ainsi que sur les questions sociales.

<sup>10</sup> *Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid* (Département flamand de l'Environnement, de la Nature et de l'Énergie).

<sup>11</sup> *Vlaamse Milieu Maatschappij* (Agence flamande de l'environnement).

liés au VITO ou insérés dans une instance administrative régionale, ont développé une structure de coopération et d'échange au cours des années, formant une communauté soudée, qu'il s'agisse de définir un cadrage de la problématique, une réévaluation des incertitudes quant au lien santé-environnement ou des modalités de gestion à déployer pour réduire le niveau de pollution par les particules fines (Buekers et autres, 2011).

Du côté francophone, les intervenants soulignent l'importance des autorités fédérales en matière de recherche (Belspo<sup>12</sup>) et du réseau CELINE. Au niveau régional, ils connaissent aussi l'Institut scientifique de service public et coopèrent avec les deux agences, l'Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC), pour la Région wallonne, et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, pour la Région Bruxelles-Capitale.

L'instance la plus connue au nord et au sud du pays est CELINE, le réseau établi par un accord de coopération entre les trois régions pour assurer le partage des données. Si les répondants francophones déclarent connaître les instances flamandes (par exemple, VMM/MIRA<sup>13</sup>), l'inverse n'a pas été constaté. Les principales sources d'information citées au nord sont VMM/MIRA ainsi que les sources européennes, le VITO et CELINE. Les ressources européennes et internationales (comme l'OMS) sont les plus citées au sud.

Les répondants insistent sur la question de la coopération : elle est essentielle pour prendre de meilleures décisions et assurer la cohérence des actions. Elle permet aussi de mieux communiquer avec les responsables politiques et le public au sens large, communication indispensable pour améliorer la visibilité de la problématique. On mentionne enfin l'importance de la collaboration entre les régions au sein du réseau CELINE qui dispose d'une très bonne notoriété. En revanche, les répondants francophones (bruxellois et wallons confondus) insistent sur la mauvaise coordination entre les régions du pays.

Bien que les deux régions soient soumises aux mêmes normes européennes et équipées de postes de mesure similaires, elles ont mis en place des structures administratives très différentes, avec des dynamiques spécifiques. En Flandre, un nombre important d'acteurs, universitaires et fonctionnaires, qui relèvent d'institutions différentes semblent partager la même histoire et montrent les traits caractéristiques d'une communauté épistémique (Haas, 1992) : ils partagent une même vision de la problématique, une liste de priorités et une vocation à faire pression sur les décideurs pour forcer leur question à la mise à l'agenda politique (Buekers et autres, 2011). On relève aussi une certaine coopération entre acteurs de la santé et de l'environnement à travers le programme de recherche environnement-santé. Cette coopération est emblématique d'une plus grande intégration entre les organes communautaires (chargés de la santé) et régionaux (chargés de l'environnement) en Flandre. Ce n'est pas le cas au sud du pays.

En Wallonie, depuis peu, la politique est centralisée et contrôlée par une seule agence : l'AWAC. Celle-ci est responsable à la fois de la formulation des objectifs, de la priorisation, des programmes de recherche et de la modélisation,

<sup>12</sup> Service public de programmation de la Politique scientifique fédérale.

<sup>13</sup> Observatoire public.

sans oublier l'évaluation des résultats. Dans cette région, la question de la qualité de l'air est apparue récemment à l'ordre du jour politique. Pourtant, ce problème a une très longue histoire liée au passé industriel du pays, particulièrement dans les grandes villes, Charleroi et Liège.

Malgré ces différences en matière de structures administratives, de réseaux de collaboration et de distribution de l'information, l'enquête menée auprès d'acteurs des deux régions met en évidence des points communs.

*L'incidence d'une politique mult niveau de gestion de la qualité de l'air en Flandre et en Wallonie*

L'ensemble des répondants affirme que les plans régionaux pour la gestion de la qualité de l'air démontrent une bonne analyse de la situation : les acteurs de l'administration ne se plaignent pas d'un manque d'information, mais plusieurs soulignent les difficultés de traduction de ces données en actions politiques concrètes dans un domaine politique aussi sensible. Les effets sur la santé des particules fines sont assez bien connus. En revanche, les incertitudes quant aux moyens d'action restent importantes : quels composés faut-il mesurer? Quelles fractions des particules fines sont les plus dangereuses? Quel est le meilleur modèle qui représente le mieux la distribution des polluants? Quelles sont les bonnes mesures politiques? Quels moyens de communication faut-il privilégier pour toucher le grand public? Ces questions montrent que le problème est à la fois une question technique et politique.

Dans les deux régions, les fonctionnaires affirment établir d'excellentes relations avec les chercheurs universitaires : ils partagent un même bagage scientifique et sont tous des experts techniques, qu'ils travaillent dans une administration ou dans un centre de recherche. Bien qu'ils jouent des rôles différents, ils partagent la même expertise. On ne peut pas parler d'un problème de communication entre experts et fonctionnaires. Ils forment un réseau hybride scientifico-administratif, où les scientifiques n'hésitent pas à donner leur avis sur l'efficacité technique de mesures politiques proposées par l'administration. Or des problèmes de communication semblent exister sur deux autres plans. D'abord au sein même du complexe politico-administratif, entre fonctionnaires et cabinets ministériels. Ensuite avec les médias et le public ou les ONG. Que ce soit avec les utilisateurs et le public ou avec les décideurs, on peut dire que les compétences sociopolitiques des fonctionnaires et des experts sont sous-utilisées.

Si les plans régionaux (Stofplan, plan Air-Climat, plan fédéral, plan bruxellois) montrent une bonne analyse de la situation, les répondants en dénoncent la faiblesse en termes d'objectifs opérationnels, de priorités d'action et de moyens spécifiques et efficaces réellement dégagés pour atteindre les normes européennes (normes que personne ne conteste). Les obstacles ne sont pas tant les exigences européennes ni une faiblesse en matière d'expertise, mais plutôt une absence de vision et un manque de volonté politique d'agir dans ce domaine au niveau régional. Plusieurs réponses soulignent aussi la frustration provoquée par la relation entre administration et cabinet ministériel : pour les fonctionnaires, la logique décisionnelle au sein des cabinets apparaît tout à fait opaque, avec des résultats imprévisibles.

Par ailleurs, de nombreux répondants insistent sur la nécessité d'une administration indépendante, capable d'assurer la gestion politique à plus long terme : le cabinet est présenté comme l'extension du ministre, une entité différente de l'administration, mais qui tente souvent de la contourner. Mais comment établir un dialogue entre les acteurs scientifico-administratifs et les responsables politiques ? Les experts, qu'ils soient universitaires ou fonctionnaires, voudraient exercer une influence plus forte sur les responsables politiques, mais ne disposent pas d'organes décisionnels adaptés (Jasanoff, 1990).

#### *Le cadre européen : une opportunité et une contrainte*

Que ce soit au nord ou au sud du pays, les répondants au Delphi ont souligné que les sources d'information qu'ils utilisent dans leur pratique sont issues des travaux développés à l'échelle de l'Europe et par l'OMS dans la plupart des cas dans un cadrage résolument « santé », alors que ces sources sont mobilisées en Belgique dans un cadrage « environnement ». Ce glissement illustre assez fidèlement le système multiniveau tel qu'il est mis en pratique en Belgique.

Beaucoup de participants insistent sur l'importance du moteur que représente le cadre européen. Ils reconnaissent que la Belgique peine à respecter les normes imposées au niveau européen, entre autres parce que le territoire est densément peuplé et lourdement industrialisé. En Flandre comme en Wallonie, les répondants soulignent qu'une vision à long terme de diminution d'émission de particules fines n'est possible au niveau régional qu'avec une impulsion européenne, parce que la configuration géographique du pays le rend particulièrement dépendant de l'importation des particules polluantes en provenance des pays voisins.

L'Europe aujourd'hui sert d'aiguillon pour imposer des normes strictes aux responsables régionaux. Du côté flamand, de nombreux répondants mentionnent une mauvaise coordination politique au sein même de la région, ainsi qu'une mauvaise coordination entre instances fédérales et régionales. Certains regrettent la multiplication des acteurs qui rend difficile une approche coordonnée, ne fût-ce qu'à l'échelle de la région.

Par ailleurs, plusieurs intervenants néerlandophones mettent en avant l'incompatibilité de cette politique avec le projet de développement économique de la région tel qu'il est présenté dans le programme politique du gouvernement flamand, *Flanders in Action* et *Pact 2020*, qui propose de positionner la région en tant que « *logistic hub* » sur le territoire européen. La Wallonie soutient elle aussi un projet important de développement logistique au cœur de son territoire.

#### *La participation du public*

Plusieurs répondants insistent sur les difficultés inhérentes à la politique de gestion de la qualité de l'air : elle ne reçoit pas beaucoup d'attention politique dans le pays, et ce, pour de nombreuses raisons telles que l'absence de volonté politique face à des mesures impopulaires ou l'incompatibilité avec la politique de développement de pôles logistiques en projet dans les deux régions.

L'importance de convaincre l'ensemble des citoyens de leur responsabilité dans le niveau de pollution de l'air et de les pousser à agir pour en améliorer la qualité, par exemple en adaptant le mode de vie et de consommation, est un autre

élément qui ressort de l'enquête. Les répondants au Delphi mobilisent un modèle dit « du déficit » : il faut informer le citoyen de ce qu'il doit faire, il ne peut pas être une source d'information et encore moins un partenaire dans le processus décisionnel. En même temps, la plupart des répondants sont réticents à considérer la participation du public – public entendu au sens large – au sein du processus décisionnel, bien qu'ils soulignent l'importance de travailler en coopération avec des groupes organisés de la société civile : « Monsieur tout le monde » est présenté comme trop émotionnel, égoïste, incapable de mobiliser de façon rationnelle des arguments d'intérêt général.

Certains répondants mentionnent la possibilité de mobiliser le public de façon stratégique afin de gagner un certain soutien politique sur une nouvelle question émergente. Dans une telle approche, il est proposé d'utiliser l'opinion publique pour exercer un effet de levier entre d'une part le pôle « techno-administratif » et d'autre part le pôle politique ou décisionnel, contribuant ainsi à une certaine triangulation entre le domaine administratif et l'espace politique. Dans une telle approche, le citoyen semble deux fois instrumentalisé : premièrement, l'administration veut lui imposer des changements de comportement et deuxièmement, il est utilisé pour renforcer le soutien politique à ces mêmes recommandations techniques.

## ■ DISCUSSION : TRADUIRE LA CONNAISSANCE EN ACTION DANS UNE STRUCTURE À NIVEAUX ET À RÉSEAUX MULTIPLES

Comme il a été précisé précédemment, les contraintes européennes laissent le champ libre aux États membres pour élaborer une stratégie qui leur est propre. Si le cadre européen et les contraintes imposées par le programme CAFE contribuent à placer sur les bureaux de l'administration et des experts la question de la pollution de l'air par les particules fines, cette dernière parvient difficilement à monter sur l'agenda politique belge et sur celui de ses régions. Que ce soit au nord ou au sud du pays, la question est la même malgré des structures administratives et politiques assez différentes : les normes sont complexes et nécessitent une gestion politique transversale que les autorités régionales peinent à établir.

Notre étude empirique insiste sur le frein résultant d'une mauvaise coordination entre et au sein des régions du pays. Plus particulièrement, les répondants néerlandophones soulignent des difficultés de coordination dues à la multiplicité des acteurs en Région flamande. Du côté wallon, les répondants dénoncent un manque de vision globale sur cette thématique, une absence d'objectifs à long terme ou un plan d'action imprécis, alors que les autorités déclarent par ailleurs s'aligner sur les directives européennes en la matière et intégrer leur action dans le cadre de la législation internationale et en particulier européenne. Notre étude a mis en évidence la complexité du programme européen en matière de qualité de l'air et la difficulté que peut rencontrer sa mise en œuvre dans un État aussi fragmenté que la Belgique (complexité institutionnelle).

Nous pouvons approfondir l'analyse pour mettre en évidence comment les difficultés de l'obligation européenne se laissent voir différemment selon que l'on mobilise une perspective cognitive, stratégique ou institutionnelle. Conformément

à la proposition de Palier et Surel (2005), nous ne présumons pas une prévalence d'une des trois dimensions, mais nous proposons d'examiner à posteriori quelles sont les dynamiques pertinentes.

Notre étude a souligné le glissement sectoriel entre le niveau européen qui mobilise un cadrage en matière de « santé publique » et le niveau régional, où le dossier est confié aux instances responsables de l'environnement. Cette administration régionale est plutôt gérée dans une logique d'ingénieurs, soucieux de postes de mesures, de calibrage de détecteur ou de modèles de dispersion, mais peu à même de mobiliser un discours et des moyens en termes de santé publique, en coopération étroite avec des médecins, cardiologues ou pneumologues. De tels modes de coopération environnement-santé restent marginaux, particulièrement en Wallonie.

Ce glissement sectoriel se double d'un glissement en matière de cadrage de l'action publique. En effet, les normes à atteindre telles qu'elles sont définies en annexe de la directive 2008/50/CE sont exprimées en termes d'immission et non pas d'émission : il ne s'agit pas de vérifier la quantité de particules fines produite à la sortie d'une cheminée d'usine ou d'un pot d'échappement, mais bien de limiter la concentration en particules fines de l'air ambiant auquel est exposée la population. Les autorités ne peuvent pas prendre appui sur les objectifs européens pour impliquer un acteur particulier : c'est l'ensemble des responsables d'émission, quels qu'ils soient, qui sont convoqués par le cadre européen et qui sont appelés à agir, les personnes privées responsables de la pollution produite par leur chauffage domestique et leurs moyens de locomotion, au même titre que les acteurs économiques et les industries les plus polluantes. À chaque région de définir sa cible prioritaire au sein de sa stratégie opérationnelle.

D'un point de vue institutionnel, la gouvernance de l'État belge et de ses entités fédérées est fortement marquée par le poids des partis politiques à tous les échelons de décision. Il est indispensable de s'inscrire dans des réseaux et de mobiliser des contacts avec les membres des cabinets politiques pour obtenir des mises à l'agenda (Peters, 2006). En effet, ceux-ci représentent leur ministre dans les groupes et comités de coordination, indispensables dans les gouvernements dits de coalition. Goransson (2008) soulève aussi le problème de la défiance entre administration et cabinets : ceux-ci en viennent à doubler le travail de l'administration plutôt que de confier les tâches innovantes aux fonctionnaires. En France aussi, les cabinets ministériels sont importants, mais ils sont peuplés de fonctionnaires et contribuent donc à construire des ponts entre espaces administratifs et décisionnels. Ce n'est pas le cas de la Belgique : on observe ainsi un système administratif dual dans lequel les cabinets politiques limitent les possibilités d'initiatives de l'administration dans les processus décisionnels.

La Belgique a développé un mode de gouvernance de type « consociatif » (Lijphart, 1969) où les élites politiques jouent un rôle central au sein de commissions et de comités divers pour créer les conditions de possibilité de décisions politiques malgré la fragmentation sociétale. Les groupes d'intérêt sont très proches des partis politiques et du gouvernement. Cette configuration est surtout efficace dans le domaine socioéconomique où elle a historiquement émergé. Dans le

secteur des politiques de l'environnement et sous la pression des ONG, les autorités publiques ont récemment mis en place des espaces de participation, par exemple en organisant des conseils de développement durable. Mais des analyses montrent que ce genre d'instance n'exerce pas une influence aussi forte sur les décisions du gouvernement (Bruyninckx, 2002). En effet, les partenaires sociaux sont toujours dominants dans ces processus et ils investissent surtout les instances consultatives dans les secteurs socioéconomiques qui leur semblent les plus importants. Les instances nouvelles créées dans le secteur de l'environnement ne reçoivent pas la même attention des élites politiques.

Enfin, ce modèle de gouvernance a l'avantage de créer des conditions de gestion pacifiée dans une société pluraliste, mais il laisse peu de place à la participation directe des citoyens. Le public est appelé à investir les instances de représentation que sont les partis et les organes qui leur sont affiliés. Une telle tradition peut expliquer les réticences exprimées pour intégrer le public dans le processus d'intervention publique. Le modèle de gouvernance participative impliquant directement les citoyens a du mal à s'imposer, alors qu'il se justifie pleinement quand il s'agit de construire des mesures impopulaires et légitimes, ce qui impose d'associer les parties prenantes.

Pour ce qui est de la stratégie politique, l'analyse dévoile au niveau régional une double difficulté liée à la fois au manque de volonté politique et à une ambition modeste pour ces mesures pour la plupart impopulaires : les freins sont multiples, l'ambition politique régionale faible et les moments de crise dans le domaine de la pollution de l'air restent rares, ce qui limite les fenêtres d'opportunité pour transformer le programme politique (Kingdon, 1995). L'ambition politique des gouvernements régionaux, que ce soit en Flandre ou en Wallonie, est de tirer au mieux parti de la position centrale du pays qui abrite un réseau autoroutier particulièrement dense au cœur de l'Europe, en construisant un projet de développement économique où la question de la pollution de l'air occupe une position au mieux marginale. Manque d'ambition mais aussi freins à l'action : les répondants ont souligné à quel point les mesures à prendre pour réduire la pollution par les particules fines sont impopulaires, car leur application obligerait les habitants à changer leur mode de vie, ce qui provoque le plus souvent une très forte résistance. Le degré d'acceptation de telles mesures à priori impopulaires repose sur leur double légitimité, à la fois technique et politique. Il faudrait un investissement politique lourd pour convaincre la population de la nécessité du changement en les alignant à la fois sur la désirabilité des objectifs à atteindre en termes de réduction de la pollution de l'air et sur l'efficacité des mesures proposées à cet effet.

Dans une perspective plus globale, l'analyse multinationale permet d'intégrer l'approche cognitive et stratégique en mettant en évidence les variations des poids relatifs des acteurs dans les divers forums (politiques, scientifiques, administratifs) aux différents niveaux de pouvoir étudiés pour rendre compte de la manière dont ils problématisent la politique d'un niveau de pouvoir à un autre, par exemple en véhiculant des instruments de gestion publique qui incarnent une problématisation particulière. Ce fut le cas quand la Commission européenne a proposé un cadrage pour la gestion de la qualité de l'air en termes d'immission et non plus

d'émission, avec une approche intégrée environnement-santé. Cette approche n'a pas réussi à enrôler les différentes instances belges puisque les objectifs de la directive ont été traduits en termes de politique environnementale au détriment de l'aspect santé. Les modèles épidémiologiques ne sont pas remis en cause, ni en Flandre ni en Wallonie, mais ces données et ces cartes d'exposition au risque des particules fines dans l'air trouvent peu de porte-parole à l'échelle régionale. Les pneumologues et les cardiologues débattent au niveau international de l'excédent de mortalité lié à cette pollution mais peinent à trouver des points d'accès aux tables des gouvernements régionaux pour y défendre des stratégies de prévention d'une exposition à un risque dont les effets ne sont pas directement perceptibles. En effet, la régionalisation dans le domaine de la santé a redistribué les compétences entre le niveau fédéral et le niveau communautaire, laissant le niveau régional démuné de compétences en cette matière, que ce soit en termes politiques ou technico-administratifs.

En l'absence de communication entre administrations de la santé et cabinets de l'environnement, il est difficile de mobiliser l'expertise développée par les experts administratifs pour transformer l'agenda politique par le centre (Garraud, 1990). En même temps, une mise à l'agenda exogène, sous l'influence de l'Union européenne, des médias ou d'ONG, est limitée en raison du contrôle exercé par les instances politiques et les partenaires sociaux dans la structure de gouvernance qui caractérise encore les deux régions du pays. Il semble qu'une crise soit nécessaire pour voir les « petites mains de la coopération » (les membres des cabinets ministériels) créer de nouvelles structures capables de gérer les questions émergentes. Il faut disposer de ressources importantes pour réaliser de telles interventions sur des thèmes qui ne cadrent pas avec les priorités déclarées des responsables politiques : ici, il s'agit de la question de la qualité de l'air face aux objectifs de croissance économique et de mobilité.

## ■ CONCLUSION

La Belgique est souvent présentée comme le plus européen des États membres de l'Union. Dans ce petit pays traversé par de multiples et profondes lignes de fracture, la régionalisation et la communautarisation ont contribué à mettre en place des réseaux politiques et technico-administratifs très différenciés dans les deux grandes régions du pays et la traduction de politiques décidées au niveau européen y est particulièrement complexe. L'enquête en ligne a permis de rassembler des informations détaillées à partir d'un large panel d'experts appelés à se positionner sur la base de leurs expériences concrètes pour mettre en évidence les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre d'une nouvelle approche politique telle qu'elle est imposée par les instances européennes dans le domaine de la qualité de l'air.

Les politiques européennes exercent une pression en faveur de la coopération. Au moment de « traduire la connaissance en action politique », chaque étape et chaque choix, même quand ils sont présentés comme « purement techniques »,

demandent d'attribuer des rôles et des espaces d'intervention aux administrations, aux responsables politiques, aux ONG et au public : de pareilles initiatives ne peuvent se déployer sans un large soutien politique. Une telle politique ne peut s'imposer dans une approche descendante sans assurer une mobilisation intégrant à chaque niveau les autorités responsables des différentes dimensions de sa mise en œuvre, à savoir les compétences en santé et en environnement.

L'analyse de Princen et ses collègues (2009) souligne l'importance des dynamiques multiniveaux associant les programmes de l'Union européenne et des États membres tout en posant la question des processus concrets de coopération entre des ordres de gouvernement dont les domaines de responsabilité sont étroitement imbriqués. Comment les entrepreneurs de politiques publiques agissent-ils? L'analyse de la gouvernance multiniveau de la gestion de la qualité de l'air rend justice pleine et entière aux processus politiques en jeu. Loin de perdre de leur saillance, ils continuent à structurer les possibles par le poids des logiques politiques partisans et leur capacité à contrôler les structures d'agendas pour maintenir leurs priorités programmatiques. Mais cette analyse est insuffisante si elle n'intègre pas les possibilités et contraintes dérivées des formes concrètes de problématisation décidées par les instances européennes : chaque niveau de pouvoir réinterprète les instruments de cette nouvelle politique en fonction à la fois de choix stratégiques et de structures institutionnelles déjà là mais transformés par la réappropriation des cadres de l'action publique.

Une étude fine, prenant en compte les dimensions cognitive, stratégique et institutionnelle, est nécessaire pour saisir non seulement les trajectoires en matière de « *venue shopping* » (comment tirer parti des occasions politiques disponibles éventuellement dans d'autres secteurs), mais aussi l'effet des formes initiales de problématisation sur la transposition des enjeux politiques à d'autres niveaux de pouvoir. L'approche stratégique ne peut faire l'impasse sur les problématizations particulières propres aux réseaux chargés de l'action publique. Dans le cas de la pollution de l'air par les particules fines, le cadre européen impose des objectifs pour le niveau d'immission (santé-environnement). Lors de la transcription des obligations de la directive CAFE dans le droit belge, ce sont les régions – compétentes en matière d'environnement – qui ont pris la relève, puisqu'elles sont responsables de la définition des normes de la qualité de l'air ambiant, tandis que les autorités fédérales se sont vues attribuer une position marginale. Le dossier ne peut recevoir qu'un appui marginal des autorités sanitaires surtout importantes au niveau fédéral et communautaire, mais marginalement représentées à l'échelle des régions. Le rôle central joué par les instances internationales et européennes en matière d'information et de conscientisation des autorités administratives, contraste dès lors avec un investissement politique régional mineur pour un plan d'action dont les objectifs ont été définis sans les gouvernements régionaux et à l'encontre de leurs priorités politiques.

Mobiliser séquentiellement les clés de lecture stratégiques, cognitives et institutionnelles permet de mettre en évidence la dynamique propre à chaque niveau de pouvoir. Par exemple, un instrument défini à l'échelle européenne dans le programme CAFE se déploiera de façon singulière à chaque niveau de

pouvoir, traduisant des réalités contrastées. La politique publique et ses instruments sont réinterprétés au moyen de réseaux qui se construisent pour assurer son inscription progressive dans l'environnement institutionnel en question. Des acteurs hétérogènes s'associent pour redéfinir les modalités de l'action publique. La capacité d'orientation des institutions européennes peut se trouver particulièrement affaiblie si elle ne dispose pas d'un soutien au sein des réseaux d'acteurs chargés de sa mise en œuvre concrète ou – pire – si elle s'oppose aux objectifs d'acteurs capables de contrôler la gestion de l'agenda politique. La dynamique de la politique publique ne se présente alors plus de manière linéaire et séquentielle, mais comme un processus itératif. L'analyse multiniveau démontre ainsi que les niveaux de gestion ne se cumulent pas mais se juxtaposent, oscillant entre détermination et réappropriation des cadres et modalités de l'action publique, tandis que l'augmentation du nombre d'acteurs participant à un moment ou à un autre à la construction de l'action publique se traduit par une augmentation de la pluralité des problématisations (Joris, 2011).

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence européenne pour l'environnement (2012). *Air Quality in Europe, 2012 Report*, [www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2012](http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2012) (page consultée en février 2013).
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage Publication.
- Boland, S. et autres (1999). « Diesel Exhaust Particles Are Taken up by Human Airway Epithelial Cells in Vitro and Alter Cytokine Production », *American Journal of Physiology*, 276, 4, p. L604-L613.
- Boutaric, F. (2003). « Environnement et santé publique : production d'un enjeu politique », *Écologie & politique*, n° 27, p. 161-178.
- Boutaric, F. et P. Lascoumes (2008). « L'épidémiologie environnementale entre science et politique : les enjeux de la pollution atmosphérique en France », *Sciences sociales et santé*, vol. 26, n° 4, p. 5-37.
- Bruyninckx, H. (2002). « Towards a Social Pact in Sustainability Matters: Concluding Research Remarks on Participation in the Belgian Sustainable Development Policy Context », dans *Levers for a Sustainable Development Policy*, Bruxelles, Belgian Federal Science Policy Office, p. 289-305.
- Buekers, J. et autres (2011). « Ten Years of Research and Policy on Particulate Matter Air Pollution in Hot Spot Flanders », *Environmental Science & Policy*, vol. 14, n° 3, p. 347-355.
- Callon, M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36.
- Commission européenne (2008). *Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe* (Directive 2008/50/EC).
- Commission européenne (1996). *Directive Concerning Integrated Pollution Prevention and Control* (Directive 96/61/EC).

- Ewald, F. (1996). *Histoire de l'État providence : les origines de la solidarité*, Paris, LGF.
- Fallon, C., G. Joris et C. Zwetkoff (2008). « Using Stakeholders' Expertise in EMF and Soil Contamination to Improve the Management of Public Policies Dealing with Modern Risk: When Uncertainty is in the Agenda », dans S. Martorell et autres (dir.), *Safety, Reliability and Risk Analysis: Theory, Methods and Applications*, London, Taylor and Francis Group, p. 1609-1617.
- Funtowicz, S. O. et J. R. Ravetz (1994). « Emergent Complex Systems », *Futures*, vol. 26, n° 6, p. 568-582.
- Garraud, P. (1990). « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.
- Goransson, M. (2008). « Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif », *Working Papers CEB*, 08-038.RS, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles.
- Guigner, S. (2003). « L'Odyssée de l'administration européenne de la santé : une administration en quête de leadership », *Politique européenne*, n° 11, p. 31-55.
- Haas, P. M. (1992). « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 1-37.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch: Science Advisor and Policy Makers*, Cambridge, Harvard University Press.
- Joris, G. (2011). *Un médiateur invisible. Analyse et mise en perspective du régime de régulation des ondes électromagnétiques*, thèse, Université de Liège.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Longman.
- Kohler-Koch, B. et F. Larat (2009). *European Multi-level Governance: Contrasting Images in National Research*, Cheltenham, Edward Elgar Publication.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (2007). « Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, vol. 20, n° 1, p. 1-21.
- Lijphart, A. (1969). « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, p. 207-225.
- Massé, S. et J. Richards (1996). « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, p. 409-443.
- Palier, B. et Y. Surel (2005). « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Peters, B. G. (2006). « Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism », *West European Politics*, vol. 29, n° 5, p. 1079-1092.
- Princen, S. et autres (2009). « Les dynamiques d'agendas multiniveaux dans la politique environnementale de l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, n° 3, p. 485-502.
- Renn, O. et A. Klinke (2004). *Systemic Risks: A New Challenge for Risk Management*, EMBO Report, vol. 5, p. S41-S46.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press.
- Rowe, G. et G. Wright (1999). « The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis », *International Journal of Forecasting*, vol. 15, n° 4, p. 353-375.

- Sbragia, A. M. (1996). « Environmental Policy », dans H. Wallace et W. Wallace (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 235-256.
- SSD Conference (2009). *Health and Outdoor Air Quality*, Bruxelles, Belgian Science Policy, 4 juin.
- Simoulin, V. (2003). « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, vol. 54, n° 2, p. 307-326.
- Torfs, R. et autres (2011). *Handling Complex Risks Issues in the Domain of Environment and Health – SCOPE, D/2011/1191/20*, Bruxelles, Belgian Science Policy.
- Tulkens, F. (1999). *La répartition des compétences en droit belge de l'environnement*, Belgique, Kluwer éditions juridiques.
- Vanhaeren, S., K. Hendrickx et C. Fallon (2011). « La qualité de l'air comme politique transversale : le cas belge », communication présentée à la Conférence *Le risque en question : fenêtre d'opportunité ou renouvellement de l'action publique ?*, Toulouse, France, février.
- Vlassopoulou, A. (2003), « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte anti-pollution », dans P. Laborier et D. Trom, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 99-118.
- Voss, J. P., D. Bauknecht et R. Kemp (2006). *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

# LA GOUVERNANCE PARTAGÉE EN DEVENIR AU QUÉBEC : LES CONDITIONS D'UNE RELATION PARTENARIALE ET DYNAMIQUE ÉTAT-RÉGIONS

Par **Marc Valade**, MAP, Professionnel de recherche • info@marcyvanvalade.com

---

**RÉSUMÉ** Cette contribution puise dans l'expérience de gouvernance d'une structure d'interface entre les régions administratives et l'État québécois. Les relations managério-administratives et politiques vécues, à l'échelle régions-centre durant la période 2004-2009, sont décrites dans une analyse de cas et amèneront à faire des liens avec certains enjeux liés à la gouvernance partagée. Ceux-ci concernent notamment des valeurs de démocratie délibérative et réflexive, ainsi que les défis de maillage élus-société. Au service d'une telle vision, cinq conditions clés sont mises au jour pour assurer une gouvernance multiniveau dynamique, symétrique et interactive, essentielle pour s'engager dans la voie d'une décentralisation de type partenariale.

---

**ABSTRACT** This article draws primarily on the governance experience related to an interface structure involving regional administrative bodies and the Quebec government during the 2004-09 period. As described in a case study, the mesh of managerial, administrative and political relationships occurring at the junction of regional and provincial authorities offers insights into a number of issues relating to shared governance. In particular, these issues pertain to the advancement of deliberative and reflexive democracy and the need for elected officials and civil society to actively network. This article concludes by proposing five conditions that are considered key to developing dynamic, symmetrical and interactive multi-level governance practices, which will prove crucial for attaining a partnership-based decentralization process.

---

**Pour citer cet article :** Valade, M. (2013). « La gouvernance partagée en devenir au Québec : les conditions d'une relation partenariale et dynamique État-régions », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 135-155.

La gouvernance « multiniveau » renvoie à priori aux rapports de coordination, de commande et de contrôle des responsabilités partagées entre différents paliers gouvernementaux (Union européenne et Comité des régions, 2009), sans pour autant les réduire à une relation hiérarchique, alors que la gouvernance « partagée » ou « partenariale » (Jean et Bisson, 2008) est une notion en mouvance qui recèle la dimension de valeurs fondamentales. Celles-ci intègrent des idéaux de démocratie participative et délibérative (Côté et Lévesque, 2009 ; Lévesque, 2006), ainsi que des acteurs pluriels, émanant du marché et de la société civile. Ce cercle élargi de débat et de prise de décision publique complète bien celui de la démocratie représentative en misant sur l'horizontalité (Lévesque, 2006). Nous conserverons cette distinction entre gouvernance multiniveau et gouvernance partagée pour plus de clarté.

Les relations entre l'État québécois et ses régions sont depuis quatre décennies le motif de discussions et d'aménagements cycliques entre le centre et la périphérie (Morin, 2006), et ce, tant pour l'organisation des services que pour les orientations favorisant le développement social et économique, notamment par une prise en charge locale et régionale. Divers modèles de coordination centre-régions ont été expérimentés dans ce cheminement pour gérer des responsabilités déléguées ou partagées. De plus, l'interaction entre les instances régionales mandatées et l'État s'est toujours vécue au sein de pouvoirs asymétriques. La plupart du temps portée par des représentants politiques, cette relation est soutenue par des gestionnaires qui entretiennent la structure d'interaction politico-administrative. L'influence de ces individus, souvent qualifiés d'« administratifs », sur ces systèmes d'interface régions-État n'a pas été beaucoup étudiée, d'où l'intérêt de partager notre lecture. Celle-ci puise dans l'expérience pratique acquise au terme de dix années à la direction d'un Conseil régional de développement, puis d'une Conférence régionale des élus (CRÉ). Elle est enrichie par deux entrevues d'acteurs significatifs qui nous ont amenés à aborder certaines attitudes relationnelles propices à un partenariat qui déborde la sphère d'exécution dans l'administration publique. Ainsi, la question qui nous anime est celle du leadership administratif dans la construction de partenariats État-régions, et de son influence sur le développement de visions et de valeurs se rapprochant de celles de la gouvernance partagée. Cette question trouve sa pertinence entre autres dans la nature des rapports établis entre les gestionnaires d'instances périphériques et l'administration publique, rapports facilitant ou non, selon les cas, la transmission d'expertise et de connaissances des réalités locales dans l'élaboration des politiques centrales et leur mise en œuvre.

L'objectif de cet article est de proposer des conditions d'établissement d'une gouvernance multiniveau de type partenarial, dynamique et symétrique au Québec, comme prémisses à l'établissement de valeurs de gouvernance partagée. Pour ce faire, nous débutons par une analyse de cas portant sur l'expérience d'une interaction administrative vécue en marge et en appui à la Table Québec-régions (TQR). Cette instance consultative a été mise en place en 2004 avec pour objectif d'instituer une relation permanente d'échange entre les représentants politiques des régions administratives et l'État québécois. Ce cas, dont nous décrivons le contexte en première partie, illustre bien les retombées d'un leadership stratégique et collectif dans l'équation des relations politico-administratives et managériales. La description des rapports administratifs institués, en deuxième partie, nous permet d'extraire certains facteurs qui contribuent à la construction partenariale et qui facilitent une relation de nature « dialectique ». Nous abordons ensuite plus en profondeur, en troisième partie, le rôle pivot de leader assumé dans une perspective transformationnelle et croisant les rapports administratifs et politiques, et poursuivons avec une discussion portant sur les défis de la construction du partenariat avec l'État en débouchant sur cinq conditions pour la mise en place d'une gouvernance multiniveau partenariale. Finalement, nous terminons sur ce que notre réflexion suppose comme changement dans la culture de gestion publique

pour favoriser un système de réciprocité qui sort le partenariat État-régions d'une logique subsidiaire descendante<sup>1</sup> s'apparentant à de l'impartition.

## ■ LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE ÉTAT-RÉGIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DEPUIS LA RÉFORME DE 2003

Instituées en 2004, les CRÉ se situent à l'interface des débats et des rapports de décentralisation<sup>2</sup> d'un État fédéré et de ses régions administratives. Leur naissance remonte aux élections provinciales de 2003 qui amenèrent le premier gouvernement de Jean Charest à projeter une vision accrocheuse du développement régional motivée par la préparation des conditions d'une plus grande décentralisation. Le document *Devenir maître de son développement : la force des régions* (Ministère du Conseil exécutif, 2003) se présentait alors comme un vaste chantier convocateur justifiant une refonte de la structure de représentativité régionale et du rôle de l'interface régions-centre.

### Des changements sur fond de discours décentralisateur

Avec son projet de loi 34, la nouvelle stratégie gouvernementale de 2003 imposait un renversement fondamental des rapports de pouvoir et d'imputabilité : l'instance régionale attirée au développement et reconnue par le gouvernement devait se déconnecter de sa base traditionnelle et démocratique liée à la société civile, pour faire place à une appartenance officielle déterminée par une loi, actuellement connue comme la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire<sup>3</sup>. Cette réforme a été d'autant plus facile à intégrer que le changement permettait aux élus municipaux d'asseoir un avantage décisif sur la scène régionale. Cette offre pratique d'une plus grande influence politique et d'une certaine promesse de décentralisation a permis de sceller un nouveau marché attrayant. Les élus avaient alors l'occasion de participer, comme leaders de territoire, à la construction de leur propre cadre de participation à l'État. « La véritable réussite du développement régional dépend de la capacité de ses citoyens à se prendre en main et de la ferme volonté du gouvernement de leur donner les outils nécessaires. Aujourd'hui, le gouvernement passe de la parole aux actes, afin que les gens des régions puissent assumer leur propre développement », déclarait le premier ministre pour traduire l'engagement d'un gouvernement plus près des citoyens (Premier ministre, 2004a).

<sup>1</sup> Le principe de subsidiarité, à la base du système européen, reconnaît la responsabilité et la pertinence d'une instance d'apporter les solutions aux problématiques rencontrées à son niveau, en raison de sa proximité avec les acteurs et les clientèles qu'elle connaît bien. Dans une logique « descendante », c'est l'échelon supérieur qui détermine qui doit connaître quelle question et en attribue les pouvoirs en conséquence, ce qui s'approche de la dévolution.

<sup>2</sup> Nous utilisons le terme *décentralisation* dans l'esprit général d'un mouvement de décentrement partant de l'État central vers des espaces territoriaux (Lemieux, 2001) sans égard à leur dimension, autonomie, ou fonctions et mandats délégués. En ce sens, nous considérons le terme *régionalisation*, souvent employé au Québec, comme l'une des facettes du phénomène de décentralisation, affectant particulièrement le périmètre des régions administratives.

<sup>3</sup> L.R.Q. chapitre M-22.1, section IV.3.

TABLEAU 1 : LES INSTANCES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT AU TOURNANT DU PROJET DE LOI 34 DE 2003

	CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT (avant le projet de loi 34)	CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS (une fois le projet de loi adopté)
<b>Nombre</b>	17	21
<b>Type</b>	Incorporation OBNL (association)	Personne morale selon la Loi
<b>Membres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismes locaux</li> <li>• Organismes régionaux</li> <li>• Municipalités</li> <li>• Députation provinciale</li> <li>• Citoyens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2/3 maires des municipalités de 5 000 habitants et plus et préfets des MRC (désignés par la Loi)</li> <li>• 1/3 représentants de la société civile (max.)</li> <li>• Députation provinciale (sans vote)</li> </ul>
<b>Gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblée générale</li> <li>• Collèges électoraux élisant un conseil d'administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membres = conseil d'administration</li> </ul>
<b>Financement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotisations</li> <li>• Subventions provinciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions provinciales</li> </ul>
<b>Imputabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membres</li> <li>• Gouvernement (via entente de gestion)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernement (via entente de gestion)</li> <li>• Rapport annuel à l'Assemblée nationale</li> </ul>
<b>Réseau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Association des régions du Québec (OBNL Inc. : membres = Président + DG CRD) (financement mixte : membres + gouvernement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Table Québec-régions (Présidences convoquées par le ministre responsable)</li> </ul>
<b>Mandats (les mêmes)</b>	<p><b>Compétence</b> Interlocuteur privilégié en développement régional (renseignement-conseil, multisectoriel, non habilitante ni statutaire face aux autres compétences publiques sur le territoire)</p> <p><b>Fonctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concerter les acteurs du milieu (interconnexion)</li> <li>• Déterminer les priorités régionales de développement (planification stratégique)</li> <li>• Gérer les fonds dédiés, les octrois, les ententes financières (allocation)</li> </ul>	
<b>Conséquences de la loi (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forcer la fermeture d'organismes existant depuis 10 à 40 ans, selon le cas</li> <li>• Évincer des secteurs de la société civile</li> <li>• Abroger l'imputabilité aux organismes locaux et régionaux</li> <li>• Instaurer une instance parapublique existant par volonté gouvernementale</li> <li>• Confier les responsabilités aux élus municipaux désignés par la Loi</li> <li>• Désigner les secteurs de la société civile siégeant (minoritairement) par volonté des élus</li> </ul>	

Pourtant, en l'absence d'une réelle dévolution de pouvoirs normatifs, statutaires et fiscaux propres à une forme tangible de décentralisation politique, la réforme s'est cantonnée, malgré l'apparence du jeu des acteurs, dans une décentralisation de type « fonctionnel<sup>4</sup> » (Lemieux, 2001, p. 47). Le tableau comparatif précédent montre la similarité de mandats des deux instances, l'une avant le projet de loi 34, l'autre une fois le projet de loi adopté. La fonction « évaluation » d'organismes tiers financés par l'État n'a jamais été appliquée.

### **Une nouveauté à l'intersection des régions et du centre**

Dans ce contexte, une interface directe entre le ministre responsable et les présidences de CRÉ était établie. La TQR constituait la réelle nouveauté de cette réforme étant donné la relation privilégiée qui en découlait, à savoir une tribune des régions en lien avec un représentant politique du gouvernement<sup>5</sup>. En s'adressant directement aux élus locaux représentant leur région, les membres du gouvernement y défilant pour présenter leurs projets étaient alors plus enclins à tenir compte des suggestions de leurs vis-à-vis ou, à tout le moins, d'en discuter. Il était ainsi possible aux élus d'exposer officiellement leurs attentes en matière de décentralisation et les enjeux relatifs à l'adaptation des interventions publiques, voire de dialoguer avec des ministres. Ils participaient pour ainsi dire aux discussions préliminaires d'une volonté gouvernementale de réformer certaines missions de l'État.

La TQR ne dispose d'aucun pouvoir statutaire. Elle est convoquée à la convenance du ministre qui en décide l'ordre du jour de même que les suites à donner. La fonction renseignement-conseil est une fois de plus au cœur de la relation, une fonction touchant de près ou de loin toutes les missions de l'État, dans la mesure où les services sont appelés à être équitablement accessibles en région. Une fonction qui recelait une forte symbolique associée aux porte-paroles des régions, issus de la scène municipale et qui attira l'attention de plusieurs acteurs publics, administratifs et politiques.

### **Un comité (plus-que)-technique**

Derrière toute démarche ou rencontre politique, des individus s'activent pour préparer et outiller les représentants : d'une part, un sous-ministre et son équipe appuient la partie ministérielle et, d'autre part, des directeurs généraux de CRÉ soutiennent leur présidence. Ces deux catégories d'acteurs ont constitué le Comité technique de la TQR. Rapidement, les membres de la TQR ont reconnu le bien-fondé de ce comité qui assurait une meilleure efficacité des rencontres et qui encourageait les discussions préparatoires sur le plan administratif. N'existant ainsi

<sup>4</sup> Contrairement à une décentralisation politique qui transmet de réels pouvoirs, statutaires et fiscaux, pour gérer des compétences habilitantes ayant une incidence sur l'organisation des services d'un territoire, par exemple aux municipalités et aux MRC, la décentralisation fonctionnelle ne délègue qu'une ou plusieurs fonctions de l'État en lien avec une compétence en général unisectorielle. Dans le cas des CRÉ, il s'agit de la fonction renseignement-conseil en matière de développement régional, qui a une portée à la fois large et floue, voire multisectorielle.

<sup>5</sup> Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, L.R.Q. chapitre M-21.1, section IV.2.

que par besoin politique convenu, ce comité technique est devenu un lieu unique d'échange d'information, de validation administrative et de discussions sur le développement régional. Un espace de délibération informelle aussi en recherche de faisabilité opérationnelle, mais débordant la fonction renseignement-conseil. En raison de la relation en amont des discussions politiques, se constituait ainsi graduellement une dimension stratégique insoupçonnée.

Le Comité technique devient ainsi un lieu unique et privilégié pour valider ou confronter des idées, en amont de programmes ou de politiques en gestation. Y défilent des directeurs, voire des sous-ministres, venus discuter de vision et de faisabilité, et ce, avant d'atterrir à la TQR en mode politique. Cette dernière n'est pas constituée en fonction d'expertises sectorielles, mais bien en regard de la connaissance du territoire ; elle est formée de ceux qui l'habitent et en vivent, de leaders, dont les élus municipaux.

### **Des enjeux opérationnels et stratégiques à préciser**

Le premier défi que dut relever le Comité a été celui de l'opérationnalité de la réforme. Comme bien des politiques adoptées, la mise en œuvre se précise souvent après l'adoption de ladite politique, dès lors qu'elle fait face aux défis organisationnels et du terrain. Ce cas-ci ne fait pas exception et l'une de ses particularités est le fait que l'on n'organise pas de services. Le rôle des CRÉ se joue sur un autre ordre. Pour bien comprendre la nature du mandat et des fonctions adjointes, des précisions étaient nécessaires, puisque plusieurs sections de la nouvelle loi, actuellement insérées dans la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, prêtaient le flanc à l'interprétation, comme ce pouvoir non appliqué d'évaluer les organismes du milieu financés par l'État.

C'est ainsi que de nombreuses questions apportées par les gestionnaires de CRÉ ont conduit le sous-ministre associé et son équipe à devoir valider la vision auprès du politique, ou encore l'application de normes auprès de l'appareil bureaucratique. Quel est le statut légal des CRÉ ? De quelle façon peuvent-elles utiliser les fonds mis à leur disposition et en rendre compte ? Quelle est la teneur des ententes spécifiques de développement, leur outil privilégié de partenariat financier ? Qu'attend le ministère en matière de planification de développement ? Contrairement à certaines agences publiques tributaires de la mission d'un ministère, les CRÉ ne bénéficient pas d'un « manuel » opérationnel ni d'objectifs formels à atteindre issus de plans de performance. L'amorce des travaux du Comité technique s'est avérée des plus productives et constructives, puisqu'elle a permis de clarifier le cadre logistique et opérationnel, ainsi que les clés de lecture des orientations politiques.

Dans le même temps qu'était défini ce cadre, l'action initiale des CRÉ a été canalisée par un cycle de discussions avec la population et les leaders sectoriels et municipaux sur l'avenir des services publics et de la décentralisation. Une série de « Forums des citoyens » régionaux tracèrent ainsi la voie en 2004 au « Forum des générations » provincial. Les CRÉ, convoquées par le premier ministre, y occupaient une majorité de sièges aux côtés de leaders socioéconomiques et municipaux et il s'y détermina entre autres un engagement du gouvernement à répondre

aux attentes précises de modulation de programmes et de normes, afin d'ouvrir la voie à une nouvelle façon de déclin services, efficacité et efficience (Premier ministre, 2004a).

Sans entrer dans le cheminement précis de ce processus, qui se solda par un résultat « à intensité variable<sup>6</sup> », nous le prenons en exemple pour imager la complexité des débats d'application et de sens qu'il suscita, tant en région qu'à la TQR. Les problèmes n'étaient plus uniquement de nature opérationnelle comme c'était le cas pour l'implantation des CRÉ. Ils étaient de toute évidence de nature stratégique et en lien avec la capacité du gouvernement à mettre en œuvre sa vision de départ dans son propre cadre organisationnel et légal. Ainsi, les ministères ne pouvaient favoriser l'application d'une vision modulatrice sans enfreindre leurs propres normes ou s'éloigner de leurs objectifs confirmés par le Conseil du trésor. Autrement dit, du côté gouvernemental, on était loin de la coupe aux lèvres.

## ■ LA « DIALECTIQUE » AU SERVICE DE LA VISION DANS LES RAPPORTS ADMINISTRATIFS

Nous concentrons maintenant notre attention sur ce comité technique et les relations transversales et verticales qui ont traversé la TQR durant ces cinq années pour tenter d'en extraire certaines propriétés clés.

### Un système favorisant le dialogue et le débat

Malgré des ratés sur les fondements gouvernementaux, la relation établie à la TQR et au Comité technique ouvre la voie à une nouvelle approche, pour plusieurs inédite, dans la culture bureaucratique : un sous-ministre associé entretient des relations partenariales directes avec des gestionnaires d'organismes périphériques. En outrepassant les mécanismes traditionnels de transmission et d'élaboration des politiques, les acteurs s'influencent en échangeant franchement non seulement sur les enjeux de fond, mais également sur l'application des programmes. Les expertises, les connaissances, les visions, les motivations, les préférences locales et les contingences sont prises en ligne de compte.

Ce groupe se tient, il ose parler, argumenter, proposer, et il est suffisamment homogène pour défendre des valeurs communes qui lui apparaissent naturelles : l'équité dans le partage des ressources et l'accessibilité des services, l'adaptation des critères de programmes aux particularités régionales, la souplesse d'application confiée à des partenaires locaux qui connaissent leur réalité et leurs clientèles, le rôle des élus locaux dans les orientations et l'octroi de subventions publiques,

<sup>6</sup> Sur les 900 propositions émanant des régions, peu donnèrent réellement lieu à des modalités d'adaptation ou de régionalisation flexible, bien des ministères invoquant des normes hors de leur contrôle et nécessitant l'intervention du législateur. Cette appréciation au bilan témoigne du défi : « Selon les CRÉ, l'exercice en matière d'adaptation des normes et des programmes gouvernementaux n'a pas encore produit tous les effets escomptés, mais les attentes n'en demeurent pas moins élevées quant à la poursuite du projet gouvernemental. À cet égard, les CRÉ mettent l'accent sur l'importance pour les régions que les directions régionales des ministères disposent de plus grandes marges de manœuvre, notamment sur le plan de l'adaptation de normes » (Ministère des Affaires municipales et des Régions et Table Québec-régions, 2007, p. 30).

une vision d'ensemble et transversale des enjeux sociaux et économiques, etc. Les intervenants savent alors être la voix de leur arrière-pays et ils s'en servent. Ils y sont d'ailleurs habitués, maniant déjà ce débat avec leur sous-ministre partenaire.

Si le sous-ministre sait écouter, il se sait également entendu par ses vis-à-vis des CRÉ. Les différents membres du groupe peuvent réagir aux idées ou aux situations soumises. Le dialogue est géré de telle sorte qu'il est possible d'objecter, de s'opposer, de souligner les contradictions, de contre-proposer. Par contre, étant donné que les membres du comité souhaitent cheminer dans la voie de la prise en charge régionale, les débats portent la plupart du temps sur la recherche de solutions, de stratégies pour tenter d'influencer les décideurs, ou de reports de batailles fragilisées par la conjoncture. À l'instar d'un échange « dialectique », les idées s'entrechoquent puis en émergent, par une volonté collective, une nouvelle thèse, une ligne d'adhésion justifiée par cette réalité. Ce sont souvent la justesse et la valeur des idées qui prévalent alors sur le nombre d'adhérents. Comme dans une large part des formes de concertation, la recherche de consensus occupe une place importante, même si elle est assujettie en partie aux impératifs structurels, contextuels et stratégiques.

### **Les facteurs facilitants**

Du point de vue de la structuration des relations, il faut se rappeler qu'une CRÉ possède un statut juridique et politique autonome face à un ministère qui la finance et confirme ses mandats. Cette configuration asymétrique produit un mode de rapports à la marge de la structure bureaucratique : le sous-ministre relève directement de l'appareil central et est soumis à la Loi sur l'administration publique ; il convoque et rencontre régulièrement, sans intermédiaire, ses vis-à-vis gestionnaires de CRÉ ; ces derniers se rapportent à un conseil qui confirme leurs mandats et canalise leur loyauté. Dans les faits, les directeurs généraux de CRÉ ne sont ni fonctionnaires ni assujettis à la gouverne des administrateurs de l'État.

Cette relation unique a été possible grâce à certains facteurs facilitants, dont au premier chef le pivot de ce système, c'est-à-dire le sous-ministre associé en place ; sans lui, le tout aurait été certainement plus difficile à orchestrer. Premièrement, il avait déjà participé à l'élaboration et à la mise en place de la politique de développement local et régional précédente, soit celle de 1997, où ses valeurs et son expérience avaient été éprouvées. Il assurait ainsi une forme de continuité dans les rapports, d'autant plus qu'il avait été sous-ministre aux Régions sous le gouvernement précédent. Deuxièmement, comme il connaissait personnellement les intervenants régionaux à convier, il était aisé de le considérer comme crédible, notamment au chapitre des orientations liées à la prise en charge régionale. Ces facteurs, d'entrée de jeu, formaient une base propice à la confiance. Il croyait au développement des régions et cette croyance était crédible.

Outre cette conjonction de planètes, qui en faisait la bonne personne à la bonne place et au bon moment, son statut de sous-ministre associé lui conférait une forme d'autonomie de gestion de son propre secteur dans le nouveau ministère

fusionné du MDERR<sup>7</sup>. Travaillant dès lors avec la nouvelle ministre déléguée Nathalie Normandeau, qu'il accompagne dans ses tournées de présentation de la réforme, il organise les rencontres de la TQR et conserve un accès direct au cabinet. Cet administrateur d'État a su utiliser son autonomie, avant même son statut, pour établir avec le Comité technique des rapports fondés sur des valeurs de transparence et de collaboration ouverte, à contre-courant du modèle bureaucratique.

Ainsi, c'est avant tout son courage managérial qui fait de lui un leader respecté. Non seulement fait-il ce qu'il dit en réglant les problèmes qui relèvent de son ressort, mais il prend également le risque de transmettre de l'information stratégique à ses vis-à-vis des CRÉ. Il prodigue ainsi naturellement un traitement partenarial. Lorsqu'il communique, ce n'est pas avec la traditionnelle langue de bois, mais en disant les choses telles qu'elles sont, en toute transparence – ce qui ne signifie pas tout dire à n'importe qui. Ce faisant, il prêche par l'exemple : il sait écouter, non seulement recevoir les « doléances », mais écouter avec l'intention de se laisser transmettre les enjeux de l'autre, sa vision et ses contingences. De plus, il n'a pas toutes les réponses : il recueille les suggestions. Enfin, lorsque les gestionnaires se sont ralliés à une vision commune, il convie à déterminer un « plan de match » inclusif qu'ils se proposeront de porter, d'une part en direction du cabinet, d'autre part vers les présidences de CRÉ et les régions.

## ■ LE RÔLE INCONTOURNABLE DE LEADER PIVOT

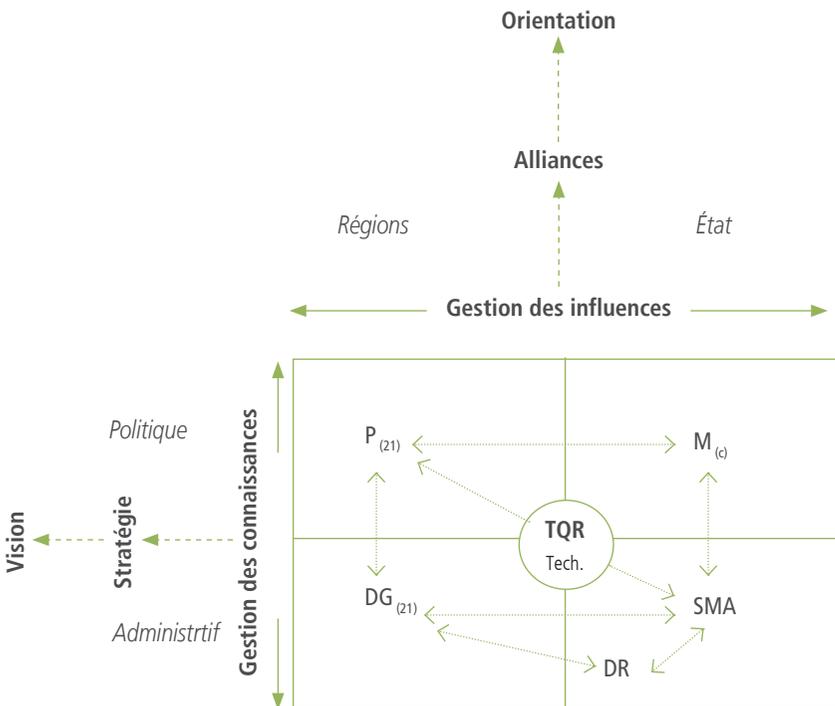
### Un leadership partagé au service de l'équilibre partenarial

« Debout sur la clôture », entre d'un côté l'administratif et de l'autre le politique, le sous-ministre associé doit son influence en partie à son sens politique mesuré avec jugement. Il doit à sa relation de consonance-confiance avec son ministre le pouvoir de manœuvrer au cœur des rapports gravitant autour de la TQR. Au sein de ce binôme politico-administratif efficient, un leadership partagé rend alors possible la gestion à la fois de l'information et de la prise de décision, le plus possible dans une perspective partenariale alimentée et sentie. C'est que ce type de leadership ne peut exister sans une cible commune que chaque membre s'engage à viser (Luc, 2010, p. 148). Ce cas montre à quel point la séparation dichotomique politico-administrative est à considérer comme une fausseté empirique (Svara, 2006, cité dans Lemay, 2008). On risque de fait « un déficit de réciprocité si l'on néglige l'identification et le travail d'intermédiaires entre les deux sphères » (Lemay, 2008, p. 309). Pour certains intervenants côtoyés ou questionnés en lien avec ce contexte, la séparation prévaut en théorie, mais n'est jamais vraiment complètement étanche, un côté influençant l'autre et vice versa. Comme le souligne Lemay (2008, p. 309), le tout est de comprendre et de gérer leur complémentarité « en respectant les compétences et la zone de responsabilités de chacune des deux sphères ».

<sup>7</sup> Ministère du Développement économique, de la Recherche et des Régions (MDERR), issu d'une fusion en 2003 avec celui des Régions. Cette configuration a été remaniée deux ans plus tard, amenant le portefeuille « Régions » plutôt du côté des Affaires municipales (MAMR), auquel on greffa en 2009 l'appellation « Occupation du territoire » (MAMROT).

La figure suivante projette ce système de complémentarité qui permet une gestion des connaissances et des influences, et montre l'amplitude des rapports du sous-ministre associé. À gauche de la page, les acteurs CRÉ-régions tirent leurs atouts stratégiques essentiellement de l'échange d'information et de leurs connaissances du terrain, tout comme leur potentiel d'alliances. De l'autre côté, les acteurs gouvernementaux tirent les leurs essentiellement de leur statut politique et administratif, en plus de leur pouvoir normatif. Le sous-ministre, l'acteur pivot, communique avec tous les types d'acteurs et tire pour sa part ses atouts de ses relations personnelles et du lien de confiance déjà instauré. Sa situation privilégiée lui permet de veiller à l'équilibre du système de relations afin de faire progresser le sens de la vision et l'adhésion ponctuelle aux orientations.

**FIGURE 1 : LA GESTION DES CONNAISSANCES ET DES INFLUENCES EN ÉQUILIBRE QUASI PARTENARIAL AUTOUR DE LA TQR, PÉRIODE 2004-2009**



- P = Présidents de CRÉ (au nombre de 21)
- M = Ministre responsable (et son cabinet)
- DG = Directeurs généraux de CRÉ (au nombre de 21)
- SMA = Sous-ministre associé aux Régions
- DR = Directeur régional du ministère (un par région)
- TQR = Table Québec-régions
- Tech. = Comité technique de la TQR

Non programmé et bâti dans la pratique, sous l'auspice du leadership concernant d'un administrateur public, le sous-ministre associé aux Régions, ce système permet la constitution d'alliances, tacites ou formelles (Lemieux, 2001). C'est d'ailleurs une propriété du partenariat. Ainsi, des alignements se définiront au sein du Comité technique au cours de ces années. Certains tenteront d'influencer l'évolution de la vision de décentralisation, ou encore le partage des attributions comme les ressources matérielles ou les responsabilités déléguées. D'autres alignements rallieront les membres quant à l'attitude à observer à l'égard de projets spécifiques de politiques publiques et autres enjeux recoupant le développement régional. Évidemment, tous les intervenants issus de régions aux réalités et aux environnements politiques distincts ne sont pas toujours au diapason. Les objectifs et les contingences varient, selon l'appartenance, et s'expriment, voire s'affrontent, à l'extérieur du cercle sur la place publique, comme ce fut le cas par exemple avec la campagne d'un groupe de régions contre les crédits à l'installation d'entreprises dans les régions ressources en 2006-2007 (CRÉ Montréguie-Est, 2006). Cependant, le contexte collectif dans lequel les membres du Comité occupent une égale place permet généralement une forme de régulation des positionnements individualistes. Ce faisant, au travers d'expressions tantôt dissonantes tantôt consonantes au sein du Comité technique ou même de la TQR, l'intérêt particulier est plus marginal. Cet intérêt peut tout de même s'exprimer directement au sous-ministre ou au ministre, si le statut de l'interlocuteur l'autorise.

### **Un leadership transformationnel à l'interface administratif**

Sans cadre stratégique apparent, il s'est développé, au Comité technique, une pratique d'échange de connaissances et de débat raisonné qui a contribué aux jeux des influences tant administratives que politiques dans l'aboutissement de plusieurs dossiers. La complexité des attentes et des interprétations quant à la mise en place du mandat des CRÉ forçait les acteurs à se parler au fur et à mesure que se déployait le programme de la politique. La nécessité de définir des objectifs satisfaisants pour les deux séries d'acteurs stratégiques (Amblard et autres, 2005), à savoir les CRÉ-régions et le gouvernement-administration, a certes amené les participants à collaborer.

Ainsi, au sein du Comité technique, le « sens du devoir » dans la gestion de la réciprocité (Lemay, 2008, p. 316) animait le désir d'entretenir des rapports constructifs, à défaut de bien saisir d'emblée le fond de la stratégie gouvernementale. Ces rapports ont été empreints d'honnêteté face aux limites liées tant à l'application de la vision qu'à sa clarté. Les bonnes questions, démonstrations ou oppositions ont fait progresser la mise en place du système relationnel régions-État. En se renvoyant de part et d'autre les possibles écueils et contradictions dans le sillon du discours officiel, cependant, des liens se tissaient sous un mode dépassant la subsidiarité utilitaire<sup>8</sup>. De fait, en abordant de front un à un les problèmes, non

<sup>8</sup> Par le qualificatif « utilitaire », nous voulons souligner que le principe de subsidiarité peut aussi être invoqué par l'État pour se délester de responsabilités sous couvert de dévolution de pouvoirs, ce qui se rapprocherait plutôt de l'impartition, notamment si les responsabilités en question relèvent d'abord du centre et ne sont pas assorties des moyens adéquats.

seulement les acteurs travaillaient-ils à cibler des clés de solution, mais ils testaient également les degrés de transparence et la volonté de donner « sens à la vision ». Ce dernier élément était essentiel aux gestionnaires de CRÉ pour mieux gérer leur performance et leurs résultats organisationnels (Lemay, 2008) en lien avec leurs propres enjeux locaux. Ce faisant, ils pouvaient d'ailleurs aider leurs élus locaux à mieux distinguer l'ampleur et la nature de leurs responsabilités de développement régional au sein de l'instance instituée.

Cette mise en place a su contribuer à un niveau de collaboration favorisant la construction d'un « sens de la mission » entre les intervenants se sentant dès lors partenaires. Ils apprenaient ainsi à agir en « réseau fonctionnel », où se conjuguent action locale – ici régionale – et action collective (Lemay, 2008, p. 317). Ils apprenaient même à conjuguer les influences administratives et politiques, permettant à plusieurs de passer d'un leadership de type « transactionnel », centré sur la recherche d'atouts pour leur propre organisme, indépendamment des autres, à un leadership « transformationnel ». Ce dernier est plutôt ancré dans la « mutualité stratégique » pour faire avancer la vision dans le sens du bien collectif des membres. Étant de nature collective, le leadership transformationnel est en quelque sorte la résultante de rapports de réciprocité gérés entre membres d'un réseau et pour le bien commun de l'ensemble (Lemay, 2008, p. 319). Le tout vécu ici, évidemment, au sein d'une rencontre évolutive de volontés, convergentes ou divergentes, selon les dossiers et le contexte, notamment dans la recherche de paramètres d'équité financière.

N'existant que par le besoin des acteurs de la TQR d'assurer un atterrissage administratif adéquat de la réforme, cette structure quasi volontaire a permis la constitution d'une alliance managério-administrative unique. Celle-ci transcendait les canaux usuels de transmission dans l'appareil public : d'un rapport traditionnel descendant qui aurait en principe reposé sur les cadres intermédiaires pour faire les liens, en l'occurrence les directeurs régionaux du ministère, on est passé à des rapports directs de type horizontal, entre un sous-ministre et ses vis-à-vis gestionnaires de CRÉ.

Ces acteurs, aux extrémités de l'axe managério-administratif, ont besoin les uns des autres, tant pour comprendre la vision que pour saisir les enjeux du terrain nécessaires à la faisabilité. S'y déterminera une forme d'entente tacite évolutive, mais non moins constitutive de mission collective : travailler ensemble, malgré les contingences, à raffermir les leviers et les mandats qui amèneront une plus grande prise en charge du développement social et économique en région. En somme, au sein d'une relation partenariale, l'administrateur public sait « écouter » ce qui monte des CRÉ-régions, les préférences et les particularités, ou même les oppositions et les embûches, tout en leur reconnaissant une marge de manœuvre opérationnelle et fonctionnelle dans les limites normatives. Dans le même temps, les gestionnaires-partenaires-périphériques apprennent à respecter les limites administratives et conjoncturelles du ministère, limites notamment politiques, sachant qu'il y a engagement à partager l'information stratégique et à jouer d'influence, tant que faire se peut, en faveur de la vision.

Ces mouvements, faits d'écoute et d'expression de contingences, nous apparaissent à la base d'une réciprocité que nous qualifions de fonctionnelle, dans

le sens de réelle. Elle est aussi dynamique, dans le sens d'évolutive, et transformationnelle, dans le sens où elle apporte une influence. Cette réciprocité permet d'avancer des solutions applicables en contexte, en arbitrant les limites, tout en cherchant la voie de la vision. Ce faisant, le leadership collectif opère dans le sens d'une cohérence opérationnelle, au niveau local (micro), compris ici à l'échelle d'une région, interorganisationnelle (meso), dans les rapports entre les régions et l'État, et même politique (macro), en lien avec la vision et la stratégie gouvernementale (Lemay, 2008, p. 315). Nous en extrapolons un tableau synthèse.

**TABLEAU 2 : LES NIVEAUX DE LEADERSHIP FONDÉS SUR LA RÉCIPROCITÉ AU COMITÉ TECHNIQUE DE LA TQR, 2004-2009**

RÉCIPROCITÉ	COHÉRENCE	NIVEAU	PORTÉE
Fonctionnelle (réelle)	Opérationnelle	Local	Micro
Dynamique (évolutive)	Interorganisationnelle	Rapports régions-État	Meso
Transformationnelle (influyente)	Politique	Vision gouvernementale	Macro

### La gouvernance partagée et la construction de l'intérêt général

En somme, dans ce système relationnel, un leader administratif « stratège » (Lemay, 2008 ; Bourgault, 2007), portant des valeurs partenariales, construit la possibilité d'une dynamique collective qui devient transformationnelle, appliquée à son contexte. Les valeurs sur lesquelles s'appuie ce leadership permettent ainsi de dépasser les enjeux purement opérationnels pour attirer le groupe dans le débat, la recherche de solutions, l'évolution des idées, l'adhésion à une vision, le pari d'alliances et d'objectifs d'influence pour une prise en charge plus grande des leviers de développement. Ces valeurs, qui font place à la dialectique dans la recherche de l'intérêt commun, s'apparentent à celles promues par la gouvernance partagée, notamment celles décrites par les commentateurs critiques du modèle néolibéral (Lévesque, 2006).

Ainsi, selon Côté et Lévesque (2009, p. 55), la gouvernance partagée ne peut être fonctionnelle sans au préalable un engagement dans une forme de démocratie plurielle. C'est que la nouvelle gouvernance publique cherche ainsi à dépasser les limites de la hiérarchie et celles du marché en faisant appel à une pluralité d'acteurs pour lesquels la mobilisation reposera sur la réciprocité et la solidarité (Côté et Lévesque, 2009, p. 54). Cet enjeu pose certes des défis importants, non seulement pour la reconnaissance des acteurs à impliquer, mais aussi pour les modes d'échange et de coordination aux échelles locale, régionale et centrale, ainsi qu'entre elles.

Pour favoriser la construction de l'intérêt général, l'État doit prendre en considération les intérêts individuels et collectifs, tels qu'ils sont exprimés par les groupes organisés, mais il doit se rappeler que l'intérêt général va au-delà de leur somme. Compte tenu de ce présupposé, les nouvelles formes de gouvernances misant sur la coopération et le partenariat tendent plus vers une gestion démocratique selon Côté et Lévesque (2009, p. 39), car elles assument la recherche constante de l'intérêt général, tout en donnant une voix au particularisme et au pluralisme.

De cette façon, puisque l'intérêt général n'est pas donné une fois pour toutes, mais peut évoluer avec le temps et le contexte, la démocratie ne peut faire l'économie de la délibération et de la réflexivité dans sa recherche de choix éclairés (Côté et Lévesque, 2009, p. 48). La délibération assure une forme de légitimité au processus de formation de la volonté, entre autres par la force et la valeur cognitive des arguments. La réflexivité réfère quant à elle à l'influence du processus tant sur ses participants, qui peuvent évoluer dans leur pensée et leur vision en cours de débat, que sur l'adhésion à une volonté générale. Enfin, dans un tel contexte, la coordination d'ensemble ne peut s'imaginer sans espaces communs d'échange, de dialogue et de délibération, notamment lorsque l'on traite de services d'intérêt général (Côté et Lévesque, 2009, p. 53).

## ■ CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU SUR LE PARTENARIAT

### Les défis d'un maillage authentique entre l'État, les régions et la société

En raison des valeurs fondamentales d'une gouvernance partagée, les défis du maillage État-régions-société concernent à la fois les rapports locaux, régionaux et collectifs entre les régions et le centre.

À l'échelle locale, les élus municipaux ne sont pas en reste d'approfondir l'interaction avec leurs concitoyens. Les plébiscites leur confèrent certes un statut et une représentativité, mais ne dispensent pas d'une relation qui donne voix à leurs commettants. Puisqu'ils rendent déjà l'État visible à l'échelle citoyenne, la relation avec leurs commettants engagés dans la détermination des orientations locales aura sans doute un effet sur leur sentiment de participation à l'État et à l'intérêt collectif. La nature et la qualité de ce lien risquent d'ailleurs d'influencer la confiance en leurs leaders élus, notamment relativement à leurs interventions aux paliers intermédiaires, entre le local et le central.

Au palier régional, le défi demeure, en premier lieu, d'assurer un niveau adéquat et équilibré de représentativité, tant des sous-territoires que des secteurs socioéconomiques organisés. Le développement régional ne se limite pas à une question de planification territoriale et urbaine ni à un mandat sectoriel : il nage dans la jonction plurisectorielle et territoriale, puisqu'incarné dans un « espace » (Divay, 2009) et un « périmètre de solidarité » (Monnier et Thiry, 1997, cité dans Côté et Lévesque, 2009). Ce faisant, le rapport entre l'instance régionale de développement et les paliers municipaux, y compris les municipalités régionales de comté (MRC), qui assument déjà une forme de décentralisation politique, est à réviser. Si les responsabilités multiniveaux ne sont pas redéfinies à ces échelles, en

les rendant interdépendantes, nous prétendons que l'on risque de consacrer une instance régionale sans pouvoir opérant et sans retombées significatives.

Prenons à titre d'exemple le déploiement de la Politique nationale de la ruralité du Québec durant les années 2000. Sans lien intrinsèque avec la politique de développement régional, une partie du programme qui en découle est venue offrir des enveloppes publiques d'investissement pour des projets socioéconomiques en régions rurales. Plutôt que d'en faire un instrument de développement pour l'ensemble d'un territoire, certaines MRC y ont consacré une approche de répartition paramétrée entre leurs membres municipaux. On vit ainsi dans certains cas un soutien à des projets dont la saveur structurante peut être questionnée, notamment sur le plan économique, consacrant bien souvent la volonté d'usufruitiers des transferts à l'échelle micro-locale. Cette mentalité encore prévalente, à l'échelle municipale (OCDE, 2010, p. 217), laisse présager un traitement similaire à l'échelle régionale si l'interdépendance demeure un choix plutôt qu'une mission instituée. La nature et la culture locale semblent commander en effet une logique de clocher où le « chacun sa part » justifie un sens de l'équité assez limité. Ainsi, sans maillage régional formel, le risque est tout aussi grand de garder les MRC dans un rapport de relations compétitives à faible interdépendance sur les atouts collectifs (Divay, 2009).

Ceci nous conduit, en deuxième lieu, à la question des compétences d'un tel palier régional. Si elles n'en restent qu'à la fonction renseignement-conseil, quelle peut être la réelle portée de leur influence sur le devenir du territoire et des gens qui l'habitent ? Pour représenter des régions qui soient plus que des espaces d'organisation de services descendus en silo des secteurs de l'État, nous estimons que ces instances doivent y jouer un véritable rôle à échelle régionale. Une bonne façon serait d'abord d'être en droit de donner son avis sur l'organisation même des services, source de « propriétés collectives » essentielles à l'appréciation de la qualité de vie et à la survie dans la compétition économique (Divay, 2009, p. 180). À cette influence, qu'il faudrait certes définir et encadrer, pourraient s'ajouter certains pouvoirs transversaux, tels ceux facilitant l'adaptation de normes et de programmes, et ce, dans une mesure qui éviterait aux gestionnaires et aux administrateurs publics de devoir s'en dispenser, ce qui implique de leur fournir des passerelles managériales et légales dans le périmètre régional.

Sur le plan de l'interface collectif des régions avec l'État, le défi d'une instance qui « fait une place au territoire », comme l'affirme Divay (2009, p. 202), compris dans son amplitude d'enjeux et d'intérêts, demeure des plus pertinents. La TQR aura laissé présager durant quelque temps au Québec des valeurs associées à la gouvernance partagée. Notamment grâce à une relation dynamique qui n'apporte pas toute la réponse, mais qui l'augure en partie. Il sera important dès lors d'établir à l'intersection régions-centre une relation symétrique qui soit respectueuse de l'autonomie et favorable à la réciprocité des bénéfices (Côté et Lévesque, 2009). Ceci suppose entre autres des clauses de contrepoids en faveur des régions afin de les préserver du *phonypartnership* (Lévesque, 2006), présent lorsque le partenariat se déroule dans le cadre d'écartés économiques et politiques. Ceci est important pour assurer aux acteurs le courage d'une parole franche et des échanges dialectiques propices à l'évolution des idées et à la résolution de problèmes. Un espace déjà en

mode délibératif et réflexif, axé sur la définition de valeurs communes et préluant à l'opérationnalité éventuelle de la vision.

## **Une vision à construire collectivement**

Sortir les secteurs de l'État de leurs silos, pouvoir s'exprimer sur l'organisation des services en région, adapter les programmes aux particularités locales, impliquer les citoyens au moyen d'espaces de proximité : voilà des chantiers ambitieux qui reposent sur des valeurs de gouvernance partagée. Une approche décompartimentée permettrait à diverses zones et responsabilités publiques de s'entrecroiser, exigeant par le fait même le dialogue au sein de cultures administratives et politiques à mailler. Cette direction est complexe, mais incontournable pour aborder les nouveaux défis de la place des espaces régionaux dans la mondialisation des relations et pour effectuer un véritable saut en avant dans la mise en place d'une nouvelle gouvernance État-régions qui miserait sur le partenariat et l'horizontalité. Ce partenariat, enfin, « donnera toute sa mesure si les parties prenantes, au lieu d'être cantonnées exclusivement dans l'opérationnel, peuvent également participer à la définition des politiques » (Lévesque, 2006, p. 20).

Un exemple réussi selon nous réside dans la façon dont le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) s'y prit pour faire atterrir sa nouvelle politique de gestion forestière dès 2006, plus particulièrement les aspects liés à la planification d'usage du territoire public et l'identification des potentiels de mise en valeur des ressources naturelles, par le truchement de commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Initialement pensé au sommet, dans les cabinets sous-ministériels, le projet fut ensuite présenté aux directions de CRÉ, puis à la TQR, en mode politique. Ce processus a d'abord permis de redéfinir certaines valeurs, dont la composition desdites commissions, en y intégrant une représentativité territoriale municipale, aux côtés du sectoriel et des gestionnaires du ministère. On montra ensuite, grâce aux échanges mettant en relief la nature des CRÉ et leur potentiel d'arbitrage régional des interdépendances, l'utilité politique de faire relever les CRRNT d'une instance régionale déjà instituée (MRNF, 2007). Ce faisant, l'expérience a démontré le bien-fondé de ramener les débats d'usage du territoire public au niveau de toute la communauté régionale, même si certaines MRC siégeant n'abritaient pas ces terres. Le débat transparent permit alors le double effet d'une sensibilisation partagée des enjeux socioéconomiques propres aux municipalités sises en milieu forestier, d'une part, et le développement d'une solidarité régionale derrière des propriétés collectives à défendre pour ces communautés, d'autre part. Du coup, la position politique d'une MRC forestière pouvait se trouver fortement appuyée par toute une région administrative, lui conférant ainsi plus de poids sur l'échiquier provincial.

Pour obtenir l'adhésion tant de la société civile que des instances de représentation territoriales, une vision de gouvernance partagée État-régions devra se construire collectivement, en prenant le temps nécessaire. Il serait effectivement difficile d'opérationnaliser de tels changements, comme le laisse entrevoir le succès d'autres tentatives du genre à l'étranger, sans d'abord l'arbitrer par une négociation avec la société civile (Côté et Lévesque, 2009, p. 15). Pour ce faire, le

processus ne peut reposer que sur la mission unique d'un ministère ; il doit être géré comme un projet d'État, en partenariat avec ses régions. Ce débat collectif pourrait être préparé à partir d'une instance pérennisée à l'interface régions-centre, à laquelle siègeraient les représentants d'instances régionales aux compétences arrimées à la gestion locale du territoire, et en dialogue permanent avec la société civile. Autrement dit, une sorte de TQR institutionnalisée n'existant pas que par la volonté de convocation d'un ministère.

Par ailleurs, puisqu'il faudra évoluer en mode partenarial, au cœur de la relation politico-administrative et managériale, en évitant une dualité dépassée (Svara, 2006 ; Lemay, 2008), un leadership stratégique et partagé sera indispensable pour accompagner la volonté collective transformationnelle. La présence de gestionnaires et d'administrateurs en communication directe avec les régions et le centre offrira le soutien nécessaire à la fonctionnalité politique. Mais il leur faudra à la fois une autonomie et un statut adéquats, surtout du côté de l'État, et un cadre stratégique pour confirmer leur pouvoir de manœuvrer à la limite de la culture bureaucratique sans abdiquer pour autant leur loyauté au politique.

## **Les conditions d'établissement d'une gouvernance multination État-régions partenariale**

Compte tenu de ce que nous avons affirmé en termes d'idéal de gouvernance partagée et de relation dialectique, il nous faut redire que le maillage multination État-régions, y compris le palier municipal, ne peut être réduit qu'à une seule question de subsidiarité. Le risque est alors grand pour le central de simplement instrumentaliser le palier en question afin d'y impartir des rôles et des fonctions (Côté et Lévesque, 2009, p. 57), ou encore de l'utiliser comme opérateur de ses chantiers de réorganisation interne (Divay, 2009, p. 181). Le maillage doit se jouer sur un autre plan, soit relationnel, sans nécessairement nier la délégation.

Cette relation implique à priori un rapport constructif de volontés, tantôt locales, régionales et centrales, tout en dialoguant en mode dialectique sur les enjeux du bien collectif. Ce faisant, on privilégiera des solutions qui permettront de cheminer vers un idéal de développement intégré favorisant la prise en charge. Pour guider ce cheminement vers une gouvernance multination de type partenariale, dynamique, symétrique et interactive avec la société civile, nous proposons ci-dessous des conditions à considérer comme fondamentales, notamment en matière de développement régional, où les valeurs vécues reflèteront la vision du cheminement.

### *Cinq conditions pour l'établissement d'une gouvernance multination partenariale État-régions*

#### **1. Favoriser le dialogue citoyen**

S'ouvrir à la participation citoyenne plutôt que s'en protéger (Côté et Lévesque, 2009). Prévoir à cet effet des lieux et des mécanismes d'échange délibératifs entre les élus, les gestionnaires publics et la population incarnée dans un territoire, par exemple par le truchement de forums permanents et d'organisations représentatives des secteurs organisés de la société civile.

## 2. **Faciliter l'adaptation des programmes publics**

Assurer une plus grande congruité des lois directrices de l'action de l'État pour mieux intégrer l'adaptation des programmes et l'action des ministères et des organismes publics au partenariat territorial. Prévoir à cet effet des passerelles managériales et légales à l'usage des administrateurs d'État ou des cadres intermédiaires, selon le besoin, sans nier pour autant la nécessaire reddition de comptes et imputabilité.

## 3. **Conserver un lieu de rencontre régions-centre**

Prévoir une structure symétrique et permanente d'interaction à l'interface régions-centre : bâtir ainsi la vision et accompagner son évolution dans un système de rapports dialectiques politico-administratifs qui construit graduellement les conditions de la réingénierie des rapports.

## 4. **Favoriser le partenariat administratif**

Soutenir les rapports politiques, à l'interface, par une relation partenariale à l'échelle managério-administrative. Doter les intervenants des outils et du cadre stratégique qui leur permettront d'évoluer à la frontière de la culture hiérarchique et bureaucratique, tout en restant liés par leur loyauté politique réciproque.

## 5. **S'entourer de personnes aptes à gérer dans la complexité**

Assurer la présence, sur le plan technique, de gestionnaires pouvant manoeuvrer dans la complexité des relations politico-administratives et managériales. Des personnes qui sauront alimenter le cheminement tout en assurant l'atterrissage concret des changements. Pour animer et coordonner cette relation, la présence d'administrateurs publics maniant un leadership partagé et favorisant les rapports collectifs sera essentielle à l'entretien et à l'équilibre du système.

Ces conditions sont à notre avis interconnectées sur le plan des valeurs et interdépendantes face aux enjeux de mise en œuvre. Elles permettront d'abord de préparer et d'animer le débat de société nécessaire et préalable à l'établissement d'une forme de décentralisation intégrée entre le local et le régional. Ensuite, elles faciliteront la définition des instances nécessaires pour gérer les mandats, la représentation et les relations, tant en région qu'avec le central.

## ■ **CONCLUSION**

La réforme de 2003 a opéré peu de changements au Québec, sauf en termes de gouvernance de l'instance régionale de développement, en instituant des CRÉ qui attribuent des responsabilités fonctionnelles de renseignement-conseil à une catégorie désignée d'élus municipaux. Censé préparer une vague de réelle décentralisation politique, le projet gouvernemental s'est rapidement enlisé dans sa propre toile, incapable d'assurer au point de départ les conditions structurelles d'une sous-plesse adaptatrice dans le déploiement des programmes publics en région.

Un bilan approfondi de toutes ces années n'est pas nécessaire pour convenir que la décentralisation promise ne s'est pas matérialisée<sup>9</sup>. Nous ne sommes pas seuls à établir un « constat d'impuissance collective à passer de l'ambition aux actes » en cette matière (Divay, 2009, p. 181) et nous n'offrirons pas de recette magique sur la décentralisation au Québec. L'important est d'abord de savoir de quelle vision de société et d'État une telle option relèverait. Les valeurs associées à la gouvernance partagée offrent cependant la construction progressive de vision au sein de processus partenariaux inclusifs, délibératifs et réflexifs. Des valeurs qui doivent être vécues en amont dans les processus préparatoires.

Une dynamique unique a été vécue en ce sens, au cours de la période s'échelonnant de 2004 à 2009, à l'intersection État-régions par la TQR et son Comité technique. Une expérience dont les propriétés nous amènent à centrer le regard sur l'utilité de rapports dialectiques à l'interface collective régions-État. Dans toute construction de vision subséquente, entre l'administration publique et des partenaires périphériques, qu'ils soient sectoriels ou territoriaux, le partenariat symétrique recèle un potentiel de jonction stratégique qui soit à la fois opérationnel, en contexte, et évolutif ou dynamique, d'un point de vue systémique.

À l'heure d'un changement de garde politique au Québec, à la suite de l'élection de 2012, la tentation pourrait être grande de rejouer dans les structures mandatées du développement local et régional. C'est d'ailleurs un cycle quasi naturel auquel les communautés régionales ont été soumises durant les trois dernières décennies. Le risque de faire du surplace menace toujours, en matière de décentralisation, en s'embourbant une fois de plus dans une logique subsidiaire descendante et compartimentée du développement.

Malgré cette mise en garde, nous affirmons qu'une interface régions-centre partenariale et dynamique mérite d'être confirmée et même pérennisée comme prémisses à une recherche authentique de gouvernance partagée. Puisque le leadership administratif transformationnel s'avère une condition clé dans l'accompagnement de cette gouvernance, un changement important de paradigme sera essentiel, à l'intersection de la relation multination politico-administratives et managériales État-régions, pour sortir le partenariat et l'horizontalité de l'informalité (Lindquist, 2012). À ce chapitre, la relation privilégiée vécue au Comité technique de la TQR, à tout le moins durant la période 2004-2009, montre qu'un tel idéal n'est pas utopique.

<sup>9</sup> Parmi les rares responsabilités qui ont véritablement fait l'objet d'une décentralisation depuis 2003, apparaissent la gestion des baux de villégiature en terres publiques et celle des carrières-gravélières. Elles ont été assumées par des MRC volontaires, entités supramunicipales habilitées à percevoir et à administrer leur propre régime fiscal en lien avec les services offerts aux citoyens gérés sur leur territoire. Quant aux CRÉ, elles ont permis d'affermir une pratique de concertation-consultation avec la société civile et les représentants de territoires autour d'enjeux collectifs, telles l'identification de priorités communes de développement, la désignation d'usages des terres publiques ou l'identification des principaux couloirs destinés à la motoneige et au véhicule hors route, pour en nommer quelques-uns.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Amblard, H. et autres (2005). « Méthodologie d'élaboration des réseaux : les étapes de la traduction », *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, p. 149-178.
- Bourgault, J. (2007). « Les facteurs contributifs au leadership du Greffier dans la fonction publique du Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 50, n° 4, p. 541-571.
- Côté, L. (2003). « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 2, p. 2-6.
- Côté, L. et B. Lévesque (2009). « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 11-69.
- CRÉ Montérégie Est (2006). *Impact des mesures fiscales accordées aux entreprises des régions ressources sur les entreprises des régions centrales du Québec*, [www.monteregie-est.org/cre\\_monteregie\\_fichiers/file/dossier\\_socio\\_economique/dossier\\_socio\\_economique\\_5\\_fr.pdf](http://www.monteregie-est.org/cre_monteregie_fichiers/file/dossier_socio_economique/dossier_socio_economique_5_fr.pdf) (page consultée en septembre 2012).
- Divay, G. (2009). « La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 165-205.
- Jean, B. et L. Bisson (2008). « La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, n° 3, p. 539-560.
- Lemay, L. (2008). « Le devoir d'être stratège », dans B. Mazouz (dir.), *Le métier de gestionnaire à l'aube de la gestion par résultats : nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 299-332.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, édition électronique 2009, coll. « Les classiques des sciences sociales », Chicoutimi.
- Lévesque, B. (2006). *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*, Cahier n° C-13-2006, ARUC Économie sociale.
- Lindquist, E. (2012). « Culture, Control, or Capacity? Re-Visited: How Is the Government of Canada Meeting Horizontal Challenges in Public Sector Management Ten Years Later? », Communication présentée lors de la première conférence nationale de l'ACPAC, Ottawa, mai 2012.
- Luc, É. (2010). *Le leadership partagé*, 2<sup>e</sup> éd. revue et augmentée, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (2005). *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale : la décentralisation*, Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions et Table Québec-régions (2007). *Rapport sur la mise en œuvre du protocole d'entente avec les présidents des conférences régionales des élus (CRÉ)*, Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions et Table Québec-régions, [www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/table\\_quebec\\_regions/rapport\\_protocole\\_entente\\_presidents\\_cre.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/ministere/table_quebec_regions/rapport_protocole_entente_presidents_cre.pdf) (page consultée en septembre 2012).

- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (2007). *Approche intégrée et régionalisée. Réponses et Plan d'action 2007-2008*, www.mrn.gouv.qc.ca/regions/pdf/commissions-presentation.pdf (page consultée en septembre 2012).
- Ministère du Conseil exécutif (2003). *Devenir maître de son développement : la force des régions*, Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la communication gouvernementale.
- Monnier, L. et B. Thiry (1997). « Architecture et dynamique de l'intérêt général », dans L. Monnier et B. Thiry (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 11-29.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec : les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux : 1960-2006*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- OCDE (2010). *Examen de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, www.usherbrooke.ca/irecus/fileadmin/sites/irecus/documents/OCDE/examens\_ocde\_politiques\_rurales\_quebec.pdf (page consultée en septembre 2012).
- Québec (2007). *Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions*, L.R.Q. c. M-22.1 refonte 1<sup>er</sup> octobre 2007, Éditeur officiel du Québec.
- Premier ministre (2004a). *Décentralisation et régionalisation : pour un gouvernement plus près des citoyens*, www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/octobre/2004-10-14.asp (page consultée en septembre 2012).
- Premier ministre (2004b). *Protocole d'entente en faveur d'une décentralisation vers les municipalités*, www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/octobre/protocole\_entente\_forum.pdf (page consultée en septembre 2012).
- Premier ministre (2004c). *Forum des générations : le premier ministre fait le bilan des réalisations*, www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2004/decembre/2004-12-21.asp (page consultée en septembre 2012).
- Savard, J.-F. et J.-P. Villeneuve (dir.) (2011). *Les défis de la gouvernance multinationale : l'exemple de la Suisse et du Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Svara, J. H. (2006). « Complexity in Political-administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept », *Public Administration Review*, vol. 61, n° 2, p. 176-183.
- Union européenne et Comité des régions (2009). *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multinationale*, Bruxelles, Union européenne et Comité des régions.

# LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU DANS LES NATIONS MINORITAIRES : LES CAS DU QUÉBEC-CANADA ET DE LA CATALOGNE-ESPAGNE

Par **Alexandre Couture Gagnon**<sup>1</sup>, Professeure, École nationale d'administration publique • alexandre.couture-gagnon@enap.ca

---

**RÉSUMÉ** Dans cet article, nous examinons la gouvernance multiniveau de deux nations minoritaires (le Québec et la Catalogne) dans trois champs de politique, soit la langue, l'immigration et les relations internationales. Après l'examen de ces trois champs, il ressort qu'une telle gouvernance est absente de la politique linguistique au Québec-Canada, alors qu'elle atteint un paroxysme de formalisme pour ce qui est de la politique d'immigration. Quant aux relations internationales, la gouvernance varie selon les dossiers. Du côté de la Catalogne-Espagne, la gouvernance multiniveau est appelée à changer au chapitre de la politique linguistique, et elle est présente en regard de la politique d'immigration, quoiqu'elle connaisse certaines difficultés en raison de la gestion budgétaire et de l'implication des élus politiques. Finalement, la politique de relations extérieures est soumise à la volonté de Madrid.

---

**ABSTRACT** In this article, I examine multi-level governance of two minority nations (Québec and Catalonia) in three policy areas; namely, language, immigration and foreign relations. From this analysis, it appears that multi-level governance is absent from linguistic policy in Québec-Canada while, on the other hand, immigration policy is highly formalized in terms of jurisdictional role. Regarding foreign policy, governance varies depending on the particular issue area. As concerns Catalonia-Spain, multi-level governance in the area of linguistic policy is bound to change. It is also present in the area of immigration policy, although it has encountered certain difficulties related to fiscal management and the involvement of elected representatives. Finally, foreign relations is a policy area that comes under the exclusive authority of Madrid.

---

**Pour citer cet article :** Couture Gagnon, A. (2013). « La gouvernance multiniveau dans les nations minoritaires : les cas du Québec-Canada et de la Catalogne-Espagne », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 156-175.

**L**e Québec et la Catalogne<sup>2</sup> sont deux nations minoritaires du monde industrialisé qui portent une langue et une culture distinctes de celles du pays dans

---

<sup>1</sup> L'auteure remercie les professeurs André Lecours, Tove Malloy, Leslie Pal et Stanley Winer ainsi que deux réviseurs anonymes pour leurs commentaires. Un merci tout spécial est adressé à l'European Centre for Minority Issues (ECMI, Flensburg, Allemagne) où l'auteure a effectué une partie de sa recherche. L'auteure remercie aussi les nombreux interviewés en vertu de l'approbation d'éthique numéro 12-0987 de l'Université Carleton. Toute erreur relève de la responsabilité de l'auteure. Cette recherche a bénéficié du financement de l'Association internationale des études québécoises (AIEQ), du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), du Régime de bourses d'études supérieures de l'Ontario (BESO) et de l'Université Carleton.

<sup>2</sup> Par Catalogne, nous désignons la communauté autonome d'Espagne nommée ainsi. Les Pays catalans comprennent d'autres régions de la France, de l'Espagne, de l'Italie et l'Andorre.

lequel elles se trouvent. De surcroît, ces nations minoritaires sont soutenues par des entités politiques : le Québec est une province canadienne et la Catalogne, une communauté autonome espagnole. L'Espagne peut être qualifiée de quasi-fédération, tandis que le Canada est une fédération ; à ce titre, la Catalogne perçoit ses revenus en moins grande proportion que le Québec. La Catalogne et le Québec revendiquent tous deux davantage de pouvoir dans les champs de politique publique qui définissent leur spécificité ou dans ceux qui les rapprochent d'un statut de quasi-État. Ainsi, les trois champs de politique sélectionnés pour cette étude sont la langue, l'immigration et les relations internationales, lesquels nous paraissent caractéristiques, voire emblématiques, des nations minoritaires. La langue et l'immigration sont susceptibles de garantir ou, à l'inverse, de mettre en danger l'avenir de la nation minoritaire. Si celle-ci ne préserve pas sa langue ou si ses immigrants ne l'apprennent pas, le futur de la nation minoritaire sera en péril. Quant aux relations internationales d'une nation minoritaire, elles lui permettent de se distinguer des autres entités non fédérales – c'est-à-dire des autres provinces au Canada et des autres communautés autonomes en Espagne – du pays. De plus, ces relations offrent une reconnaissance internationale, à l'image de celle à laquelle les véritables pays ont droit.

Dans l'ensemble des pays, et plus particulièrement au sein des fédérations, le partage des responsabilités est source de conflit entre les différents ordres de gouvernement. Chacun souhaite ne pas être responsable des compétences coûteuses ou peu susceptibles d'engager les citoyens. En contrepartie, chaque palier tente d'obtenir la responsabilité des compétences importantes aux yeux des citoyens ; la loyauté de ces derniers est garante de réélection et de prestige en plus de faciliter la mise en œuvre de politiques ou de programmes auxquels le gouvernement en place tient profondément. Dans les pays comptant des nations minoritaires, l'enjeu du partage des responsabilités est encore plus grand, puisque certaines compétences revêtent un caractère vital pour la continuation de la nation minoritaire et deviennent ainsi encore plus précieuses aux yeux des deux ordres de gouvernement. C'est le cas des champs de politiques linguistiques, d'immigration et de relations internationales discutées ici.

Comment la gouvernance multiniveau se déploie-t-elle au Québec-Canada et en Catalogne-Espagne dans ces trois champs de politique ? Autrement dit, comment fonctionne la gouvernance d'un champ de politique lorsque deux ordres de gouvernement en sont (ou aimeraient en être) responsables ? Nous définissons la gouvernance multiniveau comme l'ensemble des processus par lesquels les deux paliers de gouvernement agencent leur politique respective dans un champ de politique donné. Ainsi, nous étudions la gouvernance séparément dans chacun des trois champs de politique étudiés. Pour chacun des trois champs de politique et pour chacun des cas (soit le Québec-Canada et la Catalogne-Espagne), nous déterminons s'il y a ou non gouvernance multiniveau entre les deux paliers gouvernementaux. Les résultats de l'analyse sont dichotomiques : soit il y a gouvernance multiniveau, soit celle-ci n'est pas présente. Si les deux paliers de gouvernement se consultent régulièrement en matière d'élaboration de politique et d'implantation de programme dans un champ de politique, nous considérons qu'il y a présence de

gouvernance multiniveau. En revanche, si aucun document officiel ne démontre de collaboration et si les interlocuteurs interviewés affirment qu'il n'existe pratiquement aucun contact avec l'autre palier dans le champ de compétence étudié, nous tenons pour acquis qu'il n'y a pas de gouvernance multiniveau.

Notre texte s'inscrit dans une approche positive; il ne souhaite pas prescrire comment la gouvernance devrait être effectuée entre les ordres de gouvernement. Il vise uniquement à la décrire, sans porter de jugement normatif.

## ■ LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU AU QUÉBEC-CANADA

Au Québec-Canada, la gouvernance multiniveau diffère pour les trois champs de politique étudiés, soit la langue, l'immigration et les relations internationales. Ainsi, elle est inexistante pour les politiques linguistiques, puisque le Québec et le Canada conduisent leur politique de langue en vase clos et renvoient les conflits sporadiques au système judiciaire. À l'opposé, la gouvernance multiniveau atteint un très haut niveau dans le domaine de l'immigration. L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains de 1991 (ci-après, Accord Canada-Québec) stipule entre autres comment les deux gouvernements interagissent, quelle information ils doivent se transmettre et selon quelles modalités. Cette entente guide toutes les relations entre le Québec et le Canada au sujet de l'immigration. Entre les champs de politique linguistique et d'immigration se trouve celui des relations internationales. La gouvernance multiniveau y existe en partie (par exemple, pour les organisations internationales comme l'UNESCO), mais pas dans tous les dossiers (par exemple, pour le commerce international).

### La politique linguistique

Dans le domaine de l'aménagement linguistique, la gouvernance multiniveau entre le Québec et le Canada n'existe quasiment plus depuis au moins les années 1990. Le Québec est seul responsable de sa politique linguistique dans ses champs de compétence, le Canada possédant une politique linguistique différente. En pleine Révolution tranquille, le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (Rapport Parent) recommanda l'intervention du gouvernement québécois « pour protéger le français non seulement dans les écoles et universités, mais dans toute la vie publique » (Parent, 1965, par. 621). Entre la création de la commission Parent en 1961 et la publication de son rapport de 1965, le gouvernement fédéral institua la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en 1963. Brièvement, celle-ci, aussi connue comme la commission Laurendeau-Dunton, recommanda en 1967 que le français et l'anglais soient officiels au Parlement, dans les cours fédérales et dans la fonction publique fédérale. L'année suivante, au Québec, la Commission scolaire de Saint-Léonard annonçait qu'elle cesserait d'offrir les classes bilingues et qu'elle les remplacerait progressivement par des classes en français, soulevant l'ire des parents allophones et anglophones. Le premier ministre Jean-Jacques Bertrand déposa un projet de loi garantissant le libre choix de la langue d'instruction en novembre 1968, lequel fut retiré quelques mois plus tard. Une violente manifestation

de parents francophones et italiens conduisit à l'application de la Loi sur l'émeute en septembre 1969. Finalement, la Loi pour promouvoir la langue française au Québec fut adoptée en novembre 1969 (Robert, 2008, p. 306-307).

Ces événements constituent la crise de Saint-Léonard et ont contribué, à l'instar de la montée du nationalisme québécois, à instiguer l'action en matière linguistique de la part des deux ordres de gouvernement. Du côté du Canada, le gouvernement vota la Loi sur les langues officielles en juin 1969 (renforcée en 1985) qui établit le bilinguisme de la fonction publique fédérale, du Parlement, des cours fédérales (hormis la Cour suprême), des lois et fit des minorités francophones hors Québec et de la minorité anglophone au Québec la responsabilité du fédéral. Du côté du Québec, à la suite des recommandations de la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques (commission Gendron), le gouvernement vota la Loi sur la langue officielle en 1974. Cette loi fit du français la langue officielle de la province, le rendit obligatoire dans l'affichage, força la francisation des entreprises, restreignit l'école anglaise aux enfants qui connaissaient déjà cette langue et accorda la priorité à la version française des lois québécoises. Puis, le Parti Québécois gagna les élections de 1976 et adopta la Charte de la langue française l'année suivante. Dans sa version initiale, cette loi prévoyait que le français serait la langue unique dans l'affichage, que les entreprises de cinquante employés et plus seraient francisées, que l'enseignement en anglais ne serait offert qu'aux enfants de parents ayant reçu leur enseignement primaire en anglais au Québec, que seule la version française des lois serait officielle. Ces dispositions ont été restreintes après des jugements et la Loi constitutionnelle de 1982. En matière d'affichage, dans le jugement *Ford c. Québec* de 1988, la Cour suprême statua que d'autres langues que le français devraient être permises. Le premier ministre Robert Bourassa usa de la disposition de dérogation de la Loi constitutionnelle de 1982 pour suspendre l'application de ce jugement. Pour l'enseignement, l'article 23 de cette même loi fit en sorte que les enfants puissent recevoir leur enseignement primaire et secondaire en anglais au Québec si leurs parents ou bien un frère ou une sœur avaient reçu leur instruction primaire (dans le cas des parents) ou encore primaire ou secondaire (dans le cas du frère ou de la sœur) en anglais au Canada. En 2009, la Loi modifiant la Charte de la langue française de 2002 (laquelle visait à restreindre l'enregistrement dans une école anglaise non subventionnée au Québec afin d'ensuite recevoir l'enseignement dans une école anglaise subventionnée par des fonds publics dans la province) fut invalidée par la Cour suprême qui jugea que « Le refus de prendre en compte le parcours d'un enfant dans une [école privée non subventionnée], imposé par l'al. 2 de l'art. 73 CLF [la Charte de la langue française de 1977], est total et sans nuance, et paraît excessif par rapport à la gravité du problème de l'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique par l'intermédiaire d'écoles passerelles » (*Nguyen c. Québec*, Cour suprême du Canada, 2009). Quant aux textes des lois québécoises, la Cour suprême jugea en 1979 dans la cause *Québec c. Blaikie* qu'il était inconstitutionnel que seule la version française des lois québécoises soit officielle (Cour suprême du Canada, 1979). En somme, la politique linguistique du Québec a été établie avec la Charte de la langue française de 1977. Depuis, des

jugements et la Loi de 1982 ont diminué la prépondérance du français, mais cette langue demeure la seule langue officielle de la province.

La mise en œuvre des politiques linguistiques au Québec-Canada repose sur l'absence d'interaction entre les deux gouvernements. Lorsqu'interviewés (séparément), Guy Dumas, sous-ministre associé au Secrétariat à la politique linguistique du Québec de 1990 à 1995 et de 2000 à 2008, et Graham Fraser, commissaire au Commissariat aux langues officielles du Canada depuis 2006, ont été unanimes : il n'existe aucun contact ni entre les deux politiques, ni entre les autorités responsables de les mettre en œuvre depuis au moins les années 1990. Au cours de sa carrière, Dumas a participé à six changements de lois linguistiques et n'a jamais été témoin de contact avec le gouvernement fédéral<sup>3</sup>. Selon Fraser, le gouvernement fédéral ne veut pas avoir l'air de dire au Québec quoi faire en matière linguistique, car la question est trop sensible politiquement<sup>4</sup>.

### **La politique d'immigration**

S'agissant de la politique d'immigration, la gouvernance multiniveau entre le Québec et le Canada fonctionne très bien. Depuis que le Québec a fait part de son intérêt pour l'immigration en créant le Service de l'immigration au sein du ministère des Affaires culturelles en 1965, le gouvernement fédéral a offert son appui à un partage des pouvoirs en matière d'immigration. En 1968, le secrétaire du Québec, Yves Gabias, et le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration, Jean Marchand, annoncèrent la création du nouveau ministère de l'Immigration du Québec. Officiellement, le fédéral collaborait parce qu'il reconnaissait la particularité linguistique du Québec et l'importance de préserver la langue française sur son territoire. Dans les faits, deux autres facteurs semblent avoir influencé la collaboration du gouvernement fédéral. D'abord, ce dernier devait sans doute savoir que, portée devant la justice, la demande du Québec pour bénéficier de plus de pouvoir en immigration serait reçue favorablement. En vertu du paragraphe 95 de la Loi constitutionnelle de 1867, l'immigration (de même que l'agriculture) est une compétence partagée entre les provinces et le fédéral. De plus, dans les années 1960, le mouvement nationaliste québécois gagnait du terrain et le fédéral avait intérêt à se soucier, du moins en apparence, du fait français au Québec. Ainsi, les discours des ministres québécois et canadien responsables de l'Immigration, lors de l'annonce du ministère québécois en 1968, révèlent un désir de collaboration entre les deux gouvernements (Radio-Canada, 1968).

La mise en œuvre de la gouvernance multiniveau au Québec-Canada a suivi un processus incrémental, c'est-à-dire qu'elle a avancé par changements marginaux. En 1968, lors de la première entente, la présence de fonctionnaires québécois dans les bureaux d'immigration canadiens à l'étranger fut accordée au gouvernement québécois afin qu'il puisse informer les immigrants de la réalité québécoise. En 1971, avec l'entente Cloutier-Lang, le gouvernement québécois put donner de l'information aux immigrants potentiels et acceptés que souhaitait admettre le gouvernement

<sup>3</sup> Interview avec Guy Dumas en 2012.

<sup>4</sup> Interview avec Graham Fraser en 2012.

canadien sur le territoire québécois. L'entente Bienvenue-Andras de 1975 stipula que Québec et Ottawa planifieraient ensemble la politique d'immigration devant s'appliquer au Québec. De plus, les deux gouvernements partageraient l'information sur les demandes d'immigration et se consulteraient sur le recrutement et la sélection des résidents permanents et des travailleurs temporaires. Néanmoins, Ottawa prendrait la décision quant à la sélection des immigrants (Québec et Canada, 1975). En 1978, en vertu de l'entente Couture-Cullen, le gouvernement québécois put sélectionner ses immigrants dans certaines catégories : immigrants indépendants, travailleurs temporaires, étudiants, enseignants postsecondaires et touristes médicaux (Canada et Québec, 1978). À la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech en 1990, le gouvernement fédéral souhaitait montrer qu'il faisait preuve de conciliation à l'égard du Québec et entreprit des négociations bilatérales avec le gouvernement québécois afin que ce dernier rapatrie des pouvoirs en matière d'immigration (Kelley et Trebilcock, 1998, p. 392-393). Depuis l'Accord Canada-Québec de 1991, la formule peut être résumée ainsi : sélection par le Québec et admission par le Canada. Plus précisément, le gouvernement québécois « sélectionne » les immigrants de toutes les catégories, sauf celles des réfugiés et de la réunification familiale, et le gouvernement canadien les « admet » en effectuant les vérifications médicales et de sécurité. Le Québec peut accepter autant d'immigrants que son poids démographique dans la population canadienne, plus 5 %. Finalement, le Québec reçoit un transfert fédéral pour l'intégration des immigrants, contrairement aux autres provinces où le fédéral est directement chargé de cette responsabilité (Canada et Québec, 1991). Malgré de nombreuses requêtes, aucune entrevue substantielle n'a pu être obtenue au ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec. Par contre, une entrevue au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada a permis de confirmer que l'Accord Canada-Québec de 1991 guide l'ensemble des correspondances et des contacts entre les deux ministères. Les deux parties seraient totalement satisfaites de l'Accord et de la gouvernance qu'il permet, hormis certains éléments liés aux dates d'échéance qui ne conviendraient plus au calendrier actuel du gouvernement fédéral<sup>5</sup>. Autrement dit, mis à part quelques retards qui se répètent au fil des ans et contre lesquels le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada ne peut rien faire, la gouvernance multinationale satisferait les deux ministères.

## La politique de relations internationales

Les relations internationales font l'objet d'une gouvernance multinationale partielle entre le Québec et le Canada. Dans certains dossiers, comme les organisations internationales, les deux paliers collaborent sur une base régulière et fonctionnelle, alors que dans d'autres, comme c'est le cas avec le commerce international, la collaboration est faible. Bien qu'elle soit partielle, cette gouvernance multinationale est visible depuis le milieu des années 1980 et a été instaurée en partie grâce à l'intervention de la France (Bernier, 1996). Ainsi, en 1965, au cœur de

<sup>5</sup> Interview avec un fonctionnaire anonyme du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada en 2012.

la Révolution tranquille, le Québec signa avec la France deux accords sur des programmes d'échange en éducation et en culture, deux champs de compétence provinciale. La même année, le vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du Québec, Paul Gérin-Lajoie, affirma dans un discours devant le corps consulaire à Montréal que le Québec avait juridiction sur ces compétences à l'international :

J'ai mentionné, il y a un instant, la surprise qu'a causée la signature, par la France et le Québec, d'une entente sur l'éducation. Cette entente est tout à fait conforme à l'ordre constitutionnel établi. Face au droit international, en effet, le gouvernement fédéral canadien se trouve dans une position unique. S'il possède le droit incontestable de traiter avec les puissances étrangères, la mise en œuvre des accords qu'il pourrait conclure sur des matières de juridiction provinciale échappe à sa compétence législative. Ainsi en a décidé, il y a près de trente ans [en 1937], un jugement du comité judiciaire du Conseil privé, jugement qui n'a jamais été infirmé. (Gérin-Lajoie, 1965)

La Loi constitutionnelle de 1867 stipule à l'article 132 que les relations internationales sont de compétence fédérale. Toutefois, le ministre se basa sur une décision du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, le plus haut tribunal canadien jusqu'en 1949 pour les questions de droit civil, remontant à 1937. Le tribunal avait alors statué, dans un jugement portant sur les relations de travail, que si un traité international s'intéressait à des compétences provinciales, le traité devait être mis en œuvre par les provinces. Autrement dit, le Canada ne peut s'engager dans un traité international sur des questions de compétence provinciale sans avoir obtenu l'aval des provinces (Russell, 1982, p. 122-123). C'est à cet élément de jurisprudence que fit référence Paul Gérin-Lajoie lorsqu'il prononça ce qui devint la « doctrine Gérin-Lajoie » : les compétences du Québec se « prolongent » à l'international. En 1968, Québec souhaitait prendre part à une conférence internationale sur l'éducation, un champ de compétence provinciale. La France organisa la présence du Québec en lui obtenant une invitation du pays hôte, le Gabon, à l'encontre de la volonté d'Ottawa. Québec prit part à la conférence en février et fut reçu avec les plus grands égards ; or le Canada suspendit ses relations diplomatiques avec le Gabon et rappela son ambassadeur en poste dans le pays. En avril, le Québec participa à une autre conférence internationale, cette fois sur la francophonie, en France, et Ottawa fut informée une journée avant l'annonce publique par Québec (Sharp, 1968, p. 33-38). En 1969 et 1970, malgré la frustration du gouvernement canadien, le Québec participa à deux conférences internationales visant à créer l'Agence de coopération culturelle et technique, désormais l'Organisation internationale de la Francophonie. La France usa de son influence sur les pays africains et obtint une invitation formelle pour le Québec (Paquin, 2006). Finalement, en 1984, Brian Mulroney prit le pouvoir à Ottawa et signa, un an plus tard, un accord avec le nouveau premier ministre du Québec, Pierre-Marc Johnson. L'entente sur le Sommet francophone stipulait entre autres que :

Sur les questions relatives à la situation politique mondiale, le Premier ministre du Québec est présent et se comporte comme un observateur intéressé. Sur les questions relatives à la situation économique mondiale, le Premier ministre du Québec pourra, après concertation et avec l'accord ponctuel du Premier ministre du Canada, intervenir sur celles qui intéressent le Québec. (Canada et Québec, 1985)

En d'autres termes, le Québec participerait à une conférence internationale et interviendrait si le sujet se rapportait à ses champs de compétence. Cette collaboration croissante fut stoppée en 1995, année du second référendum sur la souveraineté du Québec, avec la publication par Ottawa d'un document intitulé *Le Canada dans le monde*. En réponse à ce document, Québec publia en 1999 la *Déclaration du gouvernement du Québec concernant la participation aux forums internationaux traitant d'éducation, de langue, de culture et d'identité*, laquelle déplorait :

[...] dans son énoncé de 1995, *Le Canada dans le monde*, faisant de la culture un des trois piliers de son action internationale, le gouvernement du Canada ignore jusqu'à l'existence de la culture québécoise et que des ministres fédéraux la décrivent comme une simple « composante régionale » d'une culture canadienne unique [...] (Québec, 1999)

Puis, l'Assemblée nationale du Québec vota deux lois. D'abord, la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec de 2000 réitéra la doctrine Gérin-Lajoie :

L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec. (Québec, 2000, chap. II, par. 7)

Ensuite, la Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives de 2002 précisa que tout accord international signé par le gouvernement fédéral et affectant les compétences du Québec devrait être approuvé par l'Assemblée nationale. Finalement, la bonne entente en matière de relations internationales fit un pas en avant en 2006, lorsque le premier ministre fédéral nouvellement élu, Stephen Harper, accorda au Québec de siéger à l'UNESCO. L'Accord Québec-Canada sur l'UNESCO prévoit un représentant permanent pour la province au sein de la délégation canadienne. En vertu de cette entente, le Québec a un « accès immédiat à tous les documents officiels transmis par l'UNESCO » et est donc en mesure d'influencer la position canadienne « en temps réel » (Québec, 2012).

La mise en œuvre de la gouvernance mult niveau en matière de relations internationales est caractérisée par sa nature différente selon les dossiers. Hormis ce qui concerne les organisations internationales, aucun accord formel entre Québec et Ottawa ne régit les contacts entre les deux gouvernements. Des entrevues réalisées avec des fonctionnaires québécois et fédéraux ont montré que pour ce qui est des organisations internationales, les fonctionnaires québécois et fédéraux collaborent, alors qu'ils ne le font pas pour le commerce international. En matière d'organisations internationales, Québec et Ottawa coopèrent à l'enseigne de plusieurs dossiers « comme s'ils travaillaient pour le même gouvernement », au dire

d'un fonctionnaire québécois<sup>6</sup>. L'information est partagée sans réserve et les dossiers seraient dorénavant mieux montés parce qu'ils sont étudiés de façon rigoureuse par deux groupes de fonctionnaires, c'est-à-dire de Québec et d'Ottawa<sup>7</sup>. Par contre, s'agissant de commerce international, la collaboration est irrégulière. Cela s'explique en partie par la Loi constitutionnelle de 1867, selon laquelle le fédéral est responsable du commerce international (art. 91, par. 2). Toutefois, les provinces sont chargées de l'application des accords internationaux lorsque ceux-ci touchent leurs champs de compétence; d'où la « clause Canada » que le gouvernement fédéral inclut dans les accords qu'il signe avec d'autres pays, le prémunissant contre une province qui refuserait d'appliquer un accord. Dans le cadre des négociations actuelles sur le libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, les fonctionnaires québécois et fédéraux partagent l'information. De l'avis de fonctionnaires québécois et fédéraux interviewés, cette rare collaboration en matière de commerce international serait attribuable à la demande de l'Union européenne qui souhaite, dans le cadre de cet accord, accéder aux contrats publics des provinces, lesquels sont de compétence provinciale<sup>8</sup>. Pour les autres accords commerciaux, les provinces sont informées, mais pas consultées formellement. Un directeur général du gouvernement fédéral interviewé à ce sujet affirme que la plupart des pays, à l'exception de la France, de la Belgique et de la Suisse, ne connaissent pas le Québec et ne souhaitent négocier qu'avec le gouvernement fédéral<sup>9</sup>. Un fonctionnaire du gouvernement québécois a, quant à lui, indiqué que le gouvernement fédéral invite les provinces à s'exprimer sur le contenu des négociations commerciales<sup>10</sup> (autres que celles avec l'Union européenne). En somme, il y a une gouvernance multiniveau en matière de relations internationales entre Québec et Ottawa, mais celle-ci n'est pas formelle et son degré varie selon les dossiers.

## ■ LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU EN CATALOGNE-ESPAGNE

En Catalogne-Espagne, la gouvernance multiniveau était auparavant inexistante du côté des politiques linguistiques; la Catalogne devait respecter la co-officialité du castillan avec le catalan sur son territoire. Toutefois, des événements récents laissent croire que le gouvernement central tentera d'exercer plus de pouvoir en matière linguistique. Quant à l'immigration, la gouvernance multiniveau y est soumise, d'une part, à la gestion budgétaire de Madrid, qui transfère des fonds aux communautés autonomes chargées de l'accueil et de l'intégration des immigrants, et, d'autre part, au fonctionnement des entités responsables de la gouvernance multiniveau où siègent des élus politiques aux idées parfois différentes. Enfin, en ce qui concerne les relations extérieures, la gouvernance multiniveau accorde beaucoup de pouvoir à Madrid comparativement à Barcelone.

<sup>6</sup> Interview avec un fonctionnaire anonyme du ministère des Relations internationales du Québec en 2012.

<sup>7</sup> Interview avec un fonctionnaire anonyme du ministère des Relations internationales du Québec en 2012.

<sup>8</sup> Interview avec Patrick Muzzi en 2012; interview avec Randle Wilson en 2012.

<sup>9</sup> Interview avec Randle Wilson en 2012.

<sup>10</sup> Interview avec Patrick Muzzi en 2012.

## La politique linguistique

Officiellement, la Catalogne est responsable de sa politique linguistique, laquelle n'est donc pas soumise à la gouvernance multinationale. La Constitution de 1978 de l'Espagne stipule à l'article 3 que tous les citoyens du pays ont le devoir de connaître le castillan et qu'il s'agit de la langue officielle du pays; autrement dit, Madrid veut pouvoir communiquer avec ses citoyens dans une seule langue. En revanche, le même texte stipule, dans le même article, que les communautés autonomes, telle la Catalogne, pourront choisir une autre langue comme étant co-officielle (avec le castillan) sur leur territoire. Dès 1979, la Catalogne s'est prévaluée de ce droit : à l'article 3 de son Statut d'autonomie (lequel est, en quelque sorte, la Constitution de la communauté autonome), elle a déclaré que le catalan était la « langue propre » de son territoire et que le castillan et le catalan y seraient co-officiels. En 1983, la Catalogne vota la Loi sur la normalisation linguistique. Il revenait à la *Generalitat* (le gouvernement catalan) la responsabilité de promouvoir la « normalisation » du catalan, c'est-à-dire son égalité avec le castillan (Catalogne, 1983). À cette fin, la loi fit du catalan la langue de l'administration publique et du Parlement catalan et encouragea son utilisation dans les médias de communication (journaux, radio, livres, autres manifestations culturelles). Plus important encore, la loi stipula que tous les enfants devaient être capables d'utiliser « normalement et correctement » les deux langues co-officielles à la fin de leur éducation primaire, mais qu'ils étaient libres de choisir l'école catalane ou castillane. Cette loi favorisant le catalan fut bien reçue en Catalogne et en Espagne. Les langues minoritaires (comme le catalan, le galicien et le basque) étaient interdites sous la dictature de Franco de 1939 à 1975; le regain de vitalité du catalan symbolisait la transition vers la démocratie de l'Espagne tout entière (Mar-Molinero, 2000, p. 160-161).

La législation linguistique suivante, soit le décret établissant l'aménagement de l'enseignement infantile, primaire et secondaire obligatoire en Catalogne de 1992, força tous les enfants à étudier en catalan à partir de l'âge de huit ans. Cette loi fut mal accueillie dans la société espagnole hors Catalogne. À la rentrée des classes en septembre 1993, le grand quotidien espagnol *ABC* publia un article intitulé « Comme Franco, mais à l'envers : persécution du castillan en Catalogne » pour dénoncer ce qu'il percevait comme l'imposition du catalan aux personnes désireuses d'éduquer leurs enfants en castillan. En 1998, la Loi sur la politique linguistique visait à normaliser encore davantage l'utilisation du catalan dans l'administration publique, l'éducation, les médias, les industries culturelles ainsi que le monde socioéconomique (Catalogne, 1998, art. 1c). Les contrats et conventions collectives sont dorénavant rédigés dans la langue co-officielle choisie par les parties ou bien dans les deux langues en cas de désaccord. Les étudiants doivent démontrer leurs connaissances orales et écrites dans les deux langues co-officielles afin d'obtenir leur diplôme d'éducation secondaire. Des quotas linguistiques sont imposés pour la radio, la télévision et le cinéma et les entreprises doivent offrir des services dans les deux langues. En 2006, la Catalogne révisa son Statut d'autonomie; celui-ci contenait de nombreuses modifications dans les champs de politique linguistique, d'immigration et de relations extérieures. Le nouveau Statut fut voté à la *Generalitat* catalane avant de faire l'objet de négociations avec les membres du

Parlement espagnol, les Cortès, ce qui conduisit à l'affaiblir aux yeux des nationalistes catalans. Néanmoins, le texte fut approuvé par 74 % des votants catalans par référendum en 2006. L'article 6 prévoyait qu'en tant que « langue propre » des Catalans, le catalan « est la langue utilisée habituellement et de préférence par les administrations publiques et les médias publics de Catalogne. En outre, le catalan est normalement utilisé comme langue véhiculaire et d'apprentissage dans l'enseignement » (Catalogne, 2006a, art. 6.1). Selon la loi, l'Espagne devait prendre les moyens nécessaires pour faire reconnaître le catalan comme langue officielle dans l'Union européenne et pour que les citoyens catalans puissent communiquer avec le système judiciaire, avec les services du gouvernement central ainsi qu'avec les commerces situés en Catalogne dans leur langue. La même année, des membres du Parti populaire (PP, de droite) contestèrent la constitutionnalité de nombreux articles devant le Tribunal constitutionnel. Après moult tribulations, ce dernier rendit son jugement en 2010. Le nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne s'est vu considérablement invalidé par ce jugement de dernière instance. La cour statua que le catalan ne pouvait être la « langue préférée » de la communauté autonome parce que cela diminuerait le statut du castillan. De plus, les commerces ne pouvaient être forcés de communiquer en catalan. En outre, le castillan devait être la langue normale d'enseignement au même titre que le catalan.

La mise en œuvre de la politique linguistique en Catalogne ne semble pas soumise à la gouvernance multiniveau, mais cette situation est peut-être en train de changer. La langue est officiellement du ressort de la Catalogne : la *Generalitat* est responsable de faire appliquer ses lois en matière de langue sur son territoire. Toutefois, la Catalogne doit s'assurer de respecter la co-officialité du castillan et du catalan prévue dans la Constitution et interprétée par le Tribunal constitutionnel. Selon le directeur général de la politique linguistique de la *Generalitat* de Catalogne de 1996 à 2003, lorsque la Loi sur la politique linguistique de 1998 a été préparée par la *Generalitat*, les interlocuteurs du gouvernement central se disaient inquiets au sujet de l'avenir du castillan dans la communauté autonome et craignaient pour son recul<sup>11</sup>. En 2010, le Tribunal constitutionnel a prévenu que le castillan ne devait pas occuper une place moindre que le catalan dans le secteur de l'éducation. En date de mars 2013, le ministre de l'Éducation espagnol (du Parti populaire), José Ignacio Wert, a déposé un projet de loi sur la qualité de l'éducation qui imposerait des évaluations régulières en castillan et un contenu commun correspondant à 65 % des heures d'enseignement en Catalogne à partir de l'année scolaire 2014-2015. L'opposition est vive en Catalogne où le projet de loi est considéré comme favorisant un traitement inférieur du catalan et s'attaquant à une compétence de la communauté autonome.

## La politique d'immigration

Bien qu'une gouvernance multiniveau semble exister en matière d'immigration en Catalogne-Espagne, elle ne fonctionne pas très bien en raison de sa gestion. Lorsque l'Espagne s'est dotée d'une Constitution en 1978, le pays faisait face à une

<sup>11</sup> Interview avec Lluís Jou en 2012.

émigration plutôt qu'à une immigration. L'article 149.1 stipule que cette dernière est la compétence exclusive du gouvernement central. Au début des années 1990, l'Espagne est devenue un pays d'immigration nette et la Catalogne, communauté autonome riche, a commencé à recevoir de nombreux immigrants et à s'intéresser au phénomène sur son territoire. En 1993, cette dernière s'est dotée d'un comité interministériel sur l'immigration et d'un plan interministériel sur l'immigration 1993-2000, lequel mettait en place quelque quarante programmes destinés aux immigrants. En 2000, Madrid vota la Loi des droits et libertés des étrangers en Espagne et de leur intégration sociale qui faisait mention des communautés autonomes en deux endroits. D'abord, une Conférence sectorielle serait mise sur pied afin de coordonner les questions d'immigration avec les communautés autonomes. Ensuite, le ministre du Travail et de l'Immigration d'Espagne allait prendre en compte les projections de la main-d'œuvre demandée dans les communautés autonomes lorsqu'il déciderait du nombre de visas de travail annuels à délivrer, et la gestion des visas de travail se ferait dorénavant en collaboration avec les communautés autonomes. En 2000, la *Generalitat* se dota d'un Secrétariat à l'immigration et l'année suivante la Catalogne profita de la nouvelle loi pour établir ses compétences : elle publia un décret indiquant que son gouvernement était chargé des services sociaux (dont la santé, l'éducation et la formation professionnelle) offerts à tous les immigrants sur son territoire. Toujours en 2001, la Catalogne publia son nouveau Plan interministériel d'immigration 2001-2004 dans lequel elle rappelait sa compétence en matière de travail (en vertu de l'article 11.2 de son Statut d'autonomie de 1979) et affirmait ses compétences en immigration : « La *Generalitat* a une incidence qui doit être significative sur l'intégration sociale et économique de la population immigrante à travers les politiques d'éducation, de santé, de logement, etc. » (Catalogne, 2001<sup>12</sup>). En 2006, forte de sa politique d'immigration mise en œuvre depuis 2000, la Catalogne inclut dans son nouveau Statut d'autonomie un article officialisant la constitutionnalité de ses interventions à l'égard des immigrants. L'article 138.1 stipule :

En matière d'immigration, la *Generalitat* a : a) une compétence exclusive, en matière de premier accueil des personnes immigrées, qui comprend les activités sociosanitaires et d'orientation ; b) le développement de la politique d'intégration des personnes immigrées, dans le cadre de sa compétence ; c) l'établissement et la réglementation des mesures nécessaires à l'intégration sociale et économique des personnes immigrées et à leur participation sociale ; d) l'établissement par une loi d'un cadre de référence pour l'accueil et l'intégration des personnes immigrées. (Catalogne, 2006a)

Aussi, l'article 138.2 précise le pouvoir de la Catalogne quant aux permis de travail : « La *Generalitat* a une compétence exécutive en matière d'autorisation de travail aux étrangers dont la relation de travail s'établit en Catalogne » (Catalogne, 2006a). Pendant que le Tribunal constitutionnel étudiait le nouveau Statut d'autonomie, Barcelone tint une grande consultation publique sur l'immigration et en

<sup>12</sup> Les traductions sont de l'auteur.

tira un Pacte national pour l'immigration en 2008, démontrant son leadership et la gestion de ses compétences formellement acquises avec l'article 138. Le Plan de citoyenneté et d'immigration 2009-2012 mettant en œuvre le Pacte national compte plus de cent soixante pages et est disponible en français, en anglais et en aranais en plus du catalan et du castillan. Il formalise en quelque sorte la politique d'immigration de la Catalogne. Trois axes d'action sont identifiés : « Gestion des flux migratoires et accès au marché du travail », « Adaptation des services publics à une société diverse » et « Intégration dans une culture publique commune » (Catalogne, 2009). En raison de la croissance de la législation européenne en immigration, ce plan prévoit à la fois davantage de responsabilité européenne et de dévolution vers les communautés autonomes en matière d'immigration :

[L]a prise en charge par l'Union européenne d'importantes compétences en matière d'immigration et d'asile [...] déplace progressivement les compétences des États membres [telle l'Espagne], en particulier dans les fonctions d'élaboration de politiques communautaires, l'adoption de législation et planification et, plus exceptionnellement, d'exécution. Et, dans les États décentralisés, également des niveaux de gouvernement sous-nationaux, comme ceux des communautés autonomes. (Catalogne, 2009, p. 44)

Effectivement, en 2009, l'Espagne vota une nouvelle loi des droits et libertés des étrangers en Espagne et de leur intégration sociale (cette loi remplace dorénavant celle du même nom datant de 2000). L'une des raisons de cette refonte tenait aux neuf directives européennes liées à l'immigration prescrites depuis la dernière loi ; l'Espagne, comme les autres États membres de l'Union européenne, devait les inclure dans sa législation. La loi créa du même coup une Conférence sectorielle en immigration afin de « canaliser la coopération entre l'Administration générale de l'État [espagnol] et les communautés autonomes » (Espagne, 2009, art. VII). Elle reconnut aussi le rôle des communautés autonomes pour ce qui est de l'intégration des immigrants. Or, en 2010, le Tribunal constitutionnel restreint l'interprétation de l'article 138 (portant sur l'immigration) du Statut d'autonomie de 2006. La cour avisa que la Catalogne pouvait s'impliquer en immigration (en offrant des services sociaux aux immigrants), mais qu'elle ne pouvait choisir les travailleurs immigrants (elle peut appliquer les règles dictées par Madrid). De plus, le Tribunal a indiqué qu'il revenait au gouvernement central de fixer les termes de la participation de la Catalogne aux décisions en matière d'immigration. En somme, avec la sentence de 2010, la Catalogne a vu ses espoirs diminuer quant à une gouvernance multiniveau plus formelle en immigration.

La mise en œuvre de la gouvernance multiniveau de la politique d'immigration repose sur la volonté de collaboration de Madrid, qui détient l'ensemble des pouvoirs dans ce domaine et distribue aussi les ressources financières. Depuis 2009, la Catalogne peut délivrer les autorisations de travail aux immigrants en suivant les règles dictées par Madrid. La Conférence sectorielle en immigration, où les communautés autonomes et le gouvernement central discutent d'immigration, s'est réunie six fois depuis sa création (Espagne, 2012b). Le rapport de la dernière

rencontre disponible tenue en 2011<sup>13</sup> fait état de deux points d'information transmis par le gouvernement central aux communautés autonomes : présentation de modifications apportées à un règlement et approbation du Fonds d'appui à l'accueil et à l'intégration des immigrants (Espagne, s.d., p. 38). Enfin, la Commission bilatérale Catalogne-Espagne, qui existe depuis 2006, comprend une sous-commission bilatérale en matière d'immigration. Celle-ci « analyse les questions de travail et de résidence des étrangers qui touchent directement la Catalogne » (Espagne, s.d.). L'information sur le nombre de réunions de cette sous-commission n'est pas disponible. De plus, parce que les membres sont des élus politiques, la coopération est moindre en cas de divergence entre les partis politiques. Quant aux ressources financières, la compétence constitutionnelle de la Catalogne pour l'accueil et l'intégration des immigrants est circonscrite par le financement provenant du gouvernement central. En 2012, les ressources financières devant permettre aux communautés autonomes de mener à bien ces tâches, le Fonds d'appui à l'accueil et à l'intégration des immigrants, ont été annulées (EFE, 2012). La gouvernance multinationale en matière d'immigration existe-t-elle ? Puisque la Catalogne reçoit l'argent de la part de Madrid, laquelle peut l'annuler sans consultation, et puisque le gouvernement central n'est pas tenu de consulter les communautés autonomes sur les questions d'immigration (selon le jugement de 2010), Barcelone se trouve dans une position qui s'apparente plutôt à une gouvernance « espagnole » que multinationale.

### La politique de relations extérieures

Selon l'article 149.1.3 de la Constitution espagnole, les relations internationales sont du ressort du gouvernement central. Néanmoins, depuis la fin des années 1990, la Catalogne est active dans ce domaine. Elle a obtenu davantage de pouvoir en matière de relations internationales grâce à l'interprétation de la Constitution par le Tribunal constitutionnel au cours des années 1990. Auparavant, en 1985, ce dernier avait statué que la Galice (une autre communauté autonome) avait outrepassé ses compétences en signant un communiqué de collaboration avec le Danemark, un pays. Toutefois, le juge Eugenio Díaz Eimil émit un jugement divergent dans lequel il argua que la Galice devrait pouvoir poursuivre ses activités internationales si celles-ci relevaient de ses compétences et n'affectaient pas la souveraineté espagnole (Tribunal Constitucional, 1989a, Voto). Ce jugement porta ses fruits. La même année, la Catalogne contesta un décret espagnol selon lequel seule Madrid pouvait déterminer un film « espagnol » en coproduction. Barcelone défendit que les arts relevaient de son champ de compétence et qu'elle était responsable de mettre en œuvre les traités internationaux affectant ses compétences selon l'article 27.3 de son Statut d'autonomie de 1979. Le Tribunal constitutionnel reconnut que la Catalogne pouvait établir la nationalité d'un film. Plus intéressant encore, la cour statua, à l'instar du juge Díaz Eimil quelques mois plus tôt, que les « relations extérieures » ne constituaient pas toutes des « relations internationales »

<sup>13</sup> Une réunion de la Conférence sectorielle d'immigration s'est tenue le 27 juin 2012, mais le rapport n'est pas accessible (Espagne, 2012a).

et n'étaient donc pas toutes assujetties à l'article 149.1.3 de la Constitution (Tribunal Constitucional, 1989b).

Cinq années plus tard, en 1994, le même tribunal jugea que le Pays basque (une autre communauté autonome) pouvait maintenir son bureau de lobbying destiné aux membres de l'Union européenne à Bruxelles. Cette fois-ci, le Tribunal constitutionnel détailla son interprétation des « relations internationales » et jugea que le bureau basque relevait des « activités extérieures », donc était acceptable en vertu de la Constitution. La Catalogne, dont le bureau à Bruxelles était alors une « fondation », devint une délégation avec le mandat officiel de lobbying auprès de l'Union européenne en 2004 (Catalogne, s.d.). En 2006, à l'article 183 de son nouveau Statut d'autonomie, une commission bilatérale entre Barcelone et Madrid fut prévue afin d'assurer, entre autres sur les questions de relations extérieures : « a) la participation et la collaboration de la *Generalitat* à l'exercice des compétences étatiques qui concernent l'autonomie de la Catalogne ; b) l'échange d'information et l'établissement, le cas échéant, de mécanismes de collaboration aux politiques publiques respectives et aux questions d'intérêt commun » (Catalogne, 2006a). En 2010, le Tribunal constitutionnel affirma que : « la participation [de la *Generalitat* à la commission bilatérale devra] être régie par la législation du gouvernement central et ne pourra se substituer aux organes décisionnels de l'État [central] ni porter atteinte au libre et plein exercice des compétences du gouvernement central » (Tribunal Constitucional, 2010 par. 111). En d'autres termes, la Catalogne devra se soumettre aux organes décisionnels du gouvernement espagnol, et ce dernier ne sera pas tenu de consulter la Catalogne si cela affecte ses propres compétences.

La gouvernance de la mise en œuvre de la politique de relations extérieures est formelle, mais laisse peu de pouvoir à la Catalogne en regard de celui accordé à l'Espagne. Le Traité sur l'Union européenne de 1992 encouragea la participation des régions aux négociations des politiques européennes. L'Espagne signa donc en 1992 l'Accord institutionnalisant la conférence sur les affaires relatives aux communautés européennes. Cette conférence, la CARCE, a pour objectif de « s'attaquer, en respectant le principe de la coopération [entre les communautés autonomes et le gouvernement central], à résoudre progressivement les questions de la participation des communautés autonomes à l'élaboration et à l'application du droit et des politiques européennes » (Espagne, 1992). Autrement dit, la CARCE est le lieu de rencontre sur la mise en œuvre de normes européennes. L'Accord fut révisé en 1994 et en 1997 et, depuis, prévoit au moins deux rencontres par an (Espagne, 1997). De plus, depuis 2004 deux « conseillers » nommés par la CARCE informent les communautés autonomes des dossiers pertinents et font valoir leur position commune en siégeant à la Représentation permanente de l'Espagne devant l'Union européenne. Aussi depuis 2004, la CARCE prend part aux discussions de quatre (cinq depuis 2009) groupes de travail du Conseil de l'Union européenne (Espagne, 2005 et 2010). Selon la secrétaire aux Affaires extérieures de la Catalogne, lorsque toutes les communautés autonomes sont d'accord, leur position est forte auprès du gouvernement central. Néanmoins, la CARUE (nommée ainsi depuis 2010) s'intéresse surtout à des questions mineures et une position commune est parfois difficile à atteindre étant donné le caractère politique de ses membres.

Les représentants sont des élus des communautés autonomes et du gouvernement central, donc les élus des communautés autonomes du même parti que ceux du gouvernement central ont tendance à s'entendre sur les questions épineuses<sup>14</sup>. Il n'est pas sans intérêt de mentionner qu'aux dernières élections espagnoles de 2011, seules quelques communautés autonomes – dont la Catalogne – ont voté pour un parti autre que le Parti populaire, marginalisant leur position à la CARUE. Enfin, la Commission bilatérale Catalogne-Espagne prévue dans le Statut d'autonomie de 2006 a créé la sous-commission sur l'Union européenne, laquelle serait par contre peu active depuis l'arrivée au pouvoir du Parti populaire en 2011<sup>15</sup>.

## ■ CONCLUSION

À la lumière de notre recherche, il ressort que la gouvernance multinationale au Québec-Canada et en Catalogne-Espagne est à son sommet avec la politique d'immigration du premier cas. L'Accord Canada-Québec de 1991 établit formellement et précisément les modalités de la politique ; il guide l'ensemble des relations entre les deux paliers de gouvernement. À l'opposé, la gouvernance multinationale semble désordonnée et peu efficace en Catalogne-Espagne. Les échanges entre les deux ordres de gouvernement sont placés entre les mains d'élus qui, dès lors qu'ils sont d'allégeance différente, s'avèrent susceptibles d'éprouver une certaine difficulté à s'entendre.

La conjoncture entourant les relations entre la Catalogne et l'Espagne ne facilite pas la gouvernance multinationale. Depuis le rejet en 2010 de nombreux articles du Statut d'autonomie de 2006 par le Tribunal constitutionnel, la Catalogne est mécontente du gouvernement central, de surcroît dirigé depuis 2011 par le Parti populaire, lequel apporta devant le Tribunal le Statut révisé. La crise financière que traverse l'Espagne ajoute à la tension ; la Catalogne, communauté autonome riche, revendique le droit de conserver une plus grande part des recettes fiscales perçues sur son territoire. En somme, plus rien ne va entre les gouvernements de Barcelone et de Madrid : cette tension se reflète certainement dans la gouvernance multinationale qui semble bien mal fonctionner selon l'analyse présentée. Sans cette tension, la gouvernance multinationale serait probablement – ou du moins en apparence – plus fonctionnelle.

Au final, les relations entre une nation minoritaire et le gouvernement fédéral sont sujettes, pour l'ensemble des champs de politiques publiques, aux événements politiques et économiques. Nous avons défini la gouvernance multinationale comme l'ensemble des processus par lesquels les deux ordres de gouvernement agencent leur politique respective dans un champ de politique donné. Lorsqu'elle repose sur des documents officiels et acceptés par les deux parties, elle permet de restreindre les contrecoups d'événements politiques et économiques sur les relations entre les deux gouvernements. En guise d'illustration, la politique de relations internationales du Québec quant aux organisations internationales est régie par un accord formel, lequel offre un faible risque de modification, peu importe les

<sup>14</sup> Interview avec Débora Miralles Solé en 2012.

<sup>15</sup> Interview avec Débora Miralles Solé en 2012.

événements politiques et économiques. La gouvernance multiniveau entre Québec et Ottawa ne peut qu'y gagner, c'est-à-dire qu'elle peut être plus efficace et moins conflictuelle. Au contraire, entre Barcelone et Madrid, tous les champs de politique étudiés affichent une gouvernance défailante en raison des événements politiques et économiques actuels qui ne sont pas compensés par une gouvernance multiniveau formelle.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- ABC (1993). « Igual que Franco, pero al revés: persecución del castellano en Cataluña », *ABC*, p. 1.
- Bernier, L. (1996). *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Cour suprême du Canada (2009). *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [www.jugements.qc.ca/php/decision.php?liste=65866289&doc=79ABE1656F137663D2CB25368D9DFD8B8366457024FC6B2797F6FF8803D9F6FA&page=1](http://www.jugements.qc.ca/php/decision.php?liste=65866289&doc=79ABE1656F137663D2CB25368D9DFD8B8366457024FC6B2797F6FF8803D9F6FA&page=1) (page consultée le 7 janvier 2013).
- Cour suprême du Canada (1979). *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/2637/index.do> (page consultée le 14 mars 2013).
- Canada (1982). *Loi constitutionnelle de 1982*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/> (page consultée le 13 mars 2013).
- Canada (1867). *Loi constitutionnelle de 1867*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/> (page consultée le 13 mars 2013).
- Canada et Québec (1991). *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, [www.micc.gouv.qc.ca/publications/pdf/Accord\\_canada\\_quebec\\_immigration\\_francais.pdf](http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/pdf/Accord_canada_quebec_immigration_francais.pdf) (page consultée le 12 mars 2013).
- Canada et Québec (2006). *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1153> (page consultée le 14 mars 2013).
- Canada et Québec (1985). *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relative au Sommet francophone*, [www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document21.pdf](http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document21.pdf) (page consultée le 28 juin 2011).
- Canada et Québec (1978). *Entente entre les gouvernements du Canada et du Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire*.
- Canada et Québec (1975). *Entente portant sur l'échange de renseignements, le recrutement et la sélection des ressortissants étrangers qui demeurent à l'extérieur du Canada et qui désirent résider de façon permanente dans la province de Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi*.
- Canada et Québec (1971). *Entente portant sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada*.

- Catalogne (s.d.). *Brusselles, Secretaria de Relacions Internacionals*, [www.gencat.cat/relacions\\_exteriors/oficines/6\\_3\\_bruseles.htm](http://www.gencat.cat/relacions_exteriors/oficines/6_3_bruseles.htm) (page consultée le 7 janvier 2013).
- Catalogne (2009). *Plan de citoyenneté et d'immigration 2009-2012*, [www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/03Politiquesplansactuacio/03placiutadania09\\_012/01Presentacio/PCIFRANCES.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/03Politiquesplansactuacio/03placiutadania09_012/01Presentacio/PCIFRANCES.pdf) (page consultée le 7 janvier 2012).
- Catalogne (2006a). *Loi organique no 6/2006, du 19 juillet, de réforme du Statut d'autonomie de Catalogne*, [www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut\\_frances\\_100506.pdf](http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_frances_100506.pdf) (page consultée le 14 janvier 2013).
- Catalogne (2006b). *Estatut d'autonomia de 2006*, [http://www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/index\\_2006.htm](http://www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/index_2006.htm) (page consultée le 13 mars 2013).
- Catalogne (2001). *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*, [www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/03Politiquesplansactuacio/01antecedents/Enllasos/IMMIGR1.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/03Politiquesplansactuacio/01antecedents/Enllasos/IMMIGR1.pdf) (page consultée le 9 novembre 2011).
- Catalogne (1998). *Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística*, [http://www20.gencat.cat/portal/site/Llengcat/menuitem.1ab5a94fef60a1e7a129d410b0c0e1a0/?vgnextoid=4d67f9465ff61110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&newLang=es\\_ES](http://www20.gencat.cat/portal/site/Llengcat/menuitem.1ab5a94fef60a1e7a129d410b0c0e1a0/?vgnextoid=4d67f9465ff61110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&newLang=es_ES) (page consultée le 12 mars 2013).
- Catalogne (1992). *Decret 75/1992, de 9 de març, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria a Catalunya*, [http://educacio.gencat.net/extranet/dogc/decret\\_75\\_1992.html](http://educacio.gencat.net/extranet/dogc/decret_75_1992.html) (page consultée le 14 mars 2013).
- Catalogne (1983). *Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya*, <http://www20.gencat.cat/portal/site/Llengcat/menuitem.b318de7236aed0e7a129d410b0c0e1a0/?vgnextoid=12d7f9465ff61110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchanel=12d7f9465ff61110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default> (page consultée le 12 mars 2013).
- Catalogne (1979). *Estatut d'autonomia de 1979*, <http://www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut1979/index.htm> (page consultée le 13 mars 2013).
- EFE (2012). « La Generalitat denuncia que no tindrà presupuesto para políticas de acogida », *La Vanguardia*, [www.lavanguardia.com/politica/20120504/54288703987/generalitat-denuncia-no-tendra-presupuesto-politicas-acogida.html](http://www.lavanguardia.com/politica/20120504/54288703987/generalitat-denuncia-no-tendra-presupuesto-politicas-acogida.html) (page consultée le 19 juin 2012).
- Espagne (s.d.). *Cataluña : Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, [www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_bilateral\\_CCAA/comisiones\\_bilaterales/Catalunya.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/comisiones_bilaterales/Catalunya.html) (page consultée le 7 janvier 2013).
- Espagne (s.d.). *Informe sobre la actividad de las Conferencias sectoriales durante 2011*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, [www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_files/INFORME-CONFERENCIAS-SECTORIALES-2011/INFORME%20CONFERENCIAS%20SECTORIALES%202011.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME-CONFERENCIAS-SECTORIALES-2011/INFORME%20CONFERENCIAS%20SECTORIALES%202011.pdf) (page consultée le 7 janvier 2013).

- Espagne (2012a). *Conferencias sectoriales - Reuniones en el año 2012*, [www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_Reuniones/parrafo/12/conferencias\\_sectoriales\\_2012.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/12/conferencias_sectoriales_2012.pdf) (page consultée le 7 janvier 2013).
- Espagne (2012b). *Conferencias sectoriales. Totales 1981/2012*, [www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_Reuniones/parrafo/81-12/conferencias\\_sectoriales\\_1981-2012.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/81-12/conferencias_sectoriales_1981-2012.pdf) (page consultée le 7 janvier 2013).
- Espagne (2010). *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, [www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/ccaa\\_y\\_ue/Participacion\\_CCAA\\_Consejo\\_Ministros/CARUE](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE) (page consultée le 11 mai 2011).
- Espagne (2009). *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, [www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf) (page consultée le 14 janvier 2013).
- Espagne (2005). *Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*, [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-4388](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-4388) (page consultée le 12 mars 2013).
- Espagne (2000). *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo4-2000.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html) (page consultée le 14 janvier 2013).
- Espagne (1997). *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, [www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/ccaa\\_y\\_ue/Participacion\\_CCAA\\_Consejo\\_Ministros/CARUE/ley\\_2\\_1997/document\\_es/documento.pdf](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/ley_2_1997/document_es/documento.pdf) (page consultée le 11 mai 2011).
- Espagne (1992). *Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, [www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_020\\_001\\_445.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_020_001_445.pdf) (page consultée le 10 mai 2011).
- Espagne (1978). *Constitución española*, [www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm) (page consultée le 13 mars 2013).
- Gérin-Lajoie, P. (1965). *Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie, aux membres du Corps consulaire de Montréal, lundi, le 12 avril à 12 h 30 de l'après-midi, à l'hôtel Windsor*, [www.mrifce.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/discours\\_gerin\\_lajoie.pdf](http://www.mrifce.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/discours_gerin_lajoie.pdf) (page consultée le 28 mars 2011).
- Kelley, N. et M. Trebilcock (1998). *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press.

- Mar-Molinero, C. (2000). *The Politics of Language in the Spanish-speaking World*, London, Routledge.
- Paquin, S. (2006). « La relation Québec-Paris-Ottawa et la création de l'Organisation de la Francophonie (1960-2005) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 3, n° 223, p. 31-47.
- Parent, A.-M. (1965). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, t. 2, vol. 3, chap. XII, Québec, Publications du Québec.
- Québec (2012). *Accord Québec-Canada sur l'UNESCO*, [www.mrfice.gouv.qc.ca/fr/rerelations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/accord-unesco](http://www.mrfice.gouv.qc.ca/fr/rerelations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/accord-unesco) (page consultée le 6 janvier 2013).
- Québec (2000). *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46F.PDF](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46F.PDF) (page consultée le 12 mars 2013).
- Québec (1999). *Déclaration du gouvernement du Québec concernant la participation du Québec aux forums internationaux traitant d'éducation, de langue, de culture et d'identité*, [www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document39.pdf](http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document39.pdf) (page consultée le 28 juin 2011).
- Radio-Canada (1968). *Le Québec se dote d'un ministère de l'Immigration*, [http://archives.radio-canada.ca/politique/provincial\\_territorial/clips/12445/](http://archives.radio-canada.ca/politique/provincial_territorial/clips/12445/) (page consultée le 27 avril 2012).
- Robert, J.-C. (2008). « La langue, enjeu politique du Québec », dans M. Plourde et P. Georgeault (dir.), *Le français au Québec : 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 301-309.
- Russell, P. H. (1982). *Leading Constitutional Decisions: Cases on the British North America Act*, Ottawa, Carleton University Press.
- Sharp, M. (1968). *Federalism and International Conferences on Education: A Supplement to Federalism and International Relations*, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationery.
- Tribunal Constitucional (2010). *Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010*, [www.tribunalconstitucional.es/fr/jurisprudencia/Pages/Sentencia.aspx?cod=9873](http://www.tribunalconstitucional.es/fr/jurisprudencia/Pages/Sentencia.aspx?cod=9873) (page consultée le 14 janvier 2013).
- Tribunal Constitucional (1989a). *Sentencia 137/1989*, [www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=17969](http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=17969) (page consultée le 14 janvier 2013).
- Tribunal Constitucional (1989b). *Sentencia 153/1989*, [www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=17985](http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=17985) (page consultée le 14 janvier 2013).

# SÛRETÉ, SÉCURITÉ CIVILE ET MESURES D'URGENCE AU SEIN DU SYSTÈME CANADIEN DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU

Par **Christian Leuprecht**, Professeur agrégé, Département de science politique,  
Collège militaire royal du Canada • christian.leuprecht@rmc.ca  
Et **Todd Hataley**, Professeur associé, Département de science politique, Collège  
militaire royal du Canada • todd.hataley@rmc.ca

---

**RÉSUMÉ** Dans la panoplie de mécanismes de l'appareil gouvernemental moderne, aucune relation n'est plus semée d'embûches que celle qui existe entre le gouvernement et la société qu'il faut protéger à la fois des menaces extérieures et des troubles internes. La différenciation horizontale et verticale de diverses valeurs collectives, préférences et intérêts a donné lieu à une décentralisation asymétrique qui est le propre de la gouvernance multiniveau des mesures de sécurité, de protection civile et d'urgence au Canada. Cet article trace l'évolution constitutionnelle du système à travers les trois ordres de gouvernement et illustre son fonctionnement à l'aide de deux études de cas. L'effet de décentralisation et d'asymétrie et le désalignement constitutionnel entre les premiers intervenants aux niveaux municipal et provincial par rapport à la capacité d'intervention du fédéral rendent indispensable la collaboration entre les divers paliers.

---

**ABSTRACT** Across the full array of the machinery of modern democratic government, no relationship is more fraught with difficulty than that between government and the society it needs to protect from both external threat and internal disorder. Horizontal and vertical differentiation of diverse territorial and non-territorial community values, preferences, interests and values has given rise to the asymmetric decentralization that is the hallmark of the administration of multi-level security governance in Canada. This article maps the system's historical and constitutional roots across three levels of government. It also uses two case studies to illustrate the workings of this system from the angles of: 1) the compound effect of decentralization and asymmetry; and 2) the constitutional misalignment involving, on the one hand, the first responders working at the municipal and provincial levels and, on the other hand, the surge capacity brought to bear by a federal government largely deprived of a constitutional toolkit that would allow it to constrain rather autonomous provinces. Viewed as a whole, this situation compels adopting an intergovernmental approach whose hallmark is multi-level governance.

---

**Pour citer cet article :** Leuprecht, C. et T. Hataley (2013). « Sûreté, sécurité civile et mesures d'urgence au sein du système canadien de gouvernance multiniveau », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 176-193.

Une large part des études portant sur la gouvernance multiniveau s'intéressent à des enjeux intergouvernementaux liés aux pouvoirs de l'État moderne, c'est-à-dire aux pouvoirs exécutif, législatif, administratif et judiciaire. Toutefois, cette littérature en ignore un cinquième relatif à la paix et à la stabilité du système de gouvernance multiniveau : la protection civile pour assurer la sécurité de la population. Au Canada, le système de sécurité civile est, d'une part, décentralisé et

suffisamment flexible pour répondre aux diverses exigences et, d'autre part, assez centralisé pour profiter de la coopération intergouvernementale si besoin est. Avec un niveau relativement standardisé de prestation de services, il peut non seulement mener à bien ses tâches quotidiennes, mais également répondre aux besoins lors de périodes de crise et d'urgence. Cet article esquisse d'abord les contours constitutionnels et historiques du système de sécurité publique au Canada. Il examine ensuite la structure institutionnelle en mettant l'accent sur la répartition des pouvoirs et des responsabilités des différents ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) et en portant une attention particulière aux changements qui se sont produits à la suite des événements du 11 septembre 2001. Enfin, nous terminons avec les défis de la gouvernance multiniveau liés à la sécurité au Canada, soit l'effet de décentralisation et d'asymétrie ainsi que le désalignement constitutionnel entre les premiers intervenants des paliers municipal et provincial par rapport à la capacité limitée d'intervention du fédéral.

Le gouvernement du Canada a adopté une approche « tous risques » en matière de sécurité civile et de gestion des urgences. Il définit ces termes dans son mandat qui stipule qu'il est responsable de « travailler à la sécurité du Canada sur tous les plans, allant des catastrophes naturelles aux crimes et au terrorisme » (Sécurité publique Canada, 2013). Toutefois, cette définition ne clarifie pas l'étendue des responsabilités du fédéral. Le fait que les deux fonctions relèvent du même ministère suggère que le gouvernement reconnaît un lien entre la sécurité publique et la gestion des urgences et entre les personnes et les programmes visés par son mandat.

En raison du haut degré de décentralisation de la fédération canadienne, la majeure partie des interventions de première ligne, que ce soit en termes de législation ou de gestion des ressources, relèvent des provinces. Constitutionnellement, les municipalités canadiennes ne disposent pas de leur propre champ de compétence. Un exemple du fédéralisme dualiste est illustré par la prestation équitable de la sécurité civile au Canada qui exige manifestement une étroite coopération intergouvernementale. Les ministres se réunissent régulièrement afin de discuter de questions de santé, par exemple, mais de telles consultations dans le secteur de la sécurité publique demeurent inexistantes. Jusqu'à maintenant le manque relatif de coopération n'a pas été mis en évidence, car le système n'a pas réellement été mis à l'épreuve, par exemple les Jeux olympiques de 2010 à Vancouver se sont passés sans problème. En revanche, l'épidémie de SRAS en 2003 a mis en évidence un manque de confiance et de communication entre le fédéral et l'Ontario ; à la suite des inondations dans la Vallée-du-Richelieu, de nombreux résidents se sont sentis négligés par le gouvernement fédéral ; la tempête de verglas de 1998 a plongé de larges zones urbaines de l'Ontario et du Québec dans le noir ; le même scénario s'est produit en 2003 après la panne de courant qui a paralysé le nord-ouest de l'Ontario pendant des jours. Peut-on alors affirmer que le Canada assure la sécurité civile à travers les différents ordres de gouvernement et que le système fonctionne très bien ? Ou la fédération canadienne a-t-elle tout simplement été chanceuse et ces récentes expériences ont exposé des défauts qui remettent en question une structure fédérale vieillissante et mal adaptée aux défis de sécurité civile du XXI<sup>e</sup> siècle ?

## ■ LES CONTOURS CONSTITUTIONNELS

L'accord de partage du pouvoir conclu après 1867 a donné au fédéral le contrôle sur les questions de sécurité de l'État et de son intégrité territoriale, tout en cédant les affaires locales aux provinces (et aux municipalités en tant qu'appendices unitaires des provinces). L'après-11 septembre 2001 a entraîné une multiplication de mandats sous-financés ou non financés à l'échelle municipale en raison de nouvelles exigences imposées par les provinces sans allocation de ressources complémentaires et de la non-participation du fédéral dans les affaires municipales (sauf en financement d'infrastructure) afin de respecter l'autonomie provinciale (Henstra, 2003). Cette approche risque d'être inefficace dans un pays dont les six plus grandes métropoles sont plus peuplées et ont un poids économique plus important que quatre des dix provinces du Canada.

Le préambule de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 autorise le Parlement fédéral « à faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ». Selon cet article, les éléments qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral incluent le droit pénal, les mesures d'urgence, la sécurité nationale, la politique sur les crimes violents et la prérogative de l'exécutif politique à l'égard de la politique étrangère et de la défense. En revanche, selon l'article 92, tous les enjeux de nature « locale » sont du ressort des gouvernements provinciaux. Ce type de flexibilité garantit des solutions locales aux problèmes locaux de sécurité civile.

En théorie, les deux articles délimitent les frontières du champ de compétence. Dans la pratique, le régime actuel est marqué par une absence d'entente sur les rôles et responsabilités des différents ordres gouvernementaux (Fédération canadienne des municipalités, 2008, p. 5). Devant cette ambiguïté, il faut recourir aux mécanismes intergouvernementaux pour résoudre la problématique suivante : qui paie et qui fournit les services ? Le fédéral, par exemple, a la capacité législative de standardiser certaines pratiques de sécurité au niveau local. Selon l'article 91, le Parlement du Canada décide du Code pénal, mais l'administration de la justice relève des pouvoirs de la province. La législation sur les armes à feu, qui fait partie du Code criminel depuis 1892, a longtemps été considérée comme une affaire locale (en particulier dans les régions rurales et nordiques) et ne devait pas être réglementée au niveau fédéral.

Malgré la continuation des principes fondamentaux de la Constitution canadienne depuis 1867, la législation fédérale a dû s'adapter. La législation antiterroriste et la Loi sur la gestion des urgences (2007) sont des exemples contemporains de gestion d'une entente entre le fédéral et le provincial pour partager des responsabilités dans le domaine de la sécurité civile. La structure fédérale des mesures d'urgence reconnaît l'autorité et la capacité des provinces de faire face aux désastres jusqu'à ce que le gouvernement provincial demande de l'aide au fédéral ou jusqu'à ce que ce dernier estime que le désastre a des conséquences fédérales ; il ne peut intervenir que dans ces deux circonstances.

## ■ L'HISTORIQUE DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU CANADA

Le retrait des troupes britanniques, l'exigence d'assumer la responsabilité de sa propre défense et les menaces qui pesaient sur l'intégrité territoriale incitaient fortement le Canada à s'unifier. L'instabilité liée à la guerre civile aux États-Unis risquait de déborder au Canada et les Canadiens, en raison de l'idéologie américaine du destin manifeste, craignaient une réelle invasion des États-Unis. Des raids de radicaux irlandais-américains (appelés les fenians) traversant la frontière vers le Canada ont suscité l'intérêt local, mais concourraient en même temps à élargir les rangs de la milice canadienne, contribuant ainsi à unifier et à définir la coopération de sécurité entre le fédéral et le local (Haglund, 2008). De même, la création de la Police à cheval du Nord-Ouest (maintenant la Gendarmerie royale du Canada – GRC) était une réponse à la violence engendrée par les ravages du whisky vendu par les commerçants américains dans l'Ouest canadien.

Dépourvu d'une tradition militaire, limité par des fonds insuffisants pour payer une armée et aux prises avec la tâche impossible de rendre sécuritaire la frontière entre le Canada et les États-Unis, le gouvernement canadien n'avait d'autre choix que d'invoquer un système de responsabilités partagées. Avec un système local de sûreté déjà en place sous la forme de polices locales et de milices, il était politiquement opportun de déléguer, en grande partie, les coûts principaux en matière de sécurité civile aux gouvernements provinciaux, mais également de maintenir un contrôle législatif sur les pouvoirs exécutés au niveau provincial. Cette solution atténuait aussi les préoccupations des provinces au sujet de l'empiètement du fédéral – soucis qui trouvent leurs origines en Ontario, mais qui seront bientôt partagés par le Québec.

À l'époque, le développement d'une milice indépendante canadienne était considéré par les hommes d'État canadiens comme un moyen d'unifier les divers intérêts des Canadiens anglais et français (Morton, 1999). Le modèle de la milice canadienne, basé grosso modo sur l'organisation de la milice américaine, visait la création d'unités militaires localisées, sensibles aux enjeux tels que la langue, la religion, la classe et même les styles traditionnels d'uniformes, mais contrôlées de manière centralisée. Après avoir constaté les effets délétères des milices contrôlées localement selon la Constitution américaine, le Canada, contrairement aux États-Unis, n'a pas subordonné le contrôle des milices; par conséquent, la milice était sous le pouvoir du gouvernement fédéral. Afin d'encourager les provinces à ne pas mettre en place leurs propres milices, des entités provinciales, y compris des municipalités, ont eu carte blanche pour demander de l'aide au fédéral en cas d'urgence<sup>1</sup>. Toutefois, les réponses ainsi que les effectifs étaient toujours à la discrétion du pouvoir exécutif fédéral et des Forces canadiennes. Par conséquent, à différentes reprises au fil des ans, les provinces et les municipalités ont eu l'impression d'être abandonnées quant à la promptitude, l'ampleur et/ou la durée des déploiements.

<sup>1</sup> Cette pratique de longue date a été récemment limitée lorsque le gouvernement fédéral a unilatéralement modifié la loi. Les demandes d'aide au pouvoir civil doivent désormais provenir d'un premier ministre d'une province.

Avant 1867, la sécurité civile, comprenant en grande partie la police et les pompiers, relevait d'une responsabilité collective, à la base des traditions anglaise et française importées au Canada en provenance d'Europe. La première tentative du gouvernement fédéral d'établir une police nationale date de 1868 lorsque le gouvernement du Canada a créé la police du Dominion. Initialement, la police fédérale se composait uniquement d'une douzaine d'hommes, dont la tâche principale était la protection des édifices fédéraux à Ottawa. Le mandat a été élargi pour inclure la protection d'autres structures fédérales comme les chantiers navals. La police fédérale a été absorbée par la GRC en 1920.

L'« autre » service fédéral de police a été créé en 1873 en réaction à l'anarchie et à la violence dans les territoires de l'Ouest canadien. Nommée à l'origine la Police à cheval du Nord-Ouest, cette force avait comme plan initial de patrouiller sur le territoire qui comprend aujourd'hui le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. L'entrée du Manitoba dans la Confédération en 1870 signifiait que le gouvernement fédéral n'avait plus le droit de faire intervenir la police dans cette zone. Une force de police provinciale du Manitoba a été créée avec des fonds fédéraux. À partir de l'entrée de la Saskatchewan et de l'Alberta dans la Confédération en 1905, la Police royale à cheval du Nord-Ouest (comme elle se nommait désormais) s'occupait des services de police des nouvelles provinces sur une base contractuelle. Cet arrangement a duré jusqu'en 1916, date à laquelle les deux provinces ont instauré leurs propres forces de police. En 1928, soumise à des contraintes financières, la Saskatchewan a de nouveau eu recours aux services de la GRC et l'Alberta a fait de même en 1932 (Marquis, 1993). De nos jours, les deux provinces continuent de faire appel à la GRC pour veiller au maintien de l'ordre dans leur province (bien que certaines grandes municipalités disposent de leurs propres services de police qui, à toutes fins utiles, ont le même mandat que leurs homologues provinciaux). En revanche, l'Ontario et le Québec maintiennent leurs propres forces de police provinciales depuis longtemps<sup>2</sup>. Les deux provinces ont une longue tradition de services de police municipaux antérieurs à 1867. Le maintien de l'ordre en soi (par opposition à l'application des lois pénales, par exemple) n'a pas été effectivement réglementé par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Néanmoins, quelques années après 1867, les deux provinces mettaient en place les bases des structures rudimentaires de police qui ont mené à la création de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et de la Sûreté du Québec (SQ).

L'asymétrie marque le fédéralisme canadien, y compris la prestation des services de police : une police fédérale (la GRC) qui offre également des services de police dans huit des dix provinces, ainsi que dans certaines municipalités sur une base contractuelle. Les municipalités de l'Ontario et du Québec peuvent conclure un contrat avec la province pour obtenir des services de police au niveau municipal, au lieu de mettre en place leur propre force de police (ce qui est souvent

<sup>2</sup> En vertu de son nom, la Royal Newfoundland Constabulary est souvent perçue comme une force provinciale. Dans la pratique cependant, elle est plus proche d'une force supramunicipale qui survole les grandes communautés urbaines de Terre-Neuve : St. John's, Mount Pearl et les communautés voisines de la péninsule nord-est d'Avalon, Corner Brook, Churchill Falls et l'ouest du Labrador, y compris Labrador City. La GRC supervise le reste de la province.

attractif pour les petites villes en raison des économies d'échelle). La GRC intervient aussi sur certaines réserves autochtones, et 168 accords de service sont actuellement en vigueur avec 408 communautés autochtones. Cette relation avec les réserves autochtones est importante pour notre propos puisque la capacité des communautés autochtones à jouir d'une autonomie sur certains aspects de la prestation des services est une manifestation du fédéralisme non territoriale, pluraliste (Bauböck, 2001 ; Karmis, 2006). Environ 77 % de la population canadienne habite dans des communautés ayant leurs propres départements de police, 15 %, dans des communautés desservies par la GRC sur une base contractuelle, 6,5 % dans des communautés gérées par des forces de police provinciales et 0,5 % dans des communautés disposant d'un service de police autochtone.

Le Canada souligne qu'il n'existe pas, de prime abord, de raison pour une approche symétrique de la sécurité civile. Au contraire, différentes communautés requièrent des approches différentes. Que l'Ontario et le Québec aient choisi de créer leur propre corps policier provincial n'est pas seulement lié à un héritage historique. Il s'agit des plus grandes provinces de la fédération. Québec, certes, se veut aussi une société distincte et, à ce titre, tente depuis longtemps de maximiser la quantité et l'étendue des services offerts par la province. Pourtant, les structures de service de police provincial du Québec précèdent l'avènement du nationalisme québécois moderne. Cela tend à prouver que la raison initiale d'instaurer un service de police provincial au Québec était plutôt instrumentale : la prestation efficace de services auprès d'une minorité linguistique est difficile si la police n'est pas en mesure de communiquer dans le langage vernaculaire. À l'origine, la GRC était une force anglophone qui a dû s'adapter aux milieux où les francophones étaient les plus nombreux. Environ 4 millions de Québécois ne parlent que le français ; les services de police offerts en langue française sont donc indispensables au Québec.

Une logique similaire s'applique en Ontario. L'Ontario est la province qui compte la plus grande communauté francophone à l'extérieur du Québec, et ce, bien qu'au fil des ans l'immigration ait dilué la proportion de la communauté francophone de l'Ontario. Durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, de grandes parties de l'Ontario, en particulier le long de la frontière avec le Québec ainsi qu'au nord, parlaient presque exclusivement le français. Ainsi, l'Ontario avait besoin d'un service de police avec une capacité linguistique concomitante (à l'époque la GRC n'était qu'une institution anglophone). À ce jour, le français demeure un atout convoité pour les candidats qui postulent à la PPO, l'Ontario étant la seule province du pays à maintenir un ministère des Affaires francophones. En somme, la taille de la population d'un territoire et sa particularité linguistique semblent influencer l'asymétrie au sein de la fédération canadienne.

Les particularités culturelles et linguistiques expliquent aussi pourquoi certaines réserves ont leurs propres services policiers. En revanche, d'autres sont tout simplement trop petites : une communauté de quelques centaines d'habitants qui doit mettre en œuvre sa propre police risque d'affaiblir la règle du droit dans les principes de l'administration impartiale de la justice. D'autres communautés autochtones sont trop divisées pour établir un consensus sur une police locale et

d'autres encore ont des problèmes de sécurité tellement importants qu'un service de police géré par la communauté serait totalement débordé et incapable de faire face aux défis de sécurité. En d'autres termes, il existe de bonnes raisons pour l'asymétrie.

## ■ LES DISPOSITIFS FÉDÉRAUX DE SÉCURITÉ CIVILE

Au fédéral, Sécurité publique Canada (SPC) – ministère créé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 afin de centraliser et de coordonner des organisations hétéroclites – a pour mission de « travailler à la sécurité du Canada sur tous les plans, allant des catastrophes naturelles aux crimes et au terrorisme » (Sécurité publique Canada, 2013). Il remplit ce mandat en travaillant en coordination avec d'autres organismes fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, les premiers intervenants, les groupes communautaires, le secteur privé et d'autres pays. Exception faite de son personnel ministériel composé de quelque 1 000 fonctionnaires, SPC réunit cinq organismes : la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles du Canada. Relèvent également de son portefeuille, des organismes de surveillance opérationnelle ou administrative des comportements individuels et corporatifs, tels que la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Comité externe d'examen de la GRC.

Le tableau suivant illustre la répartition concrète des responsabilités imposées par la séparation constitutionnelle des pouvoirs fédéraux et provinciaux. La section suivante examine ces divisions plus en détail afin d'expliquer les rôles respectifs du fédéral et du provincial dans la protection du Canada. Ces organisations sont conçues pour être compatibles, il sera donc nécessaire de se livrer à des chevauchements afin de mettre en évidence la façon dont elles sont structurées.

**TABLEAU 1 : LA DIVISION DES POUVOIRS DANS L'ADMINISTRATION DE LA SÉCURITÉ AU CANADA ET AU QUÉBEC**

	COMPÉTENCES FÉDÉRALES	COMPÉTENCES PROVINCIALES
<b>Ministères</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité publique Canada</li> <li>• Ministère de la Défense nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de la Sécurité publique (Québec)</li> </ul>
<b>Agences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gendarmerie royale du Canada</li> <li>• Service correctionnel du Canada</li> <li>• Service canadien du renseignement de sécurité</li> <li>• Agence des services frontaliers du Canada</li> <li>• Commission des libérations conditionnelles du Canada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité civile</li> <li>• Services correctionnels</li> <li>• Services policiers</li> <li>• Sûreté du Québec</li> <li>• Sécurité incendie</li> <li>• Commission québécoise des libérations conditionnelles</li> </ul>
<b>Mandats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crime</li> <li>• Assistance en cas de catastrophe sous certaines conditions</li> <li>• Sécurité frontalière</li> <li>• Sécurité nationale</li> <li>• Mesures et atténuation d'urgence et du crime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crime</li> <li>• Sécurité incendie provinciale</li> <li>• Secours aux sinistrés</li> <li>• Élimination des risques</li> <li>• Sécurité au travail</li> <li>• Sécurité des transports routiers</li> </ul>

Comme dit précédemment, SPC est le ministère fédéral principal chargé de la coordination des politiques publiques et des programmes de mesures d'urgence. Son mandat est de s'assurer que l'infrastructure essentielle est en place dans le cas d'une catastrophe naturelle ou d'une attaque violente ayant des répercussions nationales. Pour mener à bien ce mandat, SPC remplit deux fonctions principales : la prestation de programmes et l'élaboration de politiques publiques.

SPC propose des programmes dans cinq domaines distincts : les mesures d'urgence, la sécurité nationale, la mise en application des lois, les services correctionnels et la prévention du crime. Dans chacun de ces domaines, SPC a élaboré un certain nombre de programmes qui sont disponibles à l'échelle fédérale et provinciale et, dans certains cas, accessibles au grand public et au secteur privé. Par exemple, dans le cadre de la priorité de la prévention du crime, SPC a mis sur pied le Centre national de prévention du crime qui soutient des initiatives ciblées de prévention de la criminalité et diffuse les meilleures connaissances pratiques. Organisme multinationale, ce centre travaille en partenariat avec les trois ordres de gouvernement ainsi qu'avec des groupes communautaires et le secteur privé.

Les politiques formulées par SPC reflètent ses cinq priorités, telle la Stratégie nationale de prévention du crime. Définie en 1998, cette stratégie est administrée par le Centre national de prévention du crime en collaboration avec les provinces et, à l'instar du Centre, réunit les mêmes partenaires. SPC n'a cependant pas en soi de capacité à administrer et à exécuter les programmes ; à cette fin, il se réfère aux agences qui font partie du portefeuille.

Le principal organisme prestataire de programmes de sécurité civile à l'échelon fédéral est la GRC, mais il existe néanmoins quatre autres organismes : le Service correctionnel du Canada, la Commission des libérations conditionnelles du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Le mandat de ce dernier est d'enquêter et de faire rapport sur les activités susceptibles de menacer la sécurité du Canada. En outre, il fournit des évaluations de menaces au gouvernement du Canada et à d'autres organismes fédéraux; il travaille principalement sur le territoire du pays bien qu'il puisse, de manière plus limitée, travailler à l'extérieur. L'Agence des services frontaliers du Canada est responsable de l'ensemble des ports d'entrée au Canada, dont les postes frontaliers terrestres, les points d'entrée dans les terminaux aériens internationaux et les terminaux maritimes. Elle applique les exigences d'entrée aux personnes arrivant au Canada ainsi que les règlements commerciaux. Le Service correctionnel du Canada gère les installations correctionnelles dans lesquelles sont détenus les individus condamnés à deux ans ou plus de prison ferme dans un pénitencier fédéral. Dans le cadre de son mandat, il est chargé des programmes visant à réduire les taux de récidive ainsi que d'une variété de programmes de formation dans les prisons et au sein des communautés. Enfin la Commission des libérations conditionnelles du Canada voit à la prise de décision quant à la libération des prisonniers des prisons fédérales. Dans les provinces qui n'ont pas d'équivalent provincial des prisons provinciales, la Commission agit à titre provincial pour accepter, refuser ou révoquer la libération conditionnelle.

## **La Gendarmerie royale du Canada**

À l'échelon fédéral, la GRC mène des enquêtes pour faire respecter les lois fédérales telles que la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur les télécommunications et la Loi sur la corruption d'agents publics étrangers. D'autres lois sont également appliquées par les corps policiers provinciaux et municipaux telles que la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. La GRC est également chargée de la protection des autres ministères fédéraux et des dirigeants nationaux et étrangers. Enfin, les Services nationaux de police de la GRC offrent à d'autres services policiers une formation spécialisée en recherche, en enquêtes médico-légales, en identification.

Huit des dix provinces sont contrôlées à l'échelle provinciale par la GRC bien qu'il s'agisse d'une compétence provinciale. L'arrangement selon lequel une province peut externaliser les obligations policières provinciales au gouvernement fédéral s'appelle le « service de police contractuel », service qui se distingue des services de police fédéraux bien qu'il s'agisse du même corps de police : le premier est payé par la province, le second par le fédéral. Ces contrats sont négociés et administrés non pas directement par la GRC mais par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qui doit garantir des conditions favorables aux deux parties.

Les provinces ont tout avantage à confier le service de police provincial au fédéral. Premièrement, il y a intérêt à partager les coûts : les provinces, les territoires

et les villes prennent en charge 70 % des coûts de la GRC pour gérer les tâches policières provinciales, tandis que le gouvernement fédéral en assume 30 %. Les municipalités peuvent aussi faire appel à la GRC, mais cela revient plus cher par habitant pour les municipalités que pour les provinces, car la part fédérale qui était de 50 % en 1976 a graduellement été supprimée pour tous les contrats municipaux signés après 1992, et ce, bien que le fédéral continue à partager de 10 à 30 % des coûts pour les municipalités pour les contrats antérieurs à 1992 (Fédération canadienne des municipalités, 2008, p. 17). Dans le même temps, la demande pour les services de police a considérablement augmenté (Malm et autres, 2005), ce qui signifie que les réductions de la part du fédéral (ou du provincial) correspondent à une tentative latente de reléguer les coûts à un autre ordre de gouvernement.

Deuxièmement, c'est non seulement un moyen efficace pour la GRC d'établir une présence nationale (tout en allégeant les dépenses fédérales liées à cette entreprise), mais c'est également une méthode pratique pour surmonter des défis entre les provinces. Actuellement, la GRC intervient dans 8 provinces sur 10, dans les 3 territoires, 190 municipalités, 184 communautés autochtones et 3 aéroports internationaux. Les niveaux de satisfaction du service sont honorables : 84 % de répondants à un sondage réalisé en 2011 faisaient confiance à la GRC (Lunney, 2012, p. 441).

Le ministère de la Défense nationale joue également un rôle important en matière de sécurité civile. En principe, les Forces canadiennes ne détiennent pas de mandat de sécurité nationale et n'ont pas d'autorité sur la sécurité civile quotidienne des citoyens canadiens et de leurs biens. Elles sont sollicitées uniquement en cas d'extrême urgence lorsque leur rôle se limite à soutenir la sécurité civile. Les provinces ont alors la possibilité de faire appel aux Forces lorsque les ressources provinciales sont débordées et qu'il y a un risque de répercussions à l'échelle nationale. Même lorsque les Forces canadiennes sont déployées à la demande des autorités provinciales pour faire face à des perturbations civiles, leur présence peut être controversée, comme ce fut le cas au Québec en 1970 lors de la crise d'octobre.

## ■ LES EFFECTIFS PROVINCIAUX DE SÛRETÉ

Semblable aux dispositifs de sécurité civile du gouvernement fédéral, la sécurité civile provinciale a évolué pour s'adapter aux exigences de chaque province. La portée géographique et démographique des provinces étant beaucoup plus limitée que celle du fédéral, chacune d'elle a élaboré une législation de sécurité civile unique alignée sur ses propres besoins. Les organismes chargés de la sécurité à l'échelle provinciale étant trop variés pour être examinés en détail, quatre cas représentatifs – le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique – seront présentés. Chaque exemple décrit le fonctionnement du système de sécurité et montre que la décentralisation de l'administration de la sécurité civile permet aux provinces d'être autonomes pour répondre aux enjeux locaux, tout en ayant accès aux ressources et à l'expertise du fédéral.

## Le Québec

La principale organisation qui assure la sécurité civile au Québec est le ministère de la Sécurité publique du Québec et son corps de police, la Sûreté du Québec (SQ). Ce ministère se consacre à la prévention du crime, à la sécurité incendie, à la protection civile ainsi qu'aux services correctionnels. De même, il offre des programmes et des orientations à d'autres organismes provinciaux, aux municipalités, au grand public et au secteur privé. Similaire à l'Ontario, le Québec dispose d'arrangements formels et *ad hoc* entre les services de police opérant dans la province. Le Projet Colisée, une enquête de trois ans qui a fini par conduire à la chute de la famille Rizzuto liée au crime à Montréal, est un excellent exemple de la collaboration officielle possible entre les services de police des trois ordres de gouvernement.

## L'Ontario

La structure de la sécurité civile en Ontario ressemble à celle du gouvernement fédéral en raison du nombre d'agences différenciées chargées de la sûreté. Les responsabilités du principal ministère, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, peuvent être classées en trois thèmes principaux : les services correctionnels, les services de police et les services de sécurité civile. Les services correctionnels sont responsables du maintien de probation, des prisons provinciales et de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. Les services de police coordonnent les activités de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et de tous les corps de police municipaux de la province. Enfin, les services de sécurité civile ont pour mandat de coordonner les services entre les pompiers et les services municipaux d'urgence de la province. Ils proposent également des programmes et des services sur les initiatives de sécurité civile aux secteurs public et privé.

La PPO conçoit et propose l'entraînement aux services de police autochtones en Ontario, effectue une campagne de sensibilisation auprès de ses policiers, met sur pied l'équipe provinciale de liaison – organisation à plein temps pour unir les communautés autochtones – et leur donne accès à des services de soutien. La PPO gère également un bureau de police autochtone qui s'occupe du service de police d'une douzaine de communautés autochtones « qui n'ont pas encore exercé leur option de services policiers autogérés, conformément à l'accord relatif aux services policiers des Premières nations » (Police provinciale de l'Ontario, 2009). Bien que le programme des services de police autochtones de l'Ontario soit géré par la PPO (l'article 54 de la Loi sur les services policiers de l'Ontario stipule que le commissaire de la PPO peut nommer des agents de police des Premières nations), la plupart des communautés autochtones n'ont pas d'agents de la PPO étant donné qu'elles bénéficient de leurs propres services de police. Non seulement cette force est-elle plus représentative des communautés qu'elle dessert, mais une formation spécialisée est également nécessaire pour s'assurer que chaque agent est sensibilisé aux enjeux autochtones.

Bien qu'une répartition claire des responsabilités semble exister entre le fédéral et le provincial dans le domaine de la sécurité civile, la coopération et la coordination quotidiennes des opérations sont la norme. Dans certaines situations, la coordination intergouvernementale est formalisée par un accord. Dans d'autres, la disposition est plus *ad hoc*. Dans les deux cas, le leadership et le financement sont déterminés d'une situation à l'autre.

## Le Manitoba

Contrairement à l'Ontario et au Québec, le Manitoba n'a pas de ministère centralisé chargé de la sécurité civile et des mesures d'urgence. Étant une province moins peuplée, le Manitoba compte un ministère de la Justice et un ministère de l'Infrastructure, mais ceux-ci ne sont pas centralisés au sein d'une seule organisation. De plus, le Manitoba, n'ayant pas de police provinciale, mandate les services de police de la GRC dans les petites collectivités et les zones rurales. Les grands centres urbains, comme Winnipeg et Brandon, de même que quelques-unes des plus petites communautés rurales ont choisi de créer leurs propres corps de police municipaux, ce qui permet d'assurer un contrôle local sur la sécurité.

Dans le passé, le Manitoba a dû puiser de manière disproportionnée dans les ressources d'urgence du gouvernement fédéral. La répartition démographique de la province complique les évacuations d'urgence. Par exemple, durant l'été 2007, le Manitoba a connu onze tornades, dont une a atteint une force de niveau F5 sur l'échelle de Fujita (Environnement Canada, 2007). Le Manitoba subit aussi des inondations saisonnières. Le débordement de la rivière Rouge en 1997 est considéré comme l'une des plus grandes catastrophes connues au Manitoba : 7 000 militaires ont été déployés durant 36 jours pour évacuer plus de 25 000 personnes, et plus de 1 000 maisons ont été perdues (province du Manitoba, renseignement sur les inondations). À la suite de ces inondations, et avec l'appui du gouvernement fédéral, la province a instauré des contrôles rigoureux pour lutter contre les inondations permettant ainsi d'éviter quelque 10 milliards de dollars de dégâts lors des inondations de 2009 (Henstra et McBean, 2005 ; province du Manitoba, renseignement sur les inondations). Le cas du Manitoba montre que même les citoyens qui vivent dans des provinces disposant de ressources plus limitées bénéficient d'une gamme complète de protection des gouvernements provincial et fédéral.

## La Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, la sécurité civile fait partie du portefeuille du ministère de la Justice qui gère des domaines traditionnels comme la police, les mesures d'urgence, les prisons ainsi que les services de protection de l'enfance, l'octroi de licences de l'industrie, les services aux tribunaux et automobiles. La plupart des services de police de la province sont pris en charge par la GRC qui s'occupe de l'ensemble des services policiers à l'échelon provincial ainsi que dans 61 zones urbaines (par rapport à 11 services de police municipaux) et gère un corps de police autochtone. Comme dans le reste du Canada, les services d'enquête fédéraux de la GRC interviennent en Colombie-Britannique.

Afin de réduire les risques de santé associés à la consommation de drogues injectables, la province a établi un programme d'échange de seringues à Vancouver. Le programme Insite fournit des seringues propres aux toxicomanes pour réduire la propagation des maladies liées à l'usage de drogues. Bien que la Cour suprême ait finalement statué en faveur de la province, les cliniques d'Insite restent peu populaires auprès du gouvernement fédéral qui a tenté à plusieurs reprises de fermer les cliniques. Malgré cette opposition, la GRC collabore avec les organisations provinciales pour atteindre les objectifs provinciaux.

Ce survol provincial montre que la gestion de la sécurité civile est profondément asymétrique. Cette asymétrie va au-delà de la disponibilité des ressources pour s'étendre aux différences culturelles, climatiques et linguistiques. Le Canada a beau être un pays pacifique et sécuritaire pour ses citoyens, il fait face aux mêmes problèmes archétypaux que d'autres pays fédérés. Il doit faire face à la consommation de drogues, aux catastrophes naturelles, à la violence familiale et à la menace terroriste. La décentralisation des responsabilités pour assurer une gestion de la criminalité et des mesures d'urgence propre à chaque communauté est une stratégie efficace pour relever ces défis. Surtout, cette décentralisation des responsabilités doit être accompagnée d'une décentralisation des ressources.

## ■ LES DÉFIS D'UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAU DE SÛRETÉ AU CANADA

Dans l'optique intergouvernementale, on constate l'absence d'une approche coordonnée au développement de priorités et d'objectifs entre le fédéral et les provinces (Lunney, 2012, p. 438-439). D'une part, le fédéral insiste pour qu'un seul arrangement soit conclu pour toutes les entités constituantes, et ce, en dépit des différentes exigences des provinces (Lunney, 2012, p. 436). Dans les dix provinces, les ministres respectifs de la sécurité publique (ou leur équivalent) ont la responsabilité de fixer les priorités et les objectifs pour le service de police provincial, tandis que les priorités fédérales sont définies par le ministre fédéral de la Sécurité publique au Parlement dans le cadre des priorités fédérales stratégiques. Cela donne lieu à une déconnexion entre les priorités fédérales et provinciales et amène certaines provinces à réfléchir à leurs propres forces de police provinciales. Tandis que les contrats de police établis entre la GRC et les provinces permettent aux autorités provinciales de demander la révision du programme et d'y participer, les provinces sont peu consultées sur le fonctionnement et la gestion de la GRC (Lunney, 2012, p. 442). Un exemple récent de coordination fédérale-provinciale dans ce domaine est la mise en place par la Colombie-Britannique d'un bureau des enquêtes indépendantes (Independent Investigations Office), dirigé par des civils nommés par la province, qui mène des enquêtes criminelles sur des incidents impliquant des policiers en cas de décès ou de dommage grave<sup>3</sup>. Cet effort aurait été vain s'il n'avait pas intégré la GRC puisqu'aucune autre province ne compte autant de membres de la GRC en termes absolus et relatifs : plus d'un tiers des

<sup>3</sup> Des organismes semblables existent en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Manitoba et en Alberta.

agents de police, c'est-à-dire 6 000 sur les 19 000 membres opérationnels de la GRC, se trouvent en Colombie-Britannique.

L'asymétrie n'est pas limitée aux relations fédérales-provinciales. Elle est également répandue dans les relations locales-provinciales et locales-fédérales, mettant donc l'accent sur la difficulté d'opérationnaliser le fédéralisme pluraliste, en particulier en ce qui concerne les collectivités autochtones locales. À plusieurs reprises des crises autochtones ont retenu l'attention du grand public : Oka (1993), Lac Gustafsen (1995), Ipperwash (1995), Kashechewan (2005-2006), Calédonie (2006) et Attawapiskat (2011). Elles ont focalisé l'attention sur les questions de contrôle démocratique. Les fonctionnaires risquent d'exacerber l'asymétrie en défendant leurs propres intérêts qui peuvent être en contradiction avec ceux des gouvernements qu'ils sont censés servir (Lindsay, 2009). La relation difficile entre la GRC et l'ancien ministre du Solliciteur général et de son successeur, Sécurité publique Canada, en est un exemple par excellence (d'Ombraïn, 1999). Il s'en suit un système de gouvernement à paliers multiples dont les différents ordres de gouvernement, leurs bureaucraties et les collectivités locales ont des intérêts, des priorités, des préférences et des valeurs qui les poussent à poursuivre des stratégies concurrentes, contradictoires ou inconciliables.

Ces tensions de gouvernance multiniveau sont particulièrement apparentes dans les controverses sur l'allocation des ressources. Les gouvernements provinciaux peuvent être réticents à créer une infrastructure dont la plupart des électeurs ne reconnaissent pas l'importance des mesures préventives. La gouvernance multiniveau peut donc freiner la mise en œuvre rapide d'une législation pour gérer les catastrophes ou la criminalité. Quant au fédéral, le sommet du G20 organisé au Canada en 2010 pour un coût de 1,2 milliard de dollars est un exemple de la méfiance des citoyens à l'égard de la légitimité du gouvernement fédéral en raison des dépenses de sécurité perçues comme un gaspillage. Le rapport de la vérificatrice générale du Canada sur le sommet a confirmé la préoccupation exprimée par les citoyens canadiens et les partis d'opposition sur ce genre de gaspillage (Vérificatrice générale, 2011, chap. 1-2).

Le cas du G20 n'est qu'une illustration des problèmes créés par un système fédéral dont la constitution exclut les municipalités de la structure fédérale-provinciale en les traitant comme des appendices des provinces. Au Canada, en raison d'une construction qui privilégie les relations fédérales-provinciales, les premiers intervenants finissent par être privés de voix et de ressources (Juillet et Koji, 2013). Alors que la capacité de première intervention se situe largement au niveau des collectivités locales, le flux descendant de fonds ne correspond pas aux besoins et aux réalités : en 2006, les municipalités assumaient 56,6 % du total canadien des dépenses policières et embauchaient 65,8 % des policiers au Canada (y compris les sous-traitances pour agents de police provinciaux ou de la GRC), les provinces payaient 24,5 % des effectifs (y compris les policiers provinciaux sous contrat) et le gouvernement fédéral, avec la GRC, ne payait que 9,7 % (Fédération canadienne des municipalités, 2008, p. 4 et 13).

La marginalisation des administrations municipales du lien fédéral-provincial a également un effet sur la standardisation des mesures d'urgence au niveau local

et/ou provincial. Les gouvernements locaux, en particulier les plus petits, doivent souvent recourir de manière disproportionnée aux intervenants bénévoles comme première ligne de défense (Ferrier, 2008). En outre, les mandats liés à la gestion de situations d'urgence, tels le transport, la faune et les services publics, sont souvent fragmentés dans plusieurs ministères ou organismes. Les défis de coordination horizontale et verticale qui en découlent peuvent poser des problèmes, en particulier avec les premiers intervenants bénévoles et les partenaires du secteur privé comme les sociétés de services publics dont la formation et la conformité aux normes dépendent du temps, de l'argent, de la coopération et du bénévolat.

Des nouveaux défis inhérents à la sûreté au sein de la fédération canadienne se dessinent à l'horizon et bon nombre d'entre eux seront asymétriques (Leuprecht, Hataley et Nossal, 2012). Les changements climatiques mondiaux amplifient les menaces les plus immédiates pour le Canada. Le réchauffement dans le Nord canadien ouvre des passages dans la glace arctique et relance la question de la souveraineté canadienne dans l'Arctique et des mesures de sécurité, de défense et d'urgence sur une large bande de terre peu peuplée, inhospitalière et éloignée des effectifs de sécurité, telles les bases militaires. De même, les conditions météorologiques risquent de devenir plus graves et imprévisibles : les tempêtes autrefois réservées aux climats tropicaux frappent désormais les villes côtières canadiennes. Les prévisions financières suggèrent que les écarts dans les revenus continueront à croître. De telles disparités sont souvent accompagnées d'agitation de la part des citoyens lésés, ce qui risque d'engendrer de l'instabilité régionale. Enfin, le Canada fait face à une menace nouvelle et totalement imprévisible. Dans un climat de sécurité internationale, les organisations terroristes comptent sur des tactiques de surprise pour ravager des cibles civiles. Afin de faire face à ce nouveau type de menace, il faut mettre en place un système intergouvernemental de mesures de sécurité civile et d'urgence qui soit capable d'agir rapidement et efficacement. Cela nécessitera non seulement une coopération accrue, mais aussi l'application judicieuse des leçons apprises ailleurs au sein de systèmes à paliers multiples. Or ni les provinces ni les municipalités n'ont les ressources financières, organisationnelles et de leadership nécessaires; celles-ci sont acquises par le gouvernement fédéral qui craint de s'impliquer et d'empiéter sur les compétences provinciales. Cela donne lieu à un problème d'action collective que les municipalités et les provinces ne peuvent surmonter seules.

## ■ CONCLUSION

Le système public canadien de mesures de sûreté, de sécurité civile et d'urgence est caractérisé par la décentralisation et l'asymétrie. Cette flexibilité peut être à la fois le plus grand atout et la plus grande faiblesse du système multiniveau canadien : elle permet d'adapter les mesures de sécurité civile et d'urgence aux risques et aux besoins, tout en laissant une latitude considérable aux gouvernements fédéral et provinciaux. Bref, le gouvernement fédéral est le premier à intervenir sur les questions qu'il traite, même si les municipalités sont les premiers intervenants dans la plupart des questions liées aux mesures de sécurité civile et d'urgence (Fédération canadienne des municipalités, 2008; Mukherjee, 2011).

Parce qu'elles détiennent un grand pouvoir sur leurs revenus fiscaux, qu'elles collectent sensiblement les mêmes impôts que le gouvernement fédéral et qu'elles bénéficient de la péréquation et d'autres transferts importants largement inconditionnels, les provinces exercent une autonomie décisionnelle considérable. Ceci n'est pas le cas pour les relations entre une province et ses municipalités. Les provinces tentent de déléguer les responsabilités liées aux mesures de sécurité publique et d'urgence aux municipalités sans forcément récompenser ces dernières pour leurs nouvelles tâches. Pire encore, les exigences spécifiques associées à des mandats non financés forcent les communautés à concentrer leurs efforts sur les risques spécifiques au lieu d'adopter une approche tous risques susceptible de donner de meilleurs gains en mesure de sécurité civile et d'urgence (Henstra, 2010).

Les lacunes constatées au Canada ne sont pas uniques, elles se trouvent aussi dans d'autres systèmes multinationaux. Pourquoi donc le système canadien fonctionne-t-il relativement bien? Est-ce parce qu'il est décentralisé et asymétrique? Ou reflète-t-il plutôt un pays dont les échelons infranationaux de gouvernement ont l'autonomie constitutionnelle, les moyens financiers et la capacité conséquente pour appliquer les mesures de sécurité civile et d'urgence au sein d'une culture politique libérale démocratique qui respecte la primauté du droit et encourage la conformité et le bénévolat? Les défis liés à la sécurité et aux mesures d'urgence au Canada sont aussi diversifiés que le pays est grand. Le système canadien habilite les provinces et les localités pour qu'elles puissent répondre aux besoins locaux à l'aide d'un arrangement *ad hoc* d'employés rémunérés et de bénévoles et d'un afflux potentiel du fédéral. Il fonctionne grâce à un agencement de confiance, de capacité et d'autonomie à l'échelle locale qui permet de refléter les valeurs, les préférences, les priorités et les intérêts locaux, et grâce à une forte culture politique qui concilie le partage du pouvoir en fonction d'un engagement fort à la primauté du droit et l'autonomie sous la forme d'un engagement concomitant par le public canadien de prendre en main leur sécurité.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Bauböck, R. (2001). « Cultural Citizenship, Minority Rights and Self-Government », dans A. Aleinikoff et D. Klusmeyer (dir.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, p. 319-348.
- D'Ombain, N. (1999). « The Federal Government and the RCMP », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 4, p. 452-475.
- Environnement Canada (2007). *La Tornade à Elie est reclassée à la plus haute cote sur l'échelle des dommages – La première tornade F5 officielle du Canada*, [www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=4B3DE57E-4967-4B09-98D6-EF974B32D6B5](http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=4B3DE57E-4967-4B09-98D6-EF974B32D6B5) (page consultée en décembre 2012).
- Fédération canadienne des municipalités (2008). *Towards Equity and Efficiency in Policing: A Report on Policing, Roles, Responsibilities and Resources in Canada*, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités.

- Ferrier, N. (2008). *Fundamentals of Emergency Management: Preparedness*, Toronto, Emond Montgomery Publishers.
- Gouvernement du Manitoba (2012). *Flood Information*, [www.gov.mb.ca/flooding/historical\\_facts.html](http://www.gov.mb.ca/flooding/historical_facts.html) (page consultée en décembre 2012).
- Haglund, D. (2008). « The Parizeau-Chrétien Version: Ethnicity and Canadian Grand Strategy », dans D. Carment et D. Bercuson (dir.), *The World in Canada: Diaspora, Demography, and Domestic Politics*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 92-108.
- Henstra, D. (2010). « Explaining Local Policy Choices: A Multiple Stream analysis of Municipal Emergency Management », *Canadian Public Administration*, vol. 53, n° 2, p. 241-258.
- Henstra, D. (2003). « Federal Emergency Management in the US and Canada after 11 September 2001 », *Canadian Public Administration*, vol. 46, n° 1, p. 103-116.
- Henstra, D. et G. McBean (2005). « Canadian Disaster Management: Moving Towards a Paradigm Shift? », *Canadian Public Policy*, vol. 31, n° 3, p. 308-318.
- Juillet, L. et J. Koji. (2013). « Reforming the Multilevel Governance of Emergencies: Municipalities and Discursive Politics of Canada's Emergency Management Policy », dans K. A. H. Graham et C. Andrew (dir.), *Canada in Cities: The Politics and Policy of Federal-Local Governance*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Karmis, D. (2006). « Les multiples voix de tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Leuprecht, C, T. Hataley et K. R. Nossal (2011). *Évolution des menaces transnationales et sécurité frontalière : un nouveau programme de recherche*, <https://qshare.queensu.ca/Groups/QCIR/www/Publications/Martellos/Martello37F.pdf?uniq=gerkw2> (page consultée en décembre 2012).
- Lindsay, J. (2009). « Emergency Management in Canada: Near Misses and Moving Targets », *Comparative Emergency Management Book Project*, Emmitsburg, MD, United States Federal Emergency Management Institute, <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/Comparative%20EM%20Book%20-%20Chapter%20-%20Emergency%20Management%20in%20Canada%20-%20Near%20Misses%20and%20Moving%20Targets.doc> (page consultée en décembre 2012).
- Lunney, R. F. (2012). « Galloping off in All Directions: An Analysis of the New Federal-provincial Agreement for RCMP Contract Police Services and Some Implications for the Future of Canadian Policing », *Canadian Public Administration*, vol. 55, n° 3, p. 433-450.
- Malm, A. et autres (2005). *A 30 Year Analysis of Police Service Delivery and Costing: "E" Division*, Abbotsford, Centre for Criminal Justice Research, University College of the Fraser Valley, and International Centre for Urban Research Studies (ICURS), Simon Fraser University.
- Marquis, G. (1993). *Policing Canada's Century: A History of the Canadian Association of Chiefs of Police*, Toronto, University of Toronto Press.
- Morton, D. (1999). *Canada: A Millennium Portrait*, Toronto, Dundurn.

- Mukherjee, A. (2011). *Avoid Crisis, an Opportunity: Transforming the Toronto Police Service. A Discussion Paper*, Toronto, Toronto Police Services Board.
- Police provinciale de l'Ontario (2009). *Ce qu'on fait*, [www.opp.ca/ecms/index.php?id=220](http://www.opp.ca/ecms/index.php?id=220) (page consultée en avril 2013).
- Quigley, K. (2013). « 'Man Plans, God Laughs': Canada's National Strategy for Protecting Critical Infrastructure », *Canadian Public Administration*, vol. 56, n° 1, p. 142-164.
- Sécurité publique Canada (2013). *Ce que nous faisons*, [www.securitepublique.gc.ca/abt/wwd/index-fra.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/abt/wwd/index-fra.aspx) (page consultée en avril 2013).
- Sécurité publique Canada (2009). *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*, [www.securitepublique.gc.ca/prg/em/fpem-fra.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/fpem-fra.aspx) (page consultée en décembre 2012).
- Statistique Canada (2011). *Les ressources policières au Canada*, [www.statcan.gc.ca/pub/85-225-x/85-225-x2011000-fra.pdf](http://www.statcan.gc.ca/pub/85-225-x/85-225-x2011000-fra.pdf) (page consultée en décembre 2012).
- Vérificatrice générale du Canada (2011). *Rapport sur les dépenses pour les sommets du G8 et G20 de 2010 et Rapport sur le fond d'infrastructure du G8*, [www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201104\\_f\\_35230.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201104_f_35230.html) (page consultée en décembre 2012).

# DU GLOBAL AU LOCAL : VERS UNE REDÉFINITION DE LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN SUISSE

Par **Caroline Jacot-Descombes**<sup>1</sup>, Collaboratrice scientifique, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse

• caroline.jacot-descombes@idheap.unil.ch

Et **Karin Wendt**, Assistante doctorante, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse • karin.wendt@idheap.unil.ch

---

**RÉSUMÉ** Dans le contexte de la mondialisation, la sécurité d'un État dépasse les frontières de sa politique intérieure pour être redéfinie au niveau international. Cet article porte sur les modalités d'ajustement du système fédéraliste suisse aux impératifs émanant de l'international. Tandis que ses compétences étaient traditionnellement restreintes en matière de sécurité, la Confédération suisse devient dès lors un interlocuteur central qui cherche à étendre ses tâches tout en étant contraint de prendre en compte les cantons, principaux acteurs de cette politique. Ainsi, le système multiniveau suisse, sous une pression internationale mais aussi interne, se réforme lentement tout en conservant ses spécificités qui sont autant de freins à son adaptation à la situation internationale.

---

**ABSTRACT** In the context of globalization, the security of a State extends beyond the boundaries of its domestic policy and is redefined at the international level. This article discusses the modalities whereby the Swiss federal system has adjusted to international imperatives. Traditionally, the Swiss Confederation's powers in the area of security have been limited. More recently, however, the federal government has become a pivotal actor that has sought to expand its work while also having to take into account the cantons, which are the main players in security policy. Thus, Switzerland's multi-level system has, under combined international and internal pressure, been undergoing a slow process of reform while yet preserving its specific characteristics, which act as a brake to its adaptation to the international situation.

---

**Pour citer cet article :** Jacot-Descombes, C. et K. Wendt (2013). « Du global au local : vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 194-211.

Dans un monde globalisé où les États sont de plus en plus interdépendants et où planent des menaces transfrontalières, la sécurité intérieure d'un État dépasse les frontières de sa politique intérieure pour être définie davantage au niveau international. Face à cette évolution, les acteurs du système fédéraliste suisse ont été contraints de repenser la nature de la tâche de la sécurité ainsi que la répartition des compétences entre les niveaux politiques. En effet, traditionnellement, la Confédération n'assume que la sécurité dite extérieure, et ses membres (les cantons) en collaboration avec les communes, la sécurité intérieure. Ainsi,

---

<sup>1</sup> Nous remercions le professeur Jean-François Savard, Stéphane Boisseaux et Julien Niklaus pour leur lecture attentive d'une version précédente de cet article, ainsi que pour les commentaires et suggestions qu'ils y ont apportés.

cette politique, qui ne se caractérisait pas par une forte collaboration entre les niveaux, a dû se transformer pour assurer une gestion cohérente des nouveaux défis liés à l'international. Comment le système fédéraliste suisse s'est-il adapté à ces nouvelles exigences, sachant qu'il repose principalement sur les cantons et que la Confédération ne peut que difficilement agir sans leur appui ?

Dans le but d'apporter des éléments de réponse à cette question, nous commençons par rappeler les spécificités de la politique sécuritaire en tant que politique multiniveau. Basée sur une revue de la littérature, cette première partie donne un aperçu de la répartition traditionnelle des compétences entre les niveaux international, national et local, puis retrace l'évolution récente des défis de sécurité interne<sup>2</sup>, fortement liée au contexte international. Elle montre ensuite qu'en raison du brouillement de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure, la politique de sécurité interne ne se détermine plus uniquement aux échelles nationale et locale, mais dépend également de l'interaction avec le niveau international. Dans une deuxième partie de l'article, il s'agit donc de montrer comment chaque niveau en Suisse a réagi à l'intégration du niveau international à leur politique sécuritaire, et quels instruments ont été utilisés pour adapter le système. Dans son ensemble, cette contribution cible, à l'aide de quelques exemples typiques, les difficultés et les limites rencontrées par un système de gouvernance multiniveau qui doit composer avec les ressources et les enjeux des niveaux régional et local ainsi qu'avec les impératifs de l'international. Cet article se distingue des principaux écrits sur l'internationalisation des politiques publiques en Suisse qui tendent à se concentrer sur l'incidence du niveau international sur la politique fédérale et négligent les répercussions sur les autres niveaux (voir par exemple dans le domaine de la sécurité en Suisse, Spillmann, 2001 et Wenger, 2007; et dans d'autres domaines, Sciarini, Nicolet et Fischer, 2002 et Mach, Häusermann et Papadopoulos, 2003).

## ■ L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, DES ÉCHELLES NATIONALE ET LOCALE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

### Un domaine traditionnellement réservé à l'État

L'ordre international classique est basé sur le principe de l'égalité souveraine des États, ce qui implique l'exclusivité de la compétence de l'État sur le territoire national (souveraineté interne) et l'indépendance absolue de l'État au niveau international, où il n'est restreint que par ses propres engagements (souveraineté externe). Cet ordre mondial est largement décentralisé, ne comptant sur aucune autorité supérieure aux États, et son but est essentiellement de veiller à la coexistence pacifique des communautés indépendantes (CPJI, 1927, p. 18). On distingue donc traditionnellement les domaines qui relèvent de cette coexistence, tels le droit des relations diplomatiques et la délimitation des frontières, de ceux qui sont clairement réservés aux États, tels l'organisation intérieure et le mode de gouvernement de

<sup>2</sup> L'évolution de la politique extérieure de la sécurité suisse (domaines des affaires étrangères, concept de neutralité, etc.) n'est pas l'objet de cet article qui est axé sur sa sécurité intérieure.

chaque État (Dupuy, 2008 ; Friedmann, 1964). Cette distinction se retrouve dans la conception de la sécurité extérieure vis-à-vis de la sécurité intérieure.

La sécurité intérieure concerne la manière dont chaque État protège ses citoyens et gère les menaces contre son gouvernement et son ordre public. D'une manière générale, de telles menaces sont intrinsèquement nationales, car il s'agit non seulement de la protection de l'existence de l'État en tant que tel, mais aussi de ses valeurs (Scheppele, 2010, p. 437). Rattachée à la souveraineté interne et à la puissance publique de l'État, la sécurité intérieure est donc traditionnellement hors de la portée du niveau international, et la protection des citoyens et le maintien de l'ordre public sont donc à gérer par les États eux-mêmes. En Suisse, cela se traduit en vertu du principe de subsidiarité<sup>3</sup> et d'une culture de milice prononcée (Mirov, 2012), par l'allocation des compétences de sécurité intérieure aux États fédérés – les cantons – et aux communes.

En revanche, fondé sur la souveraineté externe, le concept de sécurité extérieure demande davantage de collaboration internationale. En effet, les menaces à l'ordre public national peuvent certes provenir de l'intérieur de l'État, mais on considère traditionnellement qu'elles émanent surtout de l'extérieur, c'est-à-dire des relations avec les autres États (Gasteyger, 1999 ; Sachs, 2003). Tandis que la défense nationale reste fortement rattachée au domaine réservé de l'État par défaut, une coopération internationale s'est par exemple développée à travers le système de sécurité collective des Nations Unies<sup>4</sup>. Toutefois, cette coopération est traditionnellement restée confinée aux relations interétatiques, les Nations Unies n'étant pas autorisées « à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » (Nations Unies, 1945, article 2.7).

L'organisation de la sécurité publique en Suisse reflète la séparation classique entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en les traitant comme deux domaines de compétence distincts. Cette démarcation poursuit principalement un objectif institutionnel et politique de répartition des tâches et des pouvoirs entre niveaux, car la politique publique sécuritaire, qu'elle soit extérieure ou intérieure, vise le même but : protéger les citoyens et les organisations de tout danger (fonction préventive) et réprimer dans le but de maintenir l'ordre public et la sécurité (fonction répressive) (Rémy, 2008, p. 9).

En ce qui concerne la sécurité intérieure, son fort rattachement à l'État a engendré un développement faible et ponctuel des collaborations internationales. En Europe, la coopération internationale policière s'est institutionnalisée au début du XX<sup>e</sup> siècle avec la création du futur INTERPOL<sup>5</sup>, mais cela s'est fait essentiellement sur l'initiative de policiers de différents pays, sans la signature d'un traité

<sup>3</sup> « En vertu du principe de subsidiarité, une collectivité territoriale n'assume une tâche que si elle peut mieux s'en acquitter qu'une collectivité de rang inférieur » (Département fédéral des finances, 2007). Voir aussi Suisse, 1999, article 5a.

<sup>4</sup> Dans ce système de garantie, les États s'engagent mutuellement à s'unir contre toute atteinte à la sécurité, qu'elle vienne de l'extérieur ou d'un des membres (voir par exemple Nations Unies, 1945, article 1.1).

<sup>5</sup> La Commission internationale de police criminelle a été établie en 1923 entre responsables des forces de police de quatorze pays. En 1956 elle est devenue l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL).

international contraignant (Deflem, 2007, p. 19). De même, la coopération internationale dans le domaine du renseignement n'est traditionnellement pas régie par des conventions de grande envergure, mais repose plutôt sur des accords administratifs informels, bilatéraux ou multilatéraux, poursuivant un but précis et restant rattachés à des logiques intrinsèquement nationales (Conseil fédéral, 2002b, p. 5039; Lefebvre, 2003; Svendsen, 2008, p. 133). La deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle a vu la conclusion de plusieurs conventions multilatérales visant une coopération sur des questions sécuritaires plus spécifiques se distinguant par leur caractère transfrontalier, comme la piraterie, le trafic de drogue et le blanchiment d'argent<sup>6</sup>. Depuis quelques décennies, les États coopèrent aussi dans le but de combattre le terrorisme, mais à la suite de la difficulté de parvenir à une définition commune de cette menace, cet effort a longtemps été mené au coup par coup, rencontrant beaucoup de réserves au niveau national (Husabø et Bruce, 2009, p. 422; van Ginkel, 2010). Tandis que quelques menaces communes ont suscité une certaine coopération transfrontalière ponctuelle, c'est essentiellement aux échelles nationale et locale que la politique de sécurité intérieure s'est définie.

### **L'organisation multiniveau de la politique de sécurité aux échelles nationale et locale**

Le système suisse est caractérisé de fédéraliste entre la Confédération et les cantons, car ces niveaux disposent de leur propre autonomie juridique, financière et organisationnelle. En y incluant les communes<sup>7</sup>, les auteurs parlent de la gouvernance multiniveau du système fédéraliste suisse (Herschinger, Jachtenfuchs et Kraft-Kasack, 2011). Dans cette perspective, la gouvernance multiniveau<sup>8</sup> se définit par un ensemble de règles, de processus, voire de structures, qui lient des niveaux verticalement dans le but de coordonner une ou plusieurs politiques publiques, en termes normatifs, financiers et de mise en œuvre.

En Suisse, même si la politique de sécurité incombe principalement aux cantons qui sont les « États » du système politique, la Confédération et les communes ont également des compétences respectives dans le domaine (Suisse, 1999, article 57 et constitutions cantonales). La politique de sécurité en Suisse peut être caractérisée de multiniveau dans la mesure où il existe une interdépendance entre les niveaux. La Confédération assume un certain nombre de tâches telles que la défense nationale et des domaines spécifiques (par exemple les services de renseignement, la protection des ambassades, les douanes et la garde-frontière, la coopération internationale), mais ne possède que des capacités limitées en termes de mise en œuvre, ce qui contraste avec les pays occidentaux qui ont généralement développé leurs

<sup>6</sup> Voir par exemple Nations Unies, 1982, articles 100-107 et 110 et 1988.

<sup>7</sup> Les communes sont les autorités locales de droit public cantonal et sont soumises à la Constitution et législation de leur canton qui définit leurs compétences. Si leurs compétences ne sont pas explicitement définies, elles disposent des compétences résiduelles qu'elles définissent en produisant leurs propres normes (en général des règlements).

<sup>8</sup> Dans cet article, la gouvernance multiniveau se centre sur les autorités publiques. Le niveau de la société civile (entreprises privées de sécurité, par exemple) n'est pas traité bien qu'il fasse partie de la gouvernance de la sécurité, voir à ce propos Dupont (2007).

polices nationales au XX<sup>e</sup> siècle (Bonvin, 2004). En effet, outre la police judiciaire fédérale qui s'occupe de l'échange d'information avec les cantons, mais aussi à l'international, elle ne possède aucune police fédérale en uniforme et utilise en général le système du fédéralisme d'exécution<sup>9</sup>. Quant aux cantons, ils assument les responsabilités primaires en matière de sécurité intérieure, soit la police. Chaque canton a sa propre législation et son organisation politico-administrative et jouit de ses propres finances pour la sécurité. Ainsi, de nombreux modèles institutionnels sont déployés et il existe une grande diversité dans la conception et la mise en œuvre de la sécurité cantonale. Au niveau local, les communes participent également à cette politique publique, et ce, à deux titres : en tant que collectivités de droit public cantonal décentralisées et en tant qu'unités autonomes dotées de tâches subsidiaires. Cet aperçu de l'organisation de la sécurité montre que la Confédération y est traditionnellement peu impliquée; et quand elle l'est, elle dépend fortement de la collaboration verticale avec les autorités cantonales, voire communales. Par ailleurs, au niveau local des différences parfois considérables existent d'un canton à l'autre, car ceux-ci fonctionnent comme des petits États. Aussi, dans un même canton, les communes n'ont pas toutes les mêmes délégations de compétence en matière de police.

Ainsi, l'organisation de la sécurité en Suisse se fait à travers plusieurs niveaux, avec comme acteurs principaux les cantons. Mais en même temps, et malgré l'existence de collaborations verticales, ce domaine ne constitue pas une politique multiniveau à part entière dans la mesure où les cantons souhaitent conserver leur souveraineté interne. À l'international, cette politique ne comporte traditionnellement que des coopérations verticales restreintes, soit ponctuelles soit liées à la résolution de problèmes fonctionnels qu'est la gestion des territoires transfrontaliers. Dans ce contexte, une question se pose : comment une telle politique, à la base peu disposée à faire l'objet d'une coopération multiniveau s'est-elle transformée ?

## **Vers une politique de sécurité multiniveau à l'échelle internationale**

La sécurité est un concept complexe, dont la définition dépend des circonstances et des sentiments liés à son époque (Baldwin, 1997) et, par essence, sa politique et ses modes d'intervention se modifient en fonction des perceptions des menaces. Durant la dernière décennie, la nature des défis sécuritaires a connu une importante évolution (Lahneman, 2010; Scheppele, 2010). De nouvelles sources d'insécurité comme le « nouveau » terrorisme, le crime organisé transfrontalier, la prolifération d'armes à destruction massive et la cybercriminalité se sont greffées au programme de la sécurité<sup>10</sup>. Ces menaces se sont de plus en plus entremêlées. Par exemple, les terroristes tirent souvent profit du crime organisé, et le crime organisé dépend dans une large mesure du trafic d'armes (Conseil de l'Union européenne,

<sup>9</sup> Le fédéralisme d'exécution est une forme de fédéralisme coopératif vertical dans laquelle la Confédération édicte les normes générales d'une politique publique et les cantons la mettent en œuvre avec une marge de manœuvre importante. Voir Suisse, 1999, article 46.

<sup>10</sup> Cet article n'aborde ni la question de la pertinence de ces menaces (voir à ce sujet Leman-Langlois, 2007) ni l'instrumentalisation des menaces par les acteurs du système multiniveau.

2008; Schroeder, 2011, p. 11). Ne comportant souvent pas de solution évidente, ces menaces sécuritaires défient les structures gouvernementales et administratives existantes (Schroeder, 2011, p. 13), car elles ne proviennent souvent pas d'un État, mais plutôt d'individus ou de groupes agissant pour leurs propres intérêts, ce qui implique la prise en compte des acteurs civils dans le domaine de la politique sécuritaire (C.-P. David, 2002, p. 11 et s.). De plus, les risques que ces menaces comportent sont fréquemment de nature transnationale et transversale, rendant les distinctions traditionnelles entre la sécurité intérieure et extérieure obsolètes (Schroeder, 2011, p. 12; Tardy, 2009).

C'est dans ce contexte que la reconnaissance des interdépendances mondiales a particulièrement été reconnue par les États : une brèche de sécurité dans un pays impliquerait une brèche de sécurité dans un autre, donnant aux défis auparavant essentiellement nationaux une signification internationale. Les effets directs de ce développement se traduisent par la nécessité d'une forte participation du niveau national, voire du niveau local, dans la résolution de problèmes désormais perçus comme mondiaux. En effet, une coopération sécuritaire intensifiée paraît « à la fois nécessaire et évidente entre pays alliés, et encore plus entre les pays européens qui forment, parfois sans bien s'en aviser, un même espace intérieur de sécurité » (D. David, 2002, p. 114). À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, la sécurité nationale n'était donc plus aussi nationale (Scheppele, 2010, p. 443), et le résultat de cette réalisation a été une augmentation des interactions entre les niveaux, du local à l'international (Follesdal, Wessel et Wouters, 2008; Svendsen, 2008, p. 130). En Europe, ces liens se manifestent verticalement à travers les processus de dénationalisation et d'internationalisation qui ont amené un transfert de compétences du niveau national vers le niveau européen, voire vers le niveau mondial.

Une contribution sur l'incidence de la gouvernance multiniveau se déroulant en Europe se doit de mentionner l'Union européenne (UE) qui, grâce à une intégration supranationale sans cesse renforcée, fournit un cas d'étude idéal sur les relations entre différents niveaux d'autorités administrative et législative (Egeberg, 2010; George, 2004; Schroeder, 2011, p. 32). Même pour la Suisse, qui reste en dehors de l'UE et qui n'est donc pas directement liée par le droit européen, l'influence de cette intégration est tangible, particulièrement en raison de l'interdépendance de la Suisse et de ses voisins (Bieber et Maiani, 2011; Conseil fédéral, 2010). À l'origine, l'intégration européenne évitait le domaine sécuritaire, mais au fil du temps, cette tendance s'est inversée avec le déploiement d'une architecture de sécurité propre à l'UE (Schroeder, 2011, p. 13-14; Tardy, 2009). Cette structure sécuritaire a pris davantage d'importance avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en

2009<sup>11</sup> (Schroeder, 2011, p. 60). Le droit de l'UE veille toutefois au respect des « fonctions essentielles de l'État », et la sécurité nationale reste la seule responsabilité des États (Bieber et Maiani, 2011, p. 367; Union européenne, 1992, art. 4.2 et 1958, art. 72).

Dans sa mission d'établir un « espace de liberté, de sécurité et de justice », l'UE définit essentiellement des politiques communes pour coordonner l'action des autorités nationales, entre autres avec l'institution d'organismes spécialisés et l'échange d'informations (Bieber et Maiani, 2011, p. 343 et s.). Ainsi, la coopération policière s'est institutionnalisée à travers l'Office européen de police (Europol) qui a vu son mandat s'étendre au fil des années. À l'instar d'INTERPOL, Europol n'est pas une force de police supranationale, mais un réseau international coopératif qui coordonne les activités de police dans les pays membres en fournissant des renseignements opérationnels et stratégiques (Deflem, 2007, p. 21). Depuis 2002, Europol peut maintenir des relations de coopération avec des États non membres de l'UE (Deflem, 2007, p. 22) et en 2004, la Suisse et Europol ont conclu un tel accord de coopération, permettant notamment l'échange d'informations (Suisse-UE, 2006). En ce qui concerne la collecte et l'échange d'informations, la création de l'espace dit « Schengen » a également joué un rôle important. Conclu en 1985, l'accord de Schengen favorise la libre circulation sur le continent, en supprimant les contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures. En compensation, les frontières extérieures de l'espace Schengen ont été affirmées, et la coopération transfrontalière des autorités policières a aussi été renforcée avec un système de recherches informatisé commun, soit le système d'information Schengen (SIS). Prévu à la base comme un outil de vérification et de contrôle, le SIS est devenu un outil d'enquête à part entière avec l'agrandissement du cercle des autorités ayant accès aux données (Bieber et Maiani, 2011, p. 375). En 2008, un accord d'association de la Suisse à Schengen est entré en vigueur et la Suisse a été rattachée au SIS (Suisse-UE, 2008).

Ce n'est pas uniquement à l'échelle européenne que les échanges en matière de sécurité se sont intensifiés. Les liens avec le niveau mondial ont aussi connu de profonds changements. Premièrement, le droit international s'implique dans un nombre grandissant de matières qui relevaient auparavant clairement de la sphère nationale, et ce, notamment dans des questions sécuritaires. Ainsi, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a fait passer des résolutions importantes dans les domaines de l'antiterrorisme et de la non-prolifération d'armes à destruction massive (voir Conseil de sécurité des Nations Unies, 2004 et 2001). D'une envergure sans précédent, ces résolutions ne se bornent

<sup>11</sup> Les domaines sensibles tels que la politique étrangère et de sécurité et la justice étaient à la base sujets à des procédures décisionnelles et judiciaires qui ressemblaient plus à une coopération intergouvernementale classique, avec par exemple une prise de décision à l'unanimité et l'absence de contrôle juridictionnel de l'UE. Le traité de Lisbonne a soumis les politiques de l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » à la « méthode communautaire », impliquant par exemple l'utilisation de la procédure législative ordinaire et le plein exercice des compétences de la Cour de justice de l'UE (voir Bieber et Maiani, 2011). Toutefois, la « politique étrangère et de sécurité commune » reste soumise à des règles spéciales encore très intergouvernementales (Bieber et Maiani, 2011, p. 381 et s.).

pas à édicter des directives liées à des situations spécifiques, mais elles obligent plus généralement tous les États à légiférer d'une certaine manière, par exemple pour criminaliser le financement du terrorisme, geler les fonds des terroristes et empêcher les acteurs non étatiques de se procurer des armes de destruction massive. L'après 11 septembre a aussi témoigné d'une accélération significative des ratifications des divers traités multilatéraux touchant aux questions sécuritaires et, dans cette veine, la Suisse a ratifié les Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et des attentats terroristes à l'explosif en 2003 (Conseil fédéral, 2002b).

Dans le domaine de la coopération policière et des services de renseignement plus particulièrement, l'emprise nationale reste forte, mais même si cette coopération se fait encore souvent informellement et par voie bilatérale, la pression internationale pour une coopération plus importante est significative. Le besoin d'améliorer le système de renseignement s'est fait sentir de plusieurs manières. Ainsi, il est devenu indispensable pour les États de participer davantage à l'échange des informations pour remplir des obligations contraignantes émanant du niveau international. Par exemple, pour que les États puissent geler les fonds liés au terrorisme, comme les y oblige le Conseil de sécurité (Conseil de sécurité des Nations Unies, 2001, paragraphe 1c), ils ont besoin de renseignements précis et mis à jour sur les terroristes présumés, et ces renseignements viennent souvent de l'étranger. Face à ces nouvelles exigences, la Suisse a ressenti le besoin d'améliorer le système de renseignement pour assurer sa compétitivité internationale. Sans un système de renseignement efficace à l'interne, le pays devient non seulement dépendant des services de renseignement étrangers, mais il lui est aussi plus difficile d'obtenir des informations venant de l'étranger, puisqu'il ne peut pas en fournir « en échange » (Conseil fédéral, 2007, p. 4774; Vez, 2009, p. 211). Dans les mots de l'exécutif suisse :

[1] apparaît que la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et le crime organisé, de même que le maintien de la sécurité intérieure et extérieure, sont de plus en plus des tâches de la communauté internationale tout entière, qui nécessitent un réexamen des formes de collaboration entre Confédération et cantons, de même qu'entre la Suisse et les autorités étrangères ou organisations internationales. (Conseil fédéral, 2002a, p. 1676)

Ce constat est effectivement aussi observé sur le terrain puisque les politiques publiques de compétence fédérale ont des conséquences très concrètes au niveau local, tant sur le plan de la politique sécuritaire préventive que répressive. Par exemple, la Confédération ne possédant pas les compétences principales pour récolter des informations dans le domaine de la sécurité demande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre des politiques publiques, ce qui peut les surcharger. Inversement, les domaines de compétences cantonaux ou même communaux ont également des répercussions directes sur la politique de la Confédération, notamment sur celle qui vise à combattre les actes terroristes et à protéger l'État. Les systèmes d'information ne peuvent par exemple plus être gérés par une seule sphère de responsabilité, mais nécessitent une prise en charge à travers plusieurs échelons, puisqu'ils doivent être alimentés tant par les services fédéraux que

par les cantons et les communes qui sont sur le terrain et aux prises directes avec de l'information sensible.

L'intensification de la collaboration sécuritaire internationale qui a marqué le début du XXI<sup>e</sup> siècle a donc brouillé la distinction entre ce qui relevait des domaines nationaux et internationaux. La reconnaissance de la nature mondiale des menaces contemporaines a inspiré une série de réponses dans les secteurs du renseignement, de la police et de la sécurité, notamment en lien avec les efforts pour combattre le terrorisme. Ces tendances dépassent clairement la coopération plus prudente qui dominait auparavant (Svendsen, 2008, p. 130).

Pour la Suisse, la redéfinition de la politique sécuritaire signifie concrètement de nouvelles tâches à assumer pour la Confédération, les cantons et les communes qui doivent repenser et réorganiser la répartition de leurs compétences dans un système fonctionnant déjà en collaboration verticale, avec tous les enjeux politiques que cela soulève.

## ■ LES CONSÉQUENCES POUR LA POLITIQUE SÉCURITAIRE SUISSE

### L'élargissement des compétences de la Confédération

Pour faire partie du système de gouvernance sécuritaire européenne et internationale, la Suisse se doit d'accomplir de nouvelles tâches pour livrer des informations utiles à d'autres pays afin qu'en retour elle puisse aussi bénéficier de l'aide internationale. Les limites du système coopératif sont alors mises en exergue et doivent être réduites. Il est donc question pour la Confédération de trouver de nouvelles solutions pour mieux coordonner la politique sécuritaire vis-à-vis de l'extérieur, soit de limiter les freins liés à la coordination verticale qui ralentissent la remontée des informations pour l'échange de données au niveau international. Étant donné que les politiques publiques sécuritaires sont principalement conduites par les cantons, par les régions intercantionales via des concordats<sup>12</sup>, par les villes et les communes, souvent en collaboration intercommunale<sup>13</sup>, les objectifs politiques et opérationnels ainsi que les organisations sécuritaires sont multiples, ce qui complique la tâche de la Confédération qui se trouve face à de nombreux interlocuteurs. Dans un tel système, les doublons ne sont pas rares et la prise de décision

<sup>12</sup> Les cantons sont liés par de nombreux concordats, c'est-à-dire des traités politiques et/ou administratifs conclus entre deux cantons ou plus. Les concordats permettent notamment une harmonisation des politiques publiques entre cantons en général voisins. Ils permettent parfois d'effectuer une compensation des charges, mais sont le plus souvent des outils de coordination normative et stratégique, voire opérationnelle. Quatre grands concordats existent dans le domaine de la police couvrant toute la Suisse à l'exception de deux cantons (Zürich, Tessin). En moyenne, chaque canton en compte une vingtaine, ce qui constitue un nombre important comparativement aux autres politiques publiques (Koller et autres, 2012, p. 156), si bien qu'on pourrait les considérer comme des niveaux supplémentaires dans le système de gouvernance multiniveau.

<sup>13</sup> Les communes recourent à la collaboration intercommunale pour concevoir, mettre en œuvre et financer les tâches de sécurité au niveau local. Ainsi 34 % des communes la pratiquent, essentiellement dans les régions où elles sont responsables de nombreuses tâches, notamment à Zurich et dans le nord-ouest de la Suisse (données issues d'une enquête menée par IDHEAP/KPM auprès des secrétaires communaux en Suisse en 2009, N = 1 306).

est souvent lente, car elle relève de plusieurs sphères de responsabilité, parfois en concurrence (Ledergerber, 2003), ce qui nécessite des négociations (Rhinow, 2006, p. 66-67). Il est alors tentant pour la Confédération de viser à acquérir progressivement davantage de compétences tant normatives que de mise en œuvre pour jouer le pilote de manière plus active ainsi que de faire pression pour que les cantons instaurent une certaine harmonisation dans leurs pratiques (Gamma, 2004). Les projets de révision de lois fédérales des années 2000 le confirment. En effet, plusieurs réformes ont été menées par la Confédération et les cantons pour mettre au point un système de sécurité intérieure plus adapté aux besoins actuels. La politique de sécurité (y compris ses bases légales) a dû être retravaillée, en particulier la répartition des compétences entre les trois niveaux, les mécanismes de coordination verticale et les moyens à la disposition des acteurs de la sécurité. Dans le domaine du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, la dissémination d'armes de destruction massive, l'extrémisme violent, l'espionnage, le commerce illicite d'armes et substances radioactives et le transfert illégal de technologie, il en a notamment résulté une mise à jour de la Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Suisse, 1998). Dans le projet de révision, l'exécutif suisse a remarqué que la révision prévue « ne met pas formellement en œuvre un engagement international de la Suisse », mais que « l'harmonisation des standards aura vraisemblablement pour effet de renforcer considérablement la coopération internationale » (Conseil fédéral, 2007, p. 4857). En effet, la mise à jour a intégré des moyens supplémentaires de récolte d'information afin que la qualité des données soit comparable à celle des données récoltées par les autres États européens.

Concrètement, la Confédération a élargi ses compétences et cherche encore à les renforcer notamment en ce qui concerne la protection de l'État<sup>14</sup> et la police judiciaire; preuve en est : l'augmentation relative des dépenses fédérales dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics entre 1996 et 2008<sup>15</sup>.

Il en découle de nouvelles tâches décentralisées qui doivent être assumées par les cantons via des organes cantonaux de protection de l'État, qu'ils peuvent d'ailleurs déléguer à des communes. Ces services décentralisés dans les cantons et quelques communes sont sous le mandat du Service de renseignement de la Confédération et recueillent des informations selon les directives fédérales et à des fins préventives et répressives. En outre, ils ont comme tâches « de collecter de manière autonome, pour leur territoire, les informations dont le Service de renseignement de la Confédération a besoin pour assurer la sécurité intérieure » (Conseil fédéral, 2012, p. 4202). Il est intéressant de constater que l'administration fédérale a donné des mandats aux services administratifs des cantons et de deux villes

<sup>14</sup> La protection de l'État signifie la protection de l'intégrité de l'État et la préservation de ses institutions et de ses organes contre les menaces graves (Lobsiger, 2008). Elle consiste essentiellement en des tâches de renseignement (Conseil fédéral, 2012, p. 4201).

<sup>15</sup> Entre 1996 et 2008, la Confédération a augmenté de 7 à 10 % ses dépenses sur la part totale, les cantons participant à la plus grande part (66 %/64 %) puis viennent les communes 27 %/26 % (Dépenses des administrations publiques par fonction (modèle SFP), Administration fédérale des finances).

(Berne et Zurich) en s'écartant du fédéralisme d'exécution (Müller et Jenni, 2011) puisque la marge d'autonomie du côté de l'organisation de la tâche des cantons est réduite. Cette forme de mise en œuvre est avantageuse pour la Confédération, car elle garantit une mise en œuvre certainement plus efficace, étant moins exposée aux nombreuses limites du fédéralisme d'exécution (Balthasar, Zimmermann et Gygax, 1995; Linder, 2005), mais nécessite une implication financière plus forte de sa part (Suisse, 1998, article 28.1 et 2000).

## **Le renforcement des forces au niveau cantonal**

Face au positionnement « prédateur<sup>16</sup> » de la Confédération dans le champ de la sécurité générale, mais aussi face à la demande de la population qui exige plus de sécurité, les cantons sont mis sous pression pour conserver leurs compétences centrales en la matière, qui sont à plusieurs égards primordiales pour ces derniers. Il faut rappeler que la sécurité et le maintien de l'ordre public sont des tâches régaliennes que les cantons tiennent à garder pour des raisons politiques et d'équilibre des pouvoirs face à la Confédération. Par ailleurs, ces tâches représentent un intérêt central pour les citoyens qui exigent une mise en œuvre de proximité, en accord avec la culture politique suisse (Killias, 2003, p. 23-24).

Comme la pression exercée par la Confédération sur les cantons est devenue particulièrement forte étant donné qu'elle est elle-même mise sous pression par les exigences du niveau international, les cantons tentent de démontrer qu'ils peuvent assumer et coordonner leurs tâches de sécurité intérieure pour que la Confédération renonce à piloter les politiques publiques cantonales et à prendre davantage de tâches exécutives. Dans ce champ de tension, les cantons doivent progresser dans leur double rôle. D'une part, ils doivent efficacement mettre en œuvre des tâches dans le cadre du fédéralisme d'exécution. Ainsi, dans leur rôle d'agents de mise en œuvre, ils doivent acquérir les capacités et les compétences pour notamment participer à la récolte d'informations destinées à des systèmes d'information internationaux (SIS, Europol, INTERPOL). Pour ce faire, une réforme a été lancée au niveau intercantonal (réforme « Police XXI »), conduite par la Conférence des commandants des polices cantonales suisses, dans le but d'améliorer la coordination horizontale et de renforcer les capacités. Un brevet fédéral de policier a aussi été créé permettant d'harmoniser les exigences sur le plan de la formation des policiers au niveau cantonal. Enfin, sur la base d'un accord international (accord de Berne), des centres de coopération policière et douanière ont été mis sur pied à Genève et à Chiasso pour répondre aux besoins du terrain, rassemblant des acteurs fédéraux, cantonaux et des pays voisins de sorte à gérer, selon la perception des acteurs opérationnels, beaucoup plus efficacement les enjeux transfrontaliers et à pallier « la diversité des canaux de coopération de la Suisse fédérale » (Garrote, 2011, p. 75). D'autre part, les cantons doivent assumer leurs responsabilités centrales de sécurité sur leur territoire sans devoir faire appel trop fréquemment à la Confédération et notamment à son armée. Pour y parvenir, plusieurs cantons

---

<sup>16</sup> On parle de fédéralisme prédateur lorsqu'un niveau cherche à accroître ses compétences et risque de déstabiliser le système fédéraliste (Braun, 2009).

ont lancé des réformes visant une fusion de corps de police cantonaux et communaux (« police unique ») dans le but de renforcer l'efficacité et l'efficience de la police cantonale en privilégiant une unité de commandement et d'améliorer la collaboration entre les polices cantonales. Les défenseurs de la centralisation ont d'ailleurs dans quatre grandes réformes cantonales<sup>17</sup> soutenu que celle-ci était nécessaire pour répondre aux défis internationaux, notamment en rappelant que les menaces n'ont plus de frontières. Ainsi, entre 1995 et 2008, environ la moitié des cantons ont augmenté leurs effectifs de forces de sécurité alors que les effectifs communaux diminuaient dans les régions qui avaient traditionnellement des polices communales<sup>18</sup>. Par ailleurs, les petits cantons<sup>19</sup> prévoient d'intensifier la collaboration entre eux, voire de fusionner leurs corps de police<sup>20</sup>. Dans quelques autres cantons, notamment de Zurich<sup>21</sup> et de Genève, des réformes de clarification des tâches entre forces de sécurité cantonales et communales ont été conduites, toujours dans le but de rendre le travail de la police cantonale plus efficace et efficient.

### La pression des communes sur les réformes

Au niveau communal, les tâches de police judiciaire et de gendarmerie sont en principe assumées par les cantons, mais dans plusieurs cantons, les villes et certaines régions gardent des compétences déléguées. Ainsi, elles sont tenues de fournir des informations à la demande de la Confédération. Hormis ce rôle particulier concernant une minorité de communes, mais rassemblant la majorité de la population, la plupart d'entre elles visent à développer une « sécurité de proximité » afin de diminuer le sentiment d'insécurité et de rendre attractif le lieu de vie. En assumant un rôle fondamental pour préserver l'ordre public et la paix sociale, elles sont le premier maillon de prévention des risques en mobilisant les acteurs généralistes qui contribuent à la prévention de l'insécurité et des menaces (écoles, assistance sociale, etc.). En tant qu'actrices du système sécuritaire multinationale, elles sont pourtant pour la plupart dépassées ou à la limite de leur compétence dans les tâches de sécurité intérieure qui les lient à l'international (Conseil fédéral, 2012). En même temps, l'importance des communes reste tangible, même dans le domaine de la police, défendue notamment par la Conférence de directrices et directeurs de police des villes suisses, qui invoque le cas particulier des villes aux prises avec une cumulation de problèmes (scènes de drogues, violences dans les stades, intégration des étrangers, etc.) (Scheffler, 2012, p. 99). Ainsi, les

<sup>17</sup> Il s'agit d'Argovie, de Berne, de Vaud et de Neuchâtel.

<sup>18</sup> Il s'agit des cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Berne et de Schaffhouse (Koller et autres, 2012, p. 129).

<sup>19</sup> Les cantons de Suisse centrale conduisent un projet pour intensifier leur collaboration dans le domaine de la police (Polizei XXI – Pilotprojekt der Zentralschweizer Regierungen).

<sup>20</sup> Il existe un projet de fusion entre les polices des cantons du Jura et de Neuchâtel.

<sup>21</sup> Dans le canton de Zurich, les villes de Zurich et Winterthur ont conservé de larges compétences déléguées par le canton, notamment dans le domaine de la police criminelle (voir Tschäppeler, 2006). À Genève, une nouvelle loi sur la police communale a permis d'octroyer dans la législation cantonale des compétences aux communes dans le domaine de la police et de régler la collaboration canton-communes dans ce secteur.

réformes dites de « police unique » au niveau canton-communes ne se sont pas conduites sans encombre. En effet, s'il existe des tensions entre la Confédération et les cantons, il y a également des résistances prononcées du côté des communes, en particulier au sein des villes<sup>22</sup>, pour transférer des tâches au canton. Comme les communes ont les moyens de se faire entendre et de faire pression sur la scène politique, notamment par le recours aux instruments de démocratie directe, plusieurs réformes ont échoué ou ont conduit à des changements mineurs dans des grands cantons munis de nombreuses communes, qui comportent diverses polices locales bien ancrées et organisées<sup>23</sup>. La politique de sécurité demeure donc une tâche conjointe canton-communes dans la plupart des cantons, exception faite des petits cantons qui n'ont pas la taille critique pour avoir un modèle de police sur deux paliers (Scheffler, 2012). Cette tâche mobilise donc toujours de nombreux acteurs sur le terrain et nécessite un fort investissement dans la coordination des actions et des informations, ce qui entraîne des répercussions directes sur le fonctionnement de la politique sécuritaire en Suisse. Les cantons sont par conséquent toujours à la recherche d'un modèle performant et consensuel avec leurs communes. Les modèles oscillent entre une police à commandement unique au niveau cantonal, voire intercantonal, et des polices en coopération sur deux niveaux. Chacun de ces modèles aurait des arguments pour accroître les capacités cantonales qui permettent de mettre en œuvre les tâches de manière plus efficace et de relever les défis actuels, notamment en lien avec l'international. Puisque les cantons ne sont pas encore parvenus à finaliser leurs réformes, la Confédération continue de faire pression sur eux en visant, d'une part, à renforcer ses compétences, notamment en les ancrant dans la Constitution et en souhaitant, d'autre part, des formes de régionalisation intercantonale qui se traduiraient par un mouvement de centralisation de sorte à pouvoir traiter avec des partenaires moins nombreux et mieux organisés (Gamma, 2004). La difficulté à réformer la politique sécuritaire aux niveaux cantonal et communal met en évidence l'importance d'inclure ces deux niveaux pour comprendre l'adaptation lente de la politique suisse au contexte international.

## ■ CONCLUSION

Devant les demandes de l'international, la Confédération a confirmé dans sa stratégie la tendance à la suppression de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure (Aeppli, 2008 ; Bolle, 2001 ; Conseil fédéral, 2012 ; Schweizer, 2008). Cette nouvelle conception sécuritaire qui devrait se concrétiser par un renforcement des compétences au palier fédéral est difficilement mise en œuvre, non pas par manque d'arguments pour le contenu de la politique en question – puisqu'effectivement la politique de sécurité intérieure et extérieure se confond dans la résolution des problèmes publics sécuritaires et exige une certaine homogénéisation normative et opérationnelle –, mais pour des raisons principalement culturelles et

---

<sup>22</sup> Les villes sont les acteurs qui s'opposent le plus clairement au transfert de compétences vers les cantons (Neue Zürcher Zeitung AG, 2013).

<sup>23</sup> Les échecs des réformes à Zurich ou dans le canton de Vaud l'illustrent.

politiques. En effet, la nouvelle conception suisse est lente à être mise en œuvre, car la politique de sécurité est fortement implantée au niveau local. Par ailleurs, les acteurs défendent leurs intérêts et ne souhaitent nullement renoncer à leurs compétences dans un domaine aussi important sur les plans électoral et politique.

Dans le contexte de la période post 11 septembre, la Confédération a pu à nouveau légitimer la nécessité de mener des réformes centralisatrices. Or les réformes ne sont toujours pas à la hauteur de ses espérances. En effet, le système suisse présente un degré de complexité et de lenteur propre aux systèmes fédéralistes décentralisés hétérogènes que les réformes récentes n'ont guère endigué. Des lacunes sont également observées en termes de compétences métier au niveau local, même si des efforts d'uniformisation ont été réalisés au niveau intercantonal dans le domaine de la formation de police. Il demeure des faiblesses qui ne permettent pas encore à la Suisse de participer suffisamment à la gouvernance internationale. C'est pourquoi des réformes législatives sont encore à venir (Conseil fédéral, 2012). Celles-ci consistent en une relative centralisation des compétences normatives et de mise en œuvre au niveau fédéral. Il est ainsi question d'une loi fédérale sur la police et d'une modification de la Constitution pour intégrer des compétences pleines à la Confédération dans certains domaines de sécurité intérieure. Si la Confédération cherche à prendre plus d'importance dans cette politique, elle ne peut faire fi des cantons qui en sont les principaux acteurs dans le cadre du fédéralisme d'exécution. Plus la Confédération étend ses compétences, plus des conflits d'intérêts risquent alors d'éclater, des conflits notamment liés à la définition des ressources et des priorités dans les objectifs politiques et opérationnels. De même, les cantons visent aussi à élargir leurs compétences de mise en œuvre vis-à-vis des communes et là également de fortes oppositions sont présentes. Il en découle que le système multiniveau suisse, sous la pression internationale, mais aussi sous la pression interne, se réforme pas à pas, mais en conservant ses spécificités qui sont autant de freins à son adaptation au contexte international. Dans l'immédiat, seules des solutions de coopération administrative entre niveaux financées largement par la Confédération (comme le centre de coopération transfrontalière et les services de renseignements) permettent de passer outre les négociations politiques et d'appliquer le minimum pour s'assurer une place dans la gouvernance internationale.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Aeppli, P. (2008). « Les réformes de la police en Suisse », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 61, n° 4, p. 463-480.
- Baldwin, D. A. (1997). « The Concept of Security », *Review of International Studies*, vol. 23, n° 1, p. 5-26.
- Balthasar, A. et autres (1995). *Der Vollzug Von Bundespolitik Durch Die Kantone: Eine Metaevaluation*, Berne, EDMZ.
- Bieber, R. et F. Maiani (2011). *Précis de droit européen*, Berne, Stämpfli Editions SA.

- Bolle, P.-H. (2001). « La sécurité intérieure en Suisse : un concept multiforme et protéiforme ? », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. 54, n° 4, p. 387-394.
- Bonvin, B. (2004). « Redefining the State's Functions in Crime Control: A Critical Genesis of Local Safety Policies in Western Europe », *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 28, n° 2, p. 125-144.
- Braun, D. (2009). « From Centralised to Predatory Federalism: An Exploration », dans S. Nahrath et F. Varone (dir.), *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Conseil de l'Union européenne (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing security in a changing world*, S407/08, Bruxelles.
- Conseil fédéral (2012). « Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010. Sécurité intérieure. Clarification des compétences », *Feuille fédérale*, p. 4161-4298.
- Conseil fédéral (2010). « Rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse », *Feuille fédérale*, p. 6615.
- Conseil fédéral (2007). « Message relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Moyens spéciaux de recherche d'informations) du 15 juin 2007 », *Feuille fédérale*, p. 4773-4872.
- Conseil fédéral (2002a). « Analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement du 26 juin 2002 », *Feuille fédérale*, p. 1674-1749.
- Conseil fédéral (2002b). « Message relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales du 26 juin 2002 », *Feuille fédérale*, p. 5012-5077.
- CPJI (1927). *Affaire du « Lotus »*, Cour permanente de justice internationale, Recueil des arrêts, Série A, n° 10, 27 décembre.
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2004). *Résolution 1540(2004)*, Non-prolifération des armes de destruction massive, Nations Unies.
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2001). *Résolution 1373(2001)*, La menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, Nations Unies.
- David, C.-P. (dir.) (2002). *Repenser la sécurité : nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Saint-Laurent, Fides.
- David, D. (2002). *Sécurité : l'après-New-York*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Deflem, M. (2007). « International Police Cooperation Against Terrorism: Interpol and Europol in Comparison », dans H. Durmaz et autres (dir.), *Understanding and Responding to Terrorism*, Amsterdam, IOS Press, p. 17-25.
- Département fédéral des finances (2007). *DFF – Glossaire*, [document non publié].
- Dupont, B. (2007). « La gouvernance et la sécurité », dans M. Cusson, F. Lemieux et B. Dupont, *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 67-80.

- Dupuy, J.-M. (2008). *Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Egeberg, M. (2010). « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *Revue française d'administration publique*, n° 133, p. 17-26.
- Follesdal, A., R. Wessel, et J. Wouters (2008). *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Friedmann, W. (1964). *The Changing Structure of International Law*, London, Stevens & Sons.
- Gamma, M. (2004). « Die Aufgabenverteilung Zwischen Verschiedenen Polizeidiensten in Der Schweiz - Reform Des Föderalismus ? », *Revue suisse de criminologie*, vol. 2, p. 19-24.
- Garrote, M. R. (2011). *La coopération policière transfrontalière franco-suisse : le cas de la police judiciaire genevoise*, [www.unige.ch/ieug/publications/europa/garrote.pdf](http://www.unige.ch/ieug/publications/europa/garrote.pdf) (page consultée le 18 janvier 2013).
- Gasteyger, C. (1999). « Old and New Dimensions of International Security », dans K. R. Spillman, A. Wenger et D. Möckli (dir.), *Towards the 21st century: Trends in Post Cold-War International Security Policy*, Zurich, CSS ETH, p. 69-108.
- George, S. (2004). « Multi-level Governance and the European Union », dans I. Bache et M. Flinders (dir.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 107-126.
- Herschinger, E., M. Jachtenfuchs et C. Kraft-Kasack (2011). « International Policing: Embedding the State Monopoly of Force », dans H. Enderlein, S. Wälti et M. Zürn (dir.), *Handbook on Multi-level Governance*, Edward Elgar Publishing, p. 477-486.
- Husabø, E. J. et I. Bruce (2009). *Fighting Terrorism Through Multilevel Criminal Legislation*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Killias, M. (2003). « Objektive und subjektive Sicherheit in Städten », dans *Urbane Sicherheit im 21. Jahrhundert: Referate und Podiumsdiskussion der Tagung von 12. September 2003*, Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (Zürich), p. 7-24. Schriftenreihe der Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) vol. 1. Zürich, Basel, Genève, Schulthess.
- Koller, C. et autres (2012). *Staatsatlas: Kartografie des Schweizer Föderalismus = Atlas de l'Etat: cartographie du fédéralisme suisse*, Zürich, Verl. Neue Zürcher Zeitung.
- Lahneman, W. J. (2010). « The Need for a New Intelligence Paradigm », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 23, p. 201-225.
- Ledergerber, E. (2003). « Sicherheit als Standortfaktor im Wettbewerb der Städte », dans *Perspektiven für eine urbane Sicherheitspolitik*, vol. Urbane Sicherheit im 21. Jahrhundert: Referate und Podiumsdiskussion der Tagung von 12. September 2003, *Schriftenreihe der Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) Bd. 1*, édité par Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren KSPD und der Stadt Zürich, Zurich-Bâle-Genève, Schulthess, p. 1-7.
- Lefebvre, S. (2003). « The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, n° 4, p. 527-542.
- Leman-Langlois, S. (2007). « Le terrorisme et la lutte contre le terrorisme », dans M. Cusson, F. Lemieux et B. Dupont (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie*, Haupt.
- Lobsiger, A. (2008). « Weitere Aufgaben des zivilen Staatsschutzes », dans *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Mach, A., S. Häusermann et Y. Papadopoulos (2003). « Economic Regulatory Reforms in Switzerland: Adjustment without European Integration, or How Rigidities Become Flexible », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, p. 301-318.
- Müller, M. et C. Jenni (2011). *Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzfähigkeit gutachten zuhanden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern*, Berne, Université de Berne.
- Mirow, W. (2012). « The Idiosyncrasies of Contemporary Swiss Security Policy and Practice: A Strategic Culture-Based Explanation », *Contemporary Security Policy*, vol. 33, n° 2, p. 337-359.
- Neue Zürcher Zeitung AG (2013). « Städte wollen Polizeihöhe behalten - St.Galler Tagblatt Online », St.Galler Tagblatt Online, [www.tagblatt.ch/altdaten/tagblatt-alt/tagblattheute/sg/stgallen/tb-st/art742,126642](http://www.tagblatt.ch/altdaten/tagblatt-alt/tagblattheute/sg/stgallen/tb-st/art742,126642) (page consultée le 18 janvier 2013).
- Nations Unies (1988). *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, Conclue à Vienne le 20 décembre, Recueil des traités des Nations unies, Réf. I-27627.
- Nations Unies (1982). *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Conclue à New York le 10 décembre, Recueil des traités des Nations Unies, Réf. I-31363.
- Nations Unies (1945). *Charte des Nations Unies*, Conclue à San Francisco le 26 juin.
- Rémy, M. (2008). *Droit des mesures policières : principes généraux, cadre juridique et coopération policière*, Zürich, Schulthess.
- Rhinow, R. (2006). « Le fédéralisme suisse : l'approche juridique », dans R. L. Frey (dir.), *Le fédéralisme suisse : la réforme engagée, ce qui reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 61-87.
- Sachs, S. S. (2003). *The Changing Definition of Security*, [www.stevesachs.com/papers/paper\\_security.html](http://www.stevesachs.com/papers/paper_security.html) (page consultée le 23 août 2012).
- Scheffler, J. (2012). « Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer ? Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf Kantonalen Ebene », *Sécurité & Droit*, vol. 2, p. 87-100.
- Scheppele, K. L. (2010). « The International Standardization of National Security Law », *Journal of National Security Law and Policy*, n° 4, p. 437-453.
- Schroeder, U. C. (2011). *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition*, London, Routledge.
- Schweizer, R. J. (2008). *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Sciarini, P., S. Nicolet et A. Fischer (2002). « L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse », *Revue suisse de science politique*, vol. 8, n° 3/4, p. 1-34.
- Spillmann, K. R. (2001). *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: zwischen Autonomie und Kooperation*, Zürich, NZZ Publ.
- Suisse (2000). *Ordonnance LMSI sur les prestations financières*, n° RS 120.6, Recueil officiel, p. 61.
- Suisse (1999). *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, n° RS 101, Recueil officiel, p. 2556.

- Suisse (1998). *Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)*, n° RS 120, Recueil officiel, p. 1546.
- Suisse-UE (2008). *Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen*, n° RS 0.362.31, Recueil officiel, p. 481.
- Suisse-UE (2006). *Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police*, n° RS 0.362.2, Recueil officiel, p. 1019.
- Svendsen, A. (2008). « The Globalization of Intelligence Since 9/11: Frameworks and Operational Parameters », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, n° 1, p. 129-144.
- Tardy, T. (dir.) (2009). *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*, London, Routledge.
- Tschäppeler, H.-P. (2006). « Polizeigesetzgebung im Kanton Zürich », *LeGes Législation & Évaluation*, vol. 2, p. 77-90.
- Union européenne (1992). *Traité sur l'Union européenne*, Journal officiel C 191 du 29 juillet 1992, p. 1, modifié en dernier lieu par le Traité de Lisbonne (Journal officiel C 306 du 17 décembre 2007, p. 1), Version consolidée (Journal officiel C 115 du 9 mai 2008, p. 13).
- Union européenne (1958). *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Recueil des traités des Nations Unies, Réf. A-4300, vol. 294, modifié en dernier lieu par le Traité de Lisbonne (Journal officiel C 306 du 17 décembre 2007, p. 1), Version consolidée (Journal officiel C C 115 du 9 mai 2008).
- Van Ginkel, B. (2010). *The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008*, Antwerp, Intersentia.
- Vez, J.-L. (2009). « Le terrorisme et la Suisse : développements récents et mesures prises », dans D. Brühlmeier et H. de Weck (dir.), *Liberté en péril ? Combat contre le terrorisme, sûreté et droits de l'homme*, Biel/Bienne, Éditions Libertas Suisse, p. 203-213.
- Wenger, A. (2007). « Security Policy », dans *Handbook of Swiss Politics*, Zürich, NZZ Publ. p. 593-620.

# Repères et Références

*Télescope* a choisi des articles à lire utilement en complément de ce numéro consacré à la gouvernance multiniveau.

## **Does Multi-Level Governance Reduce the Need for National Government ?**

Par **Marc Hooghe**

European Political Science, vol. 11, n° 1, 2012, p. 90-95

Prenant comme point de départ l'absence de gouvernement en Belgique pendant plus d'un an suivant la réforme constitutionnelle de 2010, l'auteur de cet article s'interroge sur la nécessité d'un gouvernement national dans le contexte d'un système gouvernemental multiniveau. Il semble en effet que les autres ordres de gouvernement prennent le relais lorsqu'un niveau est défaillant. C'est d'autant plus perceptible en Belgique où l'Union européenne peut jouer un rôle dans la gouvernance du pays. L'un des intérêts d'un système multiniveau pourrait donc résider dans cette capacité à rattraper les défaillances et à servir de protection en cas de faillite d'un des niveaux.

## **La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques**

Revue internationale de politique comparée, vol. 19, n° 2, 2012, 174 p.

Deux journées d'étude sont à l'origine de ce numéro de la *Revue internationale de politique comparée* qui porte sur les défis de la méthodologie et de la comparaison de politiques publiques infranationales. En ressortent sept articles portant sur différents aspects de la recherche comparative avec pour sujets les politiques et les échelons de gouvernement infranationaux. Les grandes thématiques abordées par les auteurs sont notamment les régimes d'action publique, les politiques publiques infranationales et les différentes méthodes et stratégies de recherches comparatives.

## **Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms**

Par **Andreas Faludi**

Planning, Theory & Practice, vol. 13, n° 2, 2012, p. 197-211

Pour l'auteur de cet article, le concept de gouvernance territoriale multiniveau est en soi problématique pour trois raisons. D'abord, il considère que l'ajout de l'adjectif « territoriale » est redondant puisque la gouvernance est déjà circonscrite à un territoire donné. Ensuite, il estime que le concept est ambigu puisqu'il réfère généralement aux relations verticales entre les divers paliers d'un gouvernement et non à la gouvernance proprement dite. Enfin, l'auteur juge que la gouvernance multiniveau perçoit la gouvernance comme étant associée à un territoire physique plutôt que comme un construit social malléable et changeant.

## **The Multi-Level Governance of Wales: Layer Cake or Marble Cake ?**

Par **Tom Entwistle, James Downe, Valeria Guarneros-Meza et Steve Martin**

The British Journal of Politics and International Relations, septembre 2012

Depuis la décentralisation mise en œuvre par le Royaume-Uni, la gouvernance du pays de Galles fonctionne selon quatre paliers : l'Union européenne, le Royaume-Uni, le national et le local. Selon les auteurs de cet article, la gouvernance multiniveau pourrait être comparée à un gâteau étagé, où chaque palier de gouvernement œuvre dans son propre champ de compétence, ou alors à un gâteau marbré, où les fonctions et les responsabilités de chacun sont entrelacées et se rejoignent. À la suite d'un sondage conduit auprès de cadres supérieurs de l'administration publique galloise, il semble que les deux types d'interprétation coexistent.

### **Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States**

Par **Martin Papillon**

Publius: The Journal of Federalism, vol. 42, n° 2, 2012, p. 289-312

Cette étude comparative s'intéresse à l'évolution des régimes fédéraux canadien et américain, plus particulièrement aux mécanismes d'adaptation mis en place pour répondre aux désirs d'auto-détermination des populations autochtones. Faisant une revue de l'évolution des régimes, l'auteur suggère que les deux fédérations ont finalement eu le même type de parcours en instaurant une gouvernance multinationale. Celle-ci leur aura permis d'ajouter différentes strates de gouvernance à la structure fédérale tout en préservant les fondations de cette dernière.

### **On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: "Institutional Mapping" in a Multi-Level Context**

Par **Tobias Chilla, Estelle Evrard et Christian Schulz**

European Planning Studies, vol. 20, n° 6, 2012, p. 961-980

La territorialité est comprise comme le pouvoir d'exercer sa compétence sur un espace donné. La mondialisation de même que les structures supranationales bousculent peu à peu ces conventions spatiales vers une coopération transfrontalière. Cet article propose une cartographie des institutions transfrontalières en trois temps : en faisant la cartographie multinationale de ces institutions, en cartographiant les arènes politiques impliquées et en cartographiant la topographie politique. Prenant comme exemple le Luxembourg, les auteurs affirment que malgré le fait que l'instauration d'une territorialité transfrontalière ne peut remplacer la territorialité conventionnelle, elle pourrait voir émerger un système de territorialité multinationale.

### **Multi-Level Governance of Forest Resources**

Par **Esther Mwangi et Andrew Wardell**

International Journal of the Commons, vol. 6, n° 2, 2012, p. 79-103

La gestion des ressources forestières nécessite différents niveaux d'implication des secteurs privé et public et de la société civile. C'est cette possibilité d'interaction que la gouvernance multinationale semble offrir. Cet article définit la gouvernance multinationale, explique en quoi celle-ci est pertinente et enfin décrit les processus et la structure de la gouvernance multinationale d'un point de vue pratique. L'article insiste sur la nécessité de mettre en place ce type d'approche, plus complexe, qui tient compte du fonctionnement des politiques en tant qu'instruments de gouvernance et d'organisation des communautés au sein des systèmes de pouvoir et d'autorité.

### **Multi-Level Governance of Regional Economic Development in Norway and Sweden: Too Much or Too Little Top-down Control ?**

Par **Gro Sandkjaer Hanssen, Erik Nergaard, Jon Pierre et Asgeir Skaalholt**

Urban Research & Practice, vol. 4, n° 1, 2011, p. 38-57

Le niveau régional a été ciblé comme étant un niveau institutionnel clé dans les politiques de développement économique. Or, en Norvège et en Suède, le développement économique régional se trouve limité par son éclatement, puisqu'il est soumis au contrôle des Parlements régionaux alors que les instruments les plus importants pour stimuler le développement économique régional sont contrôlés par le gouvernement national et des bureaux régionaux d'État. Dans cet article, les auteurs évaluent les effets escomptés de la centralisation et de la décentralisation des pouvoirs pour renforcer le développement économique régional.

# Recensions

---

## THE MULTI-LEVEL AND POLYCENTRIC EUROPEAN UNION: LEGAL AND POLITICAL STUDIES

Sous la direction de **Robert Grzeszczak** et **Ireneusz Pawel Karolewski**, Berlin, Lit Verlag, 2012, 174 p.

L'ouvrage *The Multi-Level and Polycentric European Union: Legal and Political Studies* est le fruit des travaux issus d'un séminaire ayant eu pour thème le système multiniveau et polycentrique de l'Union européenne et ayant pris place en 2010 au Centre Willy Brandt à Wrocław, en Pologne. Écrit sous la direction de Robert Grzeszczak, professeur de droit à l'Université de Varsovie, et d'Ireneusz Pawel Karolewski, professeur de science politique à l'Université de Wrocław, ce collectif cherche à explorer les aspects essentiels au thème principal, d'un angle politique et légal. Il est divisé en huit chapitres.

Le premier chapitre, coécrit par Grzeszczak et Karolewski, situe l'état de la recherche politique et légale sur le processus d'intégration de l'Union européenne (UE) et clarifie les concepts de gouvernance multiniveau (GMN) et de polycentrisme européen. Il divise aussi sommairement la suite du livre.

Dans un deuxième chapitre, Renata Duda explore l'approche « classique » des études de l'intégration européenne. Elle soutient que cette approche, dérivée des théories des relations internationales, comprend l'approche néofonctionnaliste, issue de l'approche pluralistique, et l'approche intergouvernementaliste, ancrée dans la tradition néoréaliste. Toutefois, l'auteure prétend que cette approche classique explique essentiellement le processus d'intégration. Pour comprendre les aspects internes de l'intégration européenne, plus particulièrement la prise de décision et les structures de gouvernance, un nouveau concept, celui de la GMN, a donc été développé à partir d'un « amalgame de théories existantes ». Mettant la table au reste du livre, Duda souligne que la GMN est le résultat de l'observation d'une différence majeure entre les réalités internationales habituelles et l'UE, où il n'y a pas de hiérarchie ou de pouvoir unique, mais la souveraineté des États, pour lesquels la liberté est réduite par le processus transnational.

Ireneusz Pawel Karolewski poursuit avec un chapitre en deux temps : il s'attarde d'abord à la légitimité des systèmes politiques et aux caractéristiques du système multiniveau, puis il entame une réflexion sur les conséquences possibles de l'agrandissement de l'UE avec les pays de l'Est. Il conclut que l'augmentation de l'hétérogénéité, de la pluralité et de la complexité qui résulte de cet agrandissement trouve son expression dans la GMN, bien que cette même GMN exacerbe le problème de contrôle démocratique, de transparence des décisions et de responsabilité politique.

Rafal Riedel emboîte le pas avec une étude empirique. En utilisant un modèle analytique dérivé de la GMN, il cherche à clarifier la façon dont les bureaux administratifs régionaux de la Pologne remplissent leurs fonctions depuis l'intégration du pays à l'UE. En effectuant principalement une analyse des documents administratifs et des entrevues semi-dirigées avec le personnel, il conclut que les bureaux administratifs régionaux n'utilisent pas suffisamment les possibilités offertes par le niveau supranational. Les raisons seraient à la fois les capacités organisationnelles limitées et la culture organisationnelle.

C'est ensuite au tour de Robert Grzeszczak de s'intéresser au pouvoir de l'UE, d'un point de vue légal. L'auteur met d'abord de l'ordre dans les différentes structures : le Conseil de l'Europe représente le pouvoir exécutif, le Parlement européen représente le pouvoir législatif et la Commission européenne comprend une partie de ces deux pouvoirs. Grzeszczak décortique ensuite le pouvoir exécutif de l'UE, en analysant notamment la dispersion, la balance institutionnelle, la séparation des pouvoirs, les réseaux administratifs, la légitimation et la reddition de comptes des instances exécutives.

Toujours dans une perspective légale, Agnieszka Frąckowiak-Adamska dresse, dans le chapitre suivant, un inventaire des différents régimes légaux de protections des droits fondamentaux à l'UE (standards nationaux et de l'UE, traité sur l'UE, Charte des droits fondamentaux de l'UE, conventions internationales, lois internationales et de l'UE, constitutions nationales, tradition jurisprudentielle, etc.). En explorant les interactions présentes entre les composantes de ce labyrinthe légal, elle soutient que le tout coexiste sans grands heurts, principalement en raison d'un dialogue judiciaire basé sur le respect mutuel. La communauté normative de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme seraient des agents facilitateurs.

L'avant-dernier chapitre, signé par Aleksandra Wentkowska, s'attarde à un problème fondamental du système légal de l'UE, c'est-à-dire la notion de bien commun. L'auteure explore d'abord cette notion sur les plans philosophique, légal, politique et sociologique. Elle examine ensuite l'introduction du concept dans la jurisprudence européenne pour comprendre comment le bien commun peut être réalisé dans l'UE. Wentkowska souligne un début de différenciation entre les notions de bien commun, d'intérêt public et d'intérêt général à la Cour de justice de l'UE, qui tend à interpréter ces notions de façon contextuelle et pragmatique.

Le dernier chapitre, écrit par Alicja Chytla, porte sur l'Initiative citoyenne européenne, ce dispositif adopté en 2007 sous le traité de Lisbonne donnant un droit d'initiative politique à une proposition venant d'au moins un million de citoyens provenant d'au moins quatre pays. L'auteure explore les possibilités et les limites des clauses de l'Initiative, conçue pour réduire le « déficit citoyen » d'une UE dirigée par des élites et un mécanisme bureaucratique complexe. Chytla soutient que ce système, malgré ses limites, contribue à réduire la perception du déficit citoyen et pourrait potentiellement contribuer à renforcer l'influence réelle des citoyens à l'échelle supranationale.

Enfin, le lecteur trouve dans ce collectif une cohérence inhabituelle pour ce type d'ouvrage. D'une part, le thème principal, développé d'abord sur le plan politique, ensuite sur le plan légal, est traité par des chercheurs, experts du sujet,

qui partagent un regard d'universitaires d'Europe de l'Est. Cette vision des pays intégrés plus récemment à l'Union européenne apporte un vent frais aux études plus classiques sur le sujet. D'autre part, les contributions sur des angles d'approche pourtant variés demeurent étonnamment complémentaires dans l'ensemble, tant sur le plan thématique que méthodologique. Cette diversité permet un tour d'horizon rapide, sans être superficiel, des enjeux actuels du sujet.

Cependant, sans tomber dans la redondance, le lecteur aurait pu bénéficier d'une conclusion au collectif. Si le fil conducteur de l'ouvrage est relativement naturel, il n'en demeure pas moins que le lecteur privé de remarques finales est laissé à lui-même pour dénouer les différentes contributions et trouve difficilement à dire sur un apport central significatif à l'ensemble de l'œuvre. Somme toute, le résultat final demeure convaincant pour un chercheur intéressé à la gouvernance multiniveau de l'Union européenne, du point de vue politique et légal.

Par JEAN-SÉBASTIEN MARCHAND

Doctorant, École nationale d'administration publique

---

## LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX : EXEMPLES DU CANADA ET DE LA SUISSE

Sous la direction de **Jean-François Savard** et **Jean-Patrick Villeneuve**, Presses de l'Université du Québec, 2011, 128 p.

Cet ouvrage collectif constitue, les deux directeurs le précisent, une invitation à un questionnement encore peu exploré sur le thème du fédéralisme : celui des défis et des relations entre des administrations publiques dans les États à plusieurs paliers. La réflexion rapportée dans ce recueil est celle de cinq doctorants provenant de l'École nationale d'administration publique au Québec et de l'Institut de hautes études en administration publique de Lausanne en Suisse. À l'initiative des directeurs de l'ouvrage, ils proposent chacun un texte de réflexion autour des trois thèmes imposés par le questionnement principal : la gouvernance locale, les enjeux régionaux, les perspectives internationales.

L'ouvrage divisé en trois parties suit le plan qui a guidé la réflexion, avec un préambule introductif dans lequel les directeurs posent le cadre méthodologique et conceptuel de la démarche des doctorants.

Le premier bloc thématique, la gouvernance locale, est traité dans un premier chapitre rédigé par Caroline Jacot-Descombes sous le titre *Réformes de répartition des tâches cantons-communes en Suisse : des tâches à la carte pour les communes ?* Cette contribution amène la question de la tension qui existe entre la décentralisation des tâches prônée par la réforme fiscale de 1999 et la centralisation que tend à dicter le principe de subsidiarité inscrit à la Constitution fédérale suisse. L'auteure conclut, après l'analyse de 13 réformes cantonales, soit 185 transferts de compétences, que

le palier le plus bas (les communes) est le grand perdant dans cette façon de faire. En effet, son étude et le complément qu'elle apporte une enquête sur la perception des communes tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle le principe de subsidiarité est très peu appliqué dans le contexte des réformes.

On se dirige vers le Québec, et plus précisément dans la ville de Québec de 1989 à 2005, avec le chapitre intitulé *Le système de gestion municipale à Québec sous Jean-Paul L'Allier* rédigé par Denis de Belleval. Cette contribution pose une réflexion analytique et évaluative sur la teneur des alliances populaire, administrative et intergouvernementale du régime de L'Allier. Le contexte comporte, et le fait est important, un volet pré-fusion de 2002 et quelques années post-fusion municipale. De Belleval apporte ici les éléments nécessaires pour s'interroger sur le type de régime urbain que l'on peut observer dans un contexte gouvernemental à plusieurs niveaux. Le cas de la ville de Québec illustre le concept de complexité sur lequel repose en grande partie l'analyse de l'auteur.

Après un regard local sur les villes, les cantons ou les communes en Suisse et au Canada et sur les enjeux de leurs relations avec les différents ordres de gouvernement, le second bloc propose un seul article portant sur les enjeux régionaux. En effet, Ghislain Arbour choisit l'angle de l'évaluation des politiques et des programmes publics pour aborder la question dans son essai intitulé *L'approche par problématique en évaluation : clarification des buts et des enjeux stratégiques des organismes québécois dans un contexte fédéral*. Arbour trace ici les contours principalement théoriques d'une réflexion sur l'intérêt d'un modèle d'analyse des situations sociales nécessitant une action publique, inspirée de la théorie de l'évaluation intégrée de Richard Marceau. Le modèle présenté tient en douze questions qui permettent, selon l'auteur et ceux à qui il se réfère, de cibler les sources de légitimité et d'influence dans la prise en charge des problématiques publiques par les différents ordres de gouvernement. Il faut noter que cette hypothèse, sans constituer le cœur du débat puisqu'elle est brièvement étayée en fin d'article, fait l'objet d'une modélisation schématisée (p. 77) qui permet au lecteur de pousser plus loin la réflexion.

Dans la logique de l'élargissement du spectre suivie par l'ouvrage, le dernier bloc thématique (les perspectives internationales) propose deux articles, le premier en anglais et le second en français. Ainsi, Karin Wendt, dans son chapitre intitulé *Multi-level regulation to counter the financing of terrorism: The challenge of intersecting and overlapping normative instruments*, observe sous l'angle de la réglementation deux types de défis de la coordination multi-niveaux : ceux de la coordination internationale et ceux de la coordination entre États et dans les États, au niveau régional européen (Union européenne et pays membres). Avec l'exemple de la lutte européenne et internationale contre le financement du terrorisme, ce texte met en lumière des défis de taille après avoir brossé un nécessaire aperçu théorique du phénomène de la réglementation multi-niveaux. On peut ainsi comprendre l'enchevêtrement d'instruments de réglementation, dont les recommandations des organisations internationales et les obligations issues de lois et de traités nationaux et internationaux. Les conséquences de cette réglementation complexe à niveaux multiples sur la lutte contre le terrorisme en Europe et à l'international sont définies dans un contexte d'intensification de l'intervention multi-niveaux inhérente aux

attentats terroristes du 11 septembre 2001. Les principaux défis discutés et illustrés dans l'article sont ceux de la cohérence et de l'équilibre entre les instruments de régulation internationaux et ceux régionaux (Union européenne) et nationaux, particulièrement lors de mises en œuvre nationales de résolutions visant à prévenir le financement du terrorisme. L'article soulève de façon très pertinente, et avec une illustration claire, les enjeux que soulèvent les gouvernements multi-niveaux en termes de cadres normatifs.

Le dernier article du recueil, *Politiques publiques en matière de commerce : une analyse comparative entre le commerce international du Canada et le commerce extérieur de la Suisse* par Frédéric Laberge, traite de la question des perspectives internationales du point de vue des politiques publiques. Le questionnement porte sur la façon dont les règles et accords internationaux formels auxquels adhèrent le Canada et la Suisse (Fonds monétaire international, Organisation mondiale du commerce...), ainsi que les actions plus informelles (Club de Paris), affectent le processus des politiques publiques de chaque pays. L'exemple étudié est celui des politiques commerciales et d'investissement dans un contexte suivant une crise où prévalent prudence et recherche de croissance économique. L'atout majeur de cet essai réside dans le fait qu'il soulève, comme celui de Karin Wendt, la question de la complexification du processus d'élaboration des politiques publiques et particulièrement de la mise en œuvre de ces dernières lorsque plusieurs ordres de gouvernement sont impliqués.

Le recueil dirigé par Jean-François Savard et Jean-Patrick Villeneuve constitue une base pertinente et bien documentée pour les recherches futures en matière de gouvernance multi-niveaux. Les essais proposés l'ont démontré, cette recherche devient nécessaire au-delà des gouvernements à plusieurs paliers dans la mesure où la mondialisation ou l'internationalisation dans des domaines tels que le terrorisme et le commerce impose des échelons supplémentaires de gouvernance aux États concernés. Il aurait été intéressant que les directeurs de l'ouvrage fournissent une synthèse normative afin d'enrichir les pistes de réflexion proposées par les doctorants. Une prochaine édition pourrait en outre comporter un préambule descriptif des États et régimes concernés afin d'apporter des éléments de compréhension et des nuances nécessaires.

La théorie de la gouvernementalité peut trouver dans les textes présentés un nouveau souffle grâce aux nouvelles échelles d'application qu'ils mettent en lumière.

Par ALINE SALAMBÉRE

Doctorante, École nationale d'administration publique

---

## COLLABORATING TO MANAGE: A PRIMER FOR THE PUBLIC SECTOR

De **Robert Agranoff**, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2012, 270 p.

*Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector* regroupe, dans ses neuf chapitres, les conférences que l'auteur a prononcées sur le sujet entre mars 2008 et avril 2010. Il présente des idées et des approches de base de gestion publique à travers les frontières organisationnelles dans une époque de gouvernance où les gouvernements concluent des partenariats avec des organisations externes et travaillent ensemble pour faire face aux problèmes publics difficiles. L'auteur précise que son ouvrage s'adresse aux professionnels et aux étudiants qui poursuivent leur carrière dans le secteur public à l'ère des réseaux.

Dans un premier chapitre introductif, l'auteur indique que l'objectif de son ouvrage est de proposer un guide des principaux concepts aidant à faire face à une richesse organisationnelle qui résulte des changements survenus dans les modes de gouvernance des dernières décennies. Différents événements et problèmes sociaux, tant à l'échelle nationale que locale, ont mis en évidence le besoin de coordonner l'action des agences publiques et de collaborer avec d'autres acteurs non gouvernementaux. Agranoff estime que cette coordination nécessite une gestion collaborative qui demeure un sujet que l'administration publique n'a pas exploré en profondeur. Selon lui, la gestion collaborative est un concept qui décrit le processus de faciliter et de gérer des arrangements multiorganisationnels pour résoudre des problèmes qui ne peuvent pas être résolus, ou facilement résolus, par une seule organisation. Dans ce processus, il note l'importance du passage de la bureaucratie à l'« agence conductrice » qui s'engage à démanteler les frontières de sa structure et ses fonctions pour se lier à une variété d'organisations et d'intérêts externes afin d'améliorer son rendement sur les plans stratégique et opérationnel. Cette transformation n'implique pas une élimination de la hiérarchie, mais celle-ci devrait être restructurée pour satisfaire de nouvelles exigences de réussite que sont la rapidité, la flexibilité, l'innovation et l'intégration.

Le deuxième chapitre retrace l'évolution des programmes publics à partir d'une logique compartimentée, en passant par des fonctions qui se chevauchent et la sous-traitance avec des organisations non gouvernementales, pour arriver à l'ère des réseaux. L'auteur présente plusieurs outils que le gouvernement et ses agences partenaires peuvent utiliser afin de faire face aux défis de la « gouvernance en réseau ».

Agranoff s'intéresse ensuite, dans le troisième chapitre, à l'évolution des agences gouvernementales qui sont issues de l'époque postfordiste/tayloriste/bureaucratique et qui mettent en place l'action collaborative. Il montre comment ces nouvelles agences, qu'il qualifie d'organisations publiques « conductrices » et de « *collaborarchies* », ont évolué à partir d'un modèle classique de bureaucratie wébérienne vers des structures horizontales plus ouvertes, et comment les réseaux se déploient au sein de structures de gouvernance réciproque et non hiérarchique.

Par ailleurs, Agranoff propose neuf règles d'engagement pour renforcer la capacité de gérer une organisation publique conductrice : co-gouvernement, apprentissage collectif, ouverture aux processus latéraux, meilleure circulation de l'information, organisation orientée vers la connaissance, mise en place de communautés de praticiens, transfert de connaissances avec les communautés, bonne utilisation des technologies de l'information et des communications et, enfin, évaluation et reddition de comptes de la valeur collaborative ajoutée.

Dans le quatrième chapitre, l'auteur s'intéresse aux fondements des fonctions de base dans une gestion collaborative, ainsi qu'au processus qui permet d'établir et de maintenir des ententes de manière collaborative. Il passe en revue les types de relations possibles entre les gouvernements et les sous-traitants, les défis et les inconvénients de ces contrats et montre comment les marchés de services sont maintenus. La sous-traitance serait devenue l'un des plus importants outils pour mettre le gouvernement en lien avec les services. Le défi est non seulement différent, mais également plus complexe que le simple contrat qui garantit l'approvisionnement en biens. Agranoff estime qu'une approche systémique devrait être élaborée afin de mettre en relation les bailleurs de fonds et les sous-traitants dans les réseaux de services.

Les relations entre, d'une part, les agences publiques conductrices et, d'autre part, les partenaires non gouvernementaux sont abordées dans le cinquième chapitre. L'auteur s'intéresse au cas de la co-gouvernance entre une agence publique et ses partenaires. Il examine de quelle façon les outils de gouvernance peuvent être employés de manière interactive. Aussi, il traite des dimensions liées à l'interopérabilité, de la gestion des connaissances et du fonctionnement des communautés de praticiens dans des contextes de collaboration.

Dans le sixième chapitre, Agranoff se penche sur la formation et la gestion d'un réseau. Il présente différents cas tout en expliquant s'il est souhaité ou non de former un réseau et d'établir une étroite collaboration. Les réseaux demandent une participation accrue des organisations non gouvernementales. Celles-ci poursuivent diverses activités qui traversent les frontières. Cette réalité amène les parties prenantes à exercer un pouvoir pluriel dans le réseau même s'il n'est pas régulier sur le plan opérationnel.

Le chapitre suivant a trait aux questions relatives à l'identification et au contrôle des barrières à la collaboration. Agranoff illustre ses propos par les leçons tirées de la rupture d'une collaboration et évoque l'utilisation du pouvoir interactif pour surmonter des situations de blocage ou de résistance. Il évoque des conditions préalables à la réussite de la collaboration et introduit quatre types de pouvoir interactif qui s'exercent au sein d'un réseau. Ensuite, sept barrières communes aux ententes collaboratives sont définies : la protection d'une agence de son « territoire » d'action, l'aversion au risque, les coûts liés au temps et aux occasions perdues et ceux liés aux relations humaines, l'exercice du pouvoir par les agences, le manque de ressources et les barrières liées à la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Dans le huitième chapitre, l'auteur trace les contours de l'agence publique conductrice du futur. Il présente une étude de cas d'une école publique de mathématiques et de sciences, construite en réseau et indépendante de toute autorité. Il décrit les caractéristiques organisationnelles de l'organisation futuriste et explore les nouvelles approches qui rendent les agences publiques plus conductrices telles que l'engagement civique et le nouveau management public.

En guise de conclusion, l'auteur revient sur les thèmes introduits dans le livre comme la conductivité, la gestion en réseau, le pouvoir pluriel, la gouvernance multiniveau et les agences conductrices. Par ailleurs, il propose douze idées, rapportées par la littérature, comme étant utiles à fournir pour cette facette émergente du management public.

Agranoff présente son ouvrage comme un guide aux concepts de base qui permettent de répondre aux demandes liées à l'évolution dans un monde interactif. À cet égard, son objectif est atteint. Il illustre ses propos à l'aide de plusieurs cas pratiques pertinents pour l'étude des différents aspects de la collaboration discutés dans son livre. Aussi, la structure du livre permet au lecteur de commencer par le chapitre de son choix selon ses besoins et ses intérêts.

*Par YOUSSEF SLIMANI*

*Doctorant, École nationale d'administration publique*

## Prochain numéro : automne 2013

### L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC : AU-DELÀ DES DISCOURS

Traditionnellement critiqué pour son caractère peu novateur, le secteur public est de plus en plus appelé à renouveler ses façons de faire et ses modes d'organisation pour mieux répondre aux besoins de la population, tout en optimisant l'utilisation des ressources. Dans cette optique, des projets de réforme s'inspirant du « paradigme » de la nouvelle gestion publique se sont évertués à supprimer certains obstacles à l'innovation. Les résultats de ces réformes sont en soi sujets à débat et pour certains ils vont même à l'encontre de la mission et des valeurs du service public.

Par ailleurs, les données empiriques mettent à jour les difficultés d'implantation de pratiques véritablement novatrices dans des systèmes dits complexes où les changements exigent bien souvent d'agir simultanément à plusieurs niveaux de décision. La compréhension fine des enjeux est essentielle afin de mieux comprendre et soutenir les dynamiques d'innovation dans ce secteur.

Ce numéro spécial de *Télescope* veut enrichir l'état des connaissances actuelles autour de plusieurs enjeux liés à l'innovation dans le secteur public, tels que les enjeux humains, de gouvernance et d'apprentissage. En portant une attention particulière aux pratiques, nous souhaitons dépasser les discours normatifs sur l'innovation. Dans le cadre de ce numéro, nous adoptons une définition large de la notion d'innovation : « L'innovation renvoie à l'idée de concevoir et de réaliser quelque chose de nouveau : une nouvelle organisation du travail, une nouvelle structure, une nouvelle technologie, etc. La nouveauté s'apprécie en se référant au contexte particulier de l'organisation qui adopte l'innovation. »

# L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

PIONNIER EN MATIÈRE DE VEILLE ET D'ANALYSE COMPARATIVE

Dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et des programmes et la gestion publique.

## LA RECHERCHE CONTRACTUELLE

Les chercheurs de **L'Observatoire de l'administration publique** effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de **L'Observatoire**, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de **L'Observatoire** portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public-privé, éthique, etc.

## LES PUBLICATIONS

**L'Observatoire de l'administration publique** a créé un dispositif intégré de communication afin d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

**OBSERVGO**, hebdomadaire électronique de veille

Observgo collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

**TÉLESCOPE**, revue d'analyse comparée en administration publique

Télescope réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

**ÉTHIQUE PUBLIQUE**, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale

Produite en collaboration avec l'Université Laval et l'Université de Sherbrooke, Éthique publique fait connaître la recherche et la réflexion sur l'éthique.

**DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Ouvrage de référence, le Dictionnaire encyclopédique permet de mieux comprendre les notions propres à l'administration publique.

**LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE**

Les Cahiers de l'Observatoire diffusent le fruit de travaux réalisés par ses chercheurs associés.

## UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

**L'Observatoire de l'administration publique** s'appuie sur un groupe de professeurs et d'agents de recherche tout en faisant appel à l'expertise des professeurs de l'ENAP. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.

## INFORMATION ET ABONNEMENT AUX PUBLICATIONS

danielle.landry@enap.ca | 418 641-3000, poste 6574

555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

[www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)



*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée deux fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2013  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2013  
ISSN 1929-3348 (En ligne)

*Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP  
du Québec et du gouvernement du Québec.

Québec 