

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