

Un glossaire annoté des concepts en matière de gouvernance intégrée.

Version préliminaire pour discussion

Ce glossaire a été développé de façon parallèle au document « Gouvernance intégrée et politiques publiques favorables à la santé : deux exemples canadiens ». Vous pouvez consulter ce document au www.ccnpps.ca. Cependant, pour ceux qui auraient un intérêt particulier pour le travail intersectoriel ou la gouvernance intégrée, les définitions ci-dessous peuvent certainement être d'intérêt. C'est pour cette raison que le CCNPPS rend disponible ce glossaire de façon indépendante du document d'origine.

Glossaire : gouvernance intégrée

Introduction

L'usage des concepts désignant les différents types d'initiatives de gouvernance intégrée est remarquablement changeant et imprécis dans la littérature scientifique et grise les concernant. Le présent glossaire a comme double objectif de clarifier le mieux possible la situation et de permettre une utilisation plus cohérente des concepts en question.

Pour ce faire, le CCNPPS a identifié des définitions proposées par certains chercheurs en sciences de l'administration publique, en sciences politiques et en sciences humaines et sociales plus généralement. Les définitions sont également tirées ou s'inspirent de certains documents issus d'agences de l'administration publique (ministères, unités stratégiques, Organisation mondiale de la santé, etc.) qui mobilisent ces termes en leur donnant une définition explicite ou, le plus souvent, implicite. Dans ces cas, nous commentons brièvement les définitions pour spécifier l'usage auquel il devrait, selon nous, être réservé.

Nous profitons aussi de cet exercice pour indiquer dans quels contextes ces termes semblent être employés le plus souvent et pour insister sur certaines de leurs particularités. Autrement dit, nous proposons ici un glossaire qui se veut autant un exercice de clarification conceptuelle qu'une cartographie des

contextes où ils sont utilisés.

1. Gouvernance intégrée (*Integrated governance*)

Définition proposée :

On peut dire d'une initiative qu'elle est de gouvernance intégrée dès que l'on a affaire à une action qui est initiée et développée par une agence publique cherchant à intégrer les actions d'autres acteurs qui agissent sur les mêmes problèmes. Ainsi, peut être qualifiée de gouvernance intégrée toute action de coordination des politiques publiques qui est initiée et développée par une autorité publique et qui est actualisée par des acteurs publics et/ou privés multiples, qu'ils se situent dans plusieurs secteurs et/ou niveaux gouvernementaux et/ou qu'ils agissent à une ou plusieurs échelles différentes.

Discussion. La définition retenue ici fait de ce concept le plus général que nous employons, car il désigne potentiellement toutes les initiatives de gouvernance appartenant à la famille de celles que nous traitons dans ce document. Ce concept renvoie potentiellement aussi bien aux initiatives de gestion horizontale ou verticale qu'à celles dites de *whole-of-government*, de *network government*, de *joined-up government*, etc.



Elle est fortement inspirée de celle-ci :

« *Integrated governance describes the structure of formal and informal relations to manage affairs through collaborative (joined-up) approaches which may be between government agencies, or across levels of government (local, State and Commonwealth) and/or the non-government sector.* » Institute of Public Administration Australia (2002) **Working Together – Integrated Governance**, March, p. 2)

Repères. Cette notion est le plus souvent employée au Royaume-Uni, mais certains chercheurs australiens l'emploient aussi.

2. Concertation intersectorielle (*Intersectoral action*)

Définition proposée : cette définition s'inspire de celle de Lebeau et de ses collaborateurs :

[On appelle « concertation intersectorielle »] une pratique d'acteurs de plus d'un secteur d'intervention qui se mobilisent et s'engagent en complémentarité d'actions pour mettre à profit les compétences de chacun en vue de satisfaire d'un commun accord des besoins clairement identifiés dans la communauté. (Lebeau et coll., 1997, p. 73)

Discussion. Cette définition met l'accent sur la coordination des interventions. En tant que telle, elle désigne donc une dimension très spécifique des processus de politique publique.

Repères. Cette définition est fréquemment utilisée dans le domaine de la santé au Québec. Par exemple, elle peut être employée pour désigner ou pour organiser la coordination des pratiques

d'intervention en santé mentale avec celles des ressources d'hébergement ou de logement social. Il est possible qu'elle soit aussi utilisée dans d'autres secteurs d'activité gouvernementale.

3. Gestion horizontale (*Horizontal management*)

Définition proposée : cette définition s'inspire de celle de Bourgault et Lapierre (qui est reproduite et discutée plus bas) :

Une pratique initiée et mise en œuvre par une ou plusieurs organisations de l'administration publique appartenant à un même ordre de gouvernement (qu'il soit fédéral, provincial ou municipal) et qui consiste à aborder une question non plus exclusivement à partir des préoccupations et des responsabilités de l'une et/ou l'autre de ces organisations, mais en incluant les intérêts, les ressources et les contraintes de tous les acteurs de l'administration publique qui interviennent, d'une façon ou d'une autre, à son propos.

Discussion. La définition met l'accent sur deux éléments principaux. D'abord, elle précise que les acteurs qui initient, mettent en œuvre et participent, d'une façon ou d'une autre, à ces initiatives, appartiennent formellement à l'appareil administratif de l'État, à l'exclusion de tout acteur appartenant au secteur privé (que ce soit un acteur à but lucratif ou non). D'autre part, la définition précise que ces acteurs appartiennent tous au même ordre de gouvernement, que celui-ci soit (au Canada) fédéral, provincial, régional ou municipal. Cette façon de définir le concept a pour avantage de restreindre son application à un ensemble d'initiatives qui partagent des enjeux relativement communs, puisque toutes les organisations

appartiennent à l'administration publique. Cela peut être compris en « contradistinction » avec un ensemble d'autres types d'initiatives impliquant aussi des acteurs du secteur privé (avec ou sans but lucratif), soit des types d'initiatives qui sont traversés par des enjeux qui leur sont propres.

Autres définitions. Voici la définition que donnent Bourgault et Lapierre :

« Essentiellement, l'horizontalité survient lorsqu'un ou plusieurs gestionnaires, d'une seule ou de plusieurs organisations, abordent une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités propres, mais à partir d'une approche plus large qui cherche à inclure les intérêts, ressources et contraintes d'autres acteurs qui interviennent dans ce domaine. » (p. 1)

Bourgault, J., Lapierre, R. (2000) *Horizontalité et gestion publique*. Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique, décembre, 46 p.

Nous ne reprenons pas la définition comme telle, car, ainsi présentée, elle semble située à un niveau d'abstraction trop élevé. Cela pose deux types de problèmes si l'on veut bien cerner ce dont il est question. D'une part, elle ne précise pas que les organisations impliquées doivent appartenir à un même ordre de gouvernement, ce qui fait qu'elle pourrait servir à désigner aussi des pratiques de « gestion verticale », soit des pratiques impliquant des organisations de différents ordres de gouvernement. Cette imprécision dans la définition doit à notre avis être corrigée parce que le qualificatif « horizontal » renvoie à cette idée qu'il

existe différents « niveaux », « paliers » ou « ordres » de gouvernement et qu'une définition qui utiliserait cette expression pour renvoyer à une gestion impliquant différents ordres de gouvernement ferait preuve de précision inutile. D'autre part, cette définition ne précise pas que les organisations impliquées doivent appartenir formellement à l'administration publique, ce qui suppose qu'elle ouvre la porte à ce que soient aussi considérées des pratiques de gestion impliquant des organisations d'autres secteurs (que ce soit des entreprises ou des organisations communautaires, par exemple). Cela est quelque peu confondant. Étant donné que les organisations en question ne font pas formellement partie de l'appareil étatique, il est assez périlleux de les situer sur une quelconque cartographie renvoyant aux différents ordres de l'administration publique – ce que suppose, tel qu'il est précisé plus haut, la notion d'horizontalité (comme celle de verticalité, d'ailleurs). Il serait à notre sens préférable d'utiliser le concept de gouvernance intégrée pour définir ce type de pratique de gestion qui implique des organisations privées et/ou des organisations de différents ordres de gouvernement.

Repères. Cette notion est fréquemment employée par les chercheurs universitaires, qui travaillent au Québec (notamment Bourgault et Lapierre). On peut aussi fréquemment rencontrer sa traduction anglaise (*horizontal management*), au Canada plus généralement, souvent dans des documents de l'administration publique fédérale (auxquels ont d'ailleurs parfois collaboré les auteurs cités).

4. Gestion verticale (*Vertical management*)

En s'inspirant de la définition de la gestion horizontale proposée par Bourgault et Lapierre, mais pour la distinguer de celle-ci, nous proposons que les notions de gestion ou de gouvernance verticale soient ainsi définies :

Une pratique initiée par une ou plusieurs organisations de l'administration publique appartenant à différents ordres de gouvernement (fédéral et/ou provincial et/ou régional et/ou municipal) d'un même domaine d'activités et qui consiste à aborder une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités de l'une ou l'autre, mais en incluant les intérêts, les ressources et les contraintes des autres qui interviennent d'une façon ou d'une autre à son propos.

Discussion. Ainsi entendue, on pourrait désigner par ce concept la collaboration du ministère des Transports du Québec avec le service de la voirie de la Ville de Montréal dans le développement et l'implantation d'une politique de financement du transport collectif.

5. *Joined-up government* ou *whole-of-government* »

(Aucune traduction)

Définition proposée. Nous proposons de retenir cette définition :

*Une initiative peut être qualifiée de *joined-up government* ou de *whole-of-government* lorsqu'elle coordonne les services publics livrés en collaboration par le biais de partenariats entre une multiplicité d'acteurs de l'administration publique (des ministères ou des sous-ministères et/ou des instances régionales et/ou des agences gouvernementales) et du*

secteur privé (que ce soit des organisations à but lucratif ou non).

Discussion. Nous estimons que les deux termes sont pratiquement équivalents. Cette définition s'inspire de celle de Ling, qui écrit que les initiatives de *joined-up government* sont « *based on the view that important goals of public policy cannot be delivered through the separate activities of existing organizations but neither could they be delivered by creating a new 'super agency'.* It therefore seeks to align the activities of formally separate organizations towards particular goals of public policy. Therefore, *joined-up working* aims to coordinate activities across organizational boundaries without removing boundaries themselves. These boundaries are inter-departmental, central-local, and sectoral (corporate, public, voluntary/community). To *join-up*, initiatives must align organizations with different cultures, incentives, management systems and aims. Therefore, '*joined-up government*' is an umbrella term describing various ways of aligning formally distinct organizations in pursuit of the objectives of the government of the day. » (Ling, 2002, p. 616)

Notre définition sous-entend, tout comme celle de Ling, que le concept doit être utilisé pour désigner spécifiquement des initiatives qui sont menées par une ou des instances publiques, mais qui visent à coordonner à la fois les actions d'autres acteurs publics (qu'ils soient situés dans d'autres ministères ou à d'autres ordres de gouvernement) et celles d'organisations privées (avec ou sans but lucratif).

Repères. La notion de *joined-up government* est le plus souvent employée au Royaume-Uni. Elle semble avoir été popularisée par l'administration travailliste de Tony Blair. Pour sa part, la notion de

whole-of-government, est le plus souvent employée en Australie.

6. *Network government*

(Aucune traduction)

Définition proposée : en s'inspirant de Atkinson (2003, p.4), le concept de *network government* peut être employé pour désigner :

Les initiatives de coordination des politiques publiques visant à inclure des sections ou des agences de tous les ordres de gouvernement ainsi que des organisations privées (avec ou sans but lucratif) qui comportent une dimension importante de transformation de la gestion des savoirs par le biais des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Discussion. Cette définition, par la chaîne de coordination qu'elle désigne comme caractéristique de la notion de *network government*, en fait une proche parente des concepts de *joined-up* et de *whole of government*. Ce qui la distingue est qu'elle désigne précisément les initiatives comportant des préoccupations fortes d'intégration des nouvelles technologies d'information et de communication.

Elle s'inspire fortement des travaux de Atkinson, dont voici quelques extraits :

« *Creating effective governance for the New Economy will require a fundamentally new approach, relying more on networks, information technology (IT) systems, and civic and private sector actors, and less on hierarchical, rule-based, bureaucratic programs. If bureaucratic government was about managing government agencies, albeit to achieve public aims, network government*

is about influencing the strategic actions of other actors. But let's be clear : Network government is not a conservative's paradise, for their vision of small government implies letting other actors make their own decisions free from collective influences (of regulation, funding, or incentives). Network government very much involves government promotion of collective action to advance the public good, but by engaging the creative efforts of all of society. » (Atkinson, 2003, p. 3-4)

« *If networks are the core concept of a new form of government, then it is time to shift from thinking about government to thinking about governance. Public management is a narrow field, focusing on the deliberately taken actions of public agencies to address discrete problems. While public management is part of governance, not all governance involves public management. Governance is a broader concept and implies better aligning the actions of all actors—government, organizations, and individuals—to public ends. Therefore, a key task of governance is to help ensure that complex networks produce socially desirable results. This means that we need to replace the concept of hierarchical bureaucratic government with the concept of government as a manager of policy networks containing all relevant actors, including agencies at all levels of government, quasi-public and other non-profit organizations, private companies, and even citizens.* » (Atkinson, 2003, p. 4)

Repères. Cette notion est le plus souvent employée aux États-Unis d'Amérique.

Un glossaire annoté des concepts en matière de gouvernance intégrée

Auteurs :

François Gagnon et Denise Kouri
CCNPPS

Décembre 2008

La production de ce document a été rendu possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de santé publique du Canada par le financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de santé publique du Canada.

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Internet du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au www.ccnpps.ca

An English version of this paper is available at www.ncchpp.ca

Ce document est une version préliminaire. Nous invitons les lecteurs à nous envoyer leurs commentaires à ccnpps@inspq.qc.ca

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.



Centre de collaboration nationale
sur les politiques publiques et la santé
National Collaborating Centre
for Healthy Public Policy

Institut national
de santé publique
Québec