

Une introduction à la coordination horizontale de politiques publiques : intérêt, facilitateurs, obstacles et défis actuels

Octobre 2014

Note documentaire

Pour des connaissances en matière de politiques publiques favorables à la santé

Cette note s'adresse à l'ensemble des gestionnaires du secteur de la santé et des services sociaux, ainsi qu'aux acteurs de santé publique qui souhaitent voir l'instauration d'une telle approche au sein de leur gouvernement pour une meilleure prise en compte de la santé dans toutes les politiques. Amenés à gérer des programmes, des projets ou des politiques publiques impliquant plusieurs secteurs déterminants de la santé des populations, ils y trouveront un aperçu de l'intérêt que présente l'approche horizontale (intersectorielle) par rapport aux approches traditionnelles. Ce texte présente les défis et les bénéfices spécifiques à l'approche horizontale, ainsi qu'un état des lieux des réflexions en cours sur le sujet. On y trouve également des exemples de pratiques courantes de cette approche. Cette approche doit permettre de mieux intégrer la santé dans toutes les politiques et de développer et implanter des politiques publiques favorables à la santé. Les gestionnaires familiers avec les approches horizontales y trouveront une mise à jour des développements actuels et des pistes de réflexion sur leur propre gestion des approches horizontales.

Qu'est-ce que l'approche horizontale?

En premier lieu, il convient de reconnaître qu'à la question « avez-vous déjà travaillé avec d'autres ministères, le secteur privé, ou la population civile dans le cadre d'une politique publique? », un nombre conséquent de fonctionnaires répondront par l'affirmative.

Tout un chacun a, à un stade initial ou avancé, à un degré décisionnel variable, côtoyé des politiques publiques mobilisant une quelconque forme d'approche horizontale. L'approche horizontale des politiques publiques fait référence à une situation où « toute personne ou toute organisation, au moment d'entreprendre quelque réflexion sur une situation, [procède] à l'exercice formel de se demander qui d'autres a des intérêts dans un tel cas à vouloir associer cette organisation ou cette personne au

développement du dossier dans une perspective d'intérêt général » (Bourgault et Lapierre, 2000, p. 16). Dit autrement, l'approche horizontale fait référence à « toute activité conjointe par deux organisations ou plus qui vise à améliorer le bien public par le fait de travailler ensemble et non pas séparément » (Bardach, 1998, traduction libre) en incluant « les processus et les structures de prise de décision de politiques publiques et de gestion » (Emerson, Nabatchi, et Balogh, 2012, traduction libre). Certains vont parler de coordination, voire de gestion ou gouvernance, en la qualifiant d'horizontale, transversale, pangouvernementale (*whole-of-government*), décloisonnée (*joined-up government*), corporative, intersectorielle. Si chaque terminologie porte son lot de nuances, chaque dispositif correspond à une certaine gradation des ambitions et moyens de l'effort commun.

L'approche horizontale se distingue, mais se fait souvent complémentaire, de la gestion en silo. Alors que la gestion en silo repose sur des mécanismes verticaux établis par les organisations et reproduits par les acteurs, la gestion horizontale repose sur des mécanismes codéveloppés par les acteurs participants, modifiés selon l'avancée de la situation. La gestion en silo est centrée sur une structure classique d'organigramme préétablie pour mener à terme des actions inscrites dans un champ habituel (santé, agriculture, travail, etc.), alors que l'approche horizontale est centrée sur une structure fluide pour mener à terme des actions inscrites dans un champ inhabituel, celui qui est situé soit aux interfaces entre les champs habituels d'action des participants, ou encore qui reflète l'interdépendance de ceux-ci. On pratique cette approche au sein d'un même ministère, du gouvernement, des paliers gouvernementaux, ou pour associer les secteurs privés, sans but lucratif et publics, ou encore entre des administrations nationales.

L'approche horizontale est à l'honneur dans plusieurs pays. À titre d'exemple, la commission européenne et le Brésil développent un programme de formation sur la coordination



intersectorielle, et plusieurs rapports sur le développement durable mentionnent le besoin de collaboration horizontale (Berger et Gjoksi, 2009); en Argentine, le cabinet des ministres a commandé une étude sur les défis de la coordination des politiques publiques (Jefatura, 2010); en Finlande, le bureau du premier ministre en a fait une priorité stratégique (Prime Minister's Office, 2011); et au Canada, la vision Objectif 2020 du Greffier du Conseil privé appuie l'approche pangouvernementale (Greffier du Conseil privé, 2013). L'approche horizontale n'est pas seulement une mode en 2014. Le gouvernement fédéral canadien appuie ce type de gestion depuis plusieurs années : un groupe de travail de sous-ministres a été mis sur pied en 1996, une base de données des politiques horizontales existe depuis 2008, un état de la gouvernance des politiques horizontales est disponible (Centre d'excellence en évaluation (CEE)) (CEE, 2012).

EN RÉSUMÉ

L'approche horizontale :

- est une modalité de travail impliquant plusieurs organisations;
- est caractérisée par une culture de collaboration;
- vise l'intérêt de l'ensemble des acteurs impliqués et du public, ou encore la cohérence de l'action gouvernementale;
- requiert une gestion des zones frontalières entre les acteurs et entre les organisations.

La diversité des dispositifs horizontaux

Mandats variés :

- Échange d'information
- Planification et gestion d'un projet
- Partage et consolidation de l'expertise

Formes variées :

- Formelle
- Informelle

Trois modèles de gouvernance :

- Autour d'une organisation pivot
- Une gouvernance participative
- Une gouvernance de réseau

Le terme « horizontal » recèle une diversité de dispositifs horizontaux, d'objets soumis à une gestion horizontale et de types de partenariats.

Tout d'abord, chacun a entendu parler de comités interministériels, de groupes de travail intersectoriels, de réseaux de répondants par ministère, de groupe de responsables, etc. Tous ces dispositifs en place font intervenir plusieurs organisations et appellent une approche horizontale.

TYPES DE MANDATS

Les dispositifs horizontaux se différencient par le mandat qui leur est propre : certains sont des lieux pour échanger des informations et où se prennent peu ou pas de décisions; d'autres permettent de choisir le contenu d'un projet, de sa mise à jour, de son implantation et éventuellement de son évaluation; d'autres, enfin, reposent sur le partage et le renforcement d'expertise dans un domaine ou une fonction administrative particulière (Bourgault, Simon, et Turgeon, 2008).

FORMES DES RÉSEAUX

Les approches horizontales peuvent se concrétiser à travers les réseaux formels ou informels. Les réseaux formels, dont traite ce texte, font intervenir des structures formelles, des individus liés par leurs rôles et responsabilités envers leur organisation et sollicitent le plus souvent des relations interpersonnelles qui se développent à travers un processus hiérarchique (Binz-Scharf, Lazer et Mergel, 2012). Les réseaux informels se développent à travers des relations interpersonnelles pas forcément en lien avec un processus hiérarchique et le plus souvent en dehors des procédures institutionnelles (Binz-Scharf *et al.*, 2012)¹.

Une autre différence entre les dispositifs horizontaux provient de l'objet même qui est soumis à l'approche horizontale. Deux cas de figure peuvent être distingués. Il est possible de coordonner des projets, des programmes, des politiques dont les composantes sont sectorielles et sous la gouverne entière de chacune des

¹ Le développement et l'alimentation de réseaux informels ne sont pas à négliger tant pour faciliter les prochaines interactions, créer des précédents quant aux modalités d'élaboration et de déploiement de politiques, favoriser la diffusion de l'information sur ladite politique à travers les fonctionnaires, les élus, les médias, etc.

juridictions compétentes (ex. la lutte contre les gangs de rue implique les ministères de la Santé et des Services sociaux, de la Justice, de la Sécurité publique, etc.). Ces politiques ont été développées en amont sur un mode de gestion en silo, puis, lors de la mise en œuvre, on demande ou on requiert une certaine collaboration de la part des organisations et ministères partenaires. On parlerait alors d'approche horizontale de plusieurs politiques ou de politique multisectorielle. Un autre cas de figure est la coordination d'une action intersectorielle qui est développée de concert avec plusieurs organisations ou ministères sectoriels. Il s'agit alors davantage d'une coconstruction ou d'un codéveloppement d'une politique unique plutôt que de la juxtaposition d'un ensemble de politiques séparées. On parlerait alors aussi d'approche horizontale, mais pour une politique intersectorielle. Ainsi, l'horizontalité peut faire référence tant à la mutualisation de politiques sectorielles existantes qu'à une politique commune.

TYPES DE GOUVERNANCE

Une organisation publique peut occuper une des trois positions suivantes au sein d'une approche horizontale : leader, partenaire, administrateur. Une organisation leader assure la coordination. Les autres organisations sont alors des partenaires. Lorsque la coordination est exercée par une organisation en dehors du groupe, celle-ci occupe alors une position de tierce organisation administratrice. Il s'agit de trois types de structure de gouvernance des réseaux : le modèle « organisation leader » appelle une gouvernance qui peut avoir tendance à être centralisée; celui de la « gouvernance par les partenaires » est basé sur le leadership et sur les interventions partagées entre les participants du réseau; et le modèle de « gouvernance par une administration responsable en charge du réseau » repose sur une structure nouvelle chargée de la gouvernance du réseau (McGuire, 2007; Provan, 2007; Provan et Kenis, 2007). Les modalités d'interactions, de décision, de communication, et les enjeux afférents peuvent varier selon le type de gouvernance choisie pour mener l'approche horizontale. Un gestionnaire aura ainsi à définir et ajuster les rôles respectifs, les outils et les modes de communication pertinents à une approche horizontale donnée.

AVANT DE COMMENCER

- Déterminer le mandat (sensibilisation, consultation, expertise, codéveloppement)
- Déterminer la position de chaque organisation participante
- Tirer profit des expériences antérieures en approche horizontale

Pourquoi procéder selon une approche horizontale?

Avantages liés à :

- L'intérêt commun
- La motivation des ressources humaines
- La mobilisation d'expertise
- L'enrichissement de l'information
- Des ajustements conceptuels
- La confiance dans la gouvernance publique
- L'utilisation adéquate des ressources financières
- La gestion efficiente

AVANTAGES GÉNÉRAUX DE L'APPROCHE HORIZONTALE

Pourquoi une approche horizontale mobiliserait-elle les individus et les organisations? Parce que des acteurs perçoivent avec acuité les buts suivants : partager l'information (tel le Centre d'intégré d'évaluation du terrorisme (Bourgault *et al.*, 2008), prévenir des conflits ou y mettre fin, optimiser l'utilisation de ressources devenues rares (les services d'appui aux opérations qui sont partagés localement), coordonner l'action, avoir un meilleur impact sur les résultats recherchés, faire face à des crises pour créer une culture commune (Anderson, 1996) ou une approche commune aux problématiques. Selon les cas, certaines approches de gestion horizontale servent mieux la prise en compte de la santé ou le développement de politiques publiques favorables à la santé. Il peut s'agir, par exemple, de coordonner l'action ou de créer une culture commune.

AVANTAGES SPÉCIFIQUES DE L'APPROCHE HORIZONTALE

L'approche horizontale pour la santé paraît incontournable pour plusieurs raisons : les problématiques sont multifactorielles, notamment en ce qui concerne les déterminants de la santé

dont plusieurs ministères ont la charge (environnement, sécurité publique, emploi, etc.). De plus, l'action sur les populations repose sur le système public ainsi que sur la coordination des interventions d'acteurs privés et de citoyens. Le contexte d'efficacité de l'action en santé publique appelle une utilisation optimale des ressources publiques sans duplication de services. L'État qui dispose de moyens limités malgré l'ampleur des défis en santé se doit de mener à bien ses missions en faisant travailler l'ensemble des ministères dans une direction commune. L'approche horizontale des politiques publiques semble incontournable et est largement mise à profit au sein des administrations publiques (Sproule-Jones, 2000). Les hauts gestionnaires doivent y consacrer une part considérable de leur temps (Bourgault, 2007). Une approche horizontale performante des politiques publiques et de l'action publique répond à ces enjeux.

L'approche horizontale pour la santé est bénéfique à plusieurs égards. Des études touchant plusieurs domaines et présentées plus bas démontrent des améliorations conséquentes dans la rapidité d'exécution, la gestion et l'étendue des mandats. En effet, des répercussions à court terme se font sentir sur la dynamique des interactions entre les acteurs, la résolution de conflit et la genèse d'idées innovantes (Jacobsen, 2006; Provan, 2007). Certains projets ont pu cheminer plus rapidement avec une approche horizontale qu'ils ne l'auraient fait avec une gestion en silo (Bourgault, 2002b, p. 316).

Les dirigeants et gestionnaires interrogés sur les avantages perçus de la coordination horizontale mentionnent les avantages suivants (Bourgault, 2002b, p. 40) :

Avantages liés à l'intérêt commun

La collaboration horizontale met à l'honneur un intérêt commun pour le bénéficiaire ultime, c'est-à-dire la population et le citoyen. Il s'agit de se projeter au-delà des conflits liés à la protection des territoires respectifs et de positionner son action au bénéfice de la communauté et du contribuable plutôt qu'au bénéfice de son organisation. C'est donc un déplacement ou une recentralisation sur l'action première de l'acteur publique au service des citoyens.

Avantages liés à la motivation des ressources humaines

Un projet collectif est à priori motivant pour les intervenants dévoués à l'action publique performante. La motivation des ressources humaines s'appuie sur des leviers tangibles (par exemple, le financement lié à la performance dans le secteur privé) et sur des leviers intangibles. Parmi ces leviers, la proposition d'espaces où chacun se sent utile, où chacun peut contribuer à la réalisation d'un objectif commun et où chacun apprend des échanges est grandement valorisée. Les dispositifs horizontaux ont la possibilité de créer de tels espaces, pour autant qu'il ne s'agisse pas de lieu d'échanges unidirectionnels où aucune marge décisionnelle n'est possible.

Avantages liés à la mobilisation d'expertises

Les experts provenant de plusieurs secteurs, organisations, juridictions partagent leurs connaissances et font appel à leur esprit rationnel. La complémentarité et la mise en perspective des expertises au profit d'un projet ou d'un programme d'intérêt général doivent bonifier le contenu du projet.

Avantages liés à l'enrichissement d'information

Chacun des experts peut être sensibilisé et apprendre de ses collègues, mettant en évidence des apprentissages croisés. Éventuellement, des mises à jour s'opèrent sur les données probantes comme sur les développements en cours dans les organisations partenaires (Smits, Denis, Preval, et Duranceau, 2012). Une formulation plus englobante du projet devrait émerger.

Avantages liés aux ajustements conceptuels

Parfois, les connaissances et la clarification des champs d'action de chacun des participants viennent compléter les connaissances scientifiques et empiriques échangées. Au-delà des préjugés qui alimentent les divergences des positionnements de chaque acteur participant, les échanges doivent permettre de repositionner et d'éclaircir « les conflits interorganisationnels supportés par les pyramides hiérarchiques » (Bozeman, 2000, traduction libre).

Avantages liés à la confiance dans la gouvernance publique

« Rien n'affecte plus l'image d'inefficience des services publics que se font les contribuables que les conflits entre des paliers de gouvernement ou entre des organisations d'un même palier » (Bourgault, 2002b p. 42). Les administrations publiques doivent se parler et éviter d'agir comme si la main droite et la main gauche n'étaient pas reliées.

Avantages liés à l'utilisation des ressources financières

Il est possible de partager les coûts fixes d'un projet ou d'un programme décidé et mis en place par plusieurs organisations (infrastructure, secrétariat, stratégie de communication, etc.).

Avantages liés à la gestion efficiente

Au sein du gouvernement, un résultat est atteint à meilleur coût lorsque les organisations ne dupliquent pas leurs actions, ne freinent pas celles de leurs voisins et lorsqu'elles créent des synergies avec des partenaires.

Les obstacles à l'approche horizontale

Liés à l'initiative

Liés aux organisations

Obstacles culturels

Liés aux individus

Liés au système politico-administratif

Les approches novatrices rencontrent toujours des obstacles particuliers. Voici cinq types d'obstacles qui s'appliquent aux approches horizontales (Bourgault, 2002b, p. 43-47).

LIÉS À L'INITIATIVE

Pour les approches novatrices et les approches horizontales, nous pouvons dire que certains obstacles sont spécifiques à l'initiative envisagée. L'initiative ambitieuse dans ses buts et moyens ou sa perspective novatrice fera généralement face à des obstacles plus importants qu'une initiative à moindre portée impliquant peu d'acteurs. La nature sensible d'une initiative sur le plan social ou politique générera aussi des obstacles. Peters (1998a) note aussi que l'initiative qui implique des

organisations aux objectifs trop semblables ou trop dissemblables comporte des défis particuliers (Peters, 1998b). L'approche horizontale est donc sujette à rencontrer des obstacles du fait de l'implication d'une multiplicité d'acteurs. Le gestionnaire devra ainsi prévoir des stratégies appropriées, des outils et même, au besoin, des modalités particulières de travail horizontal.

LIÉS AUX ORGANISATIONS

D'autres obstacles sont liés aux organisations concernées. Les relations entre paliers de gouvernement font s'opposer les intérêts divergents d'organisations qui œuvrent pour le même citoyen et avec ses ressources fiscales (Webb, 1991). Or la compétition entre les organisations peut nuire à la coopération (Bourgault et Lapierre, 2000). Il faut savoir, de part et d'autre, globaliser la perspective commune. De telles démarches globalisantes requièrent, au début du moins, des efforts importants de même que beaucoup de temps (Bakvis et Juillet, 2004). Certaines organisations y voient des coûts transactionnels jugés excessifs (Bourgault et Lapierre, 2000). Certains auteurs se demandent si les organisations y consacrent le leadership politique et le leadership du centre, qui sont essentiels à la réussite de telles initiatives (Bakvis et Juillet, 2004; Bourgault et Lapierre, 2000). Le gestionnaire d'approche horizontale devra ainsi favoriser un mode de communication favorable à l'émergence d'une perspective commune gagnant-gagnant.

OBSTACLES CULTURELS

Les obstacles culturels importent aussi : le corporatisme et les intérêts bureaucratiques des organisations, la perception de droits juridictionnels acquis et exclusifs créent des résistances (Bardach, 1998). La concurrence pour la visibilité, pour l'argent et pour la clientèle joue aussi un rôle (Peters, 1998a). Dans ces initiatives, il faut préférer la coopération franche et ouverte à la domination, ce qui rompt avec les anciennes façons de faire (Burlone, 2003, p. 33). Le gestionnaire d'approche horizontale devra, par exemple, assurer une juste valorisation et une publicité adéquate des intérêts respectifs des participants.

LIÉS AUX INDIVIDUS

Certains obstacles sont liés aux individus : ces derniers seront-ils à l'aise avec la double appartenance à l'équipe de projet et à leur

ministère de rattachement? Comment géreront-ils leur loyauté et leur éthique, si les choix à faire deviennent cornéliens? Perdront-ils de vue leur perspective de carrière : se situera-t-elle dans l'organisation de provenance ou dans les nouveaux réseaux ainsi créés? (Bourgault et Lapierre, 2000) Le gestionnaire d'approche horizontale devra ainsi anticiper les éventuels conflits liés à la double appartenance des acteurs (à leur ministère et à l'approche horizontale) et mettre en place des mesures adéquates, comme le partage des difficultés de loyauté et la recherche de compromis qui ne mettent pas en danger le succès de l'initiative.

LIÉS AU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF

Enfin, d'autres obstacles relèvent du système politico-administratif. L'imputabilité traditionnelle pour les résultats, la gestion du temps, des budgets et des risques doit accompagner le développement du projet. Qui en fera l'évaluation? Avec quels critères? Qui évaluera les individus qui participent au projet? Comment évaluer une performance commune? Le caractère nouveau de la formule demande des expérimentations candides et sereines en ces matières (Bourgault et Lapierre, 2000). Le gestionnaire d'une approche horizontale devra prévoir des outils (ex. échéancier négocié selon les politiques sectorielles en cours et sur le point d'être rendues publiques) et des modalités de suivi et de mesure de performance adaptées (ex. indicateur et objectif commun, indicateur de la cohérence et de la duplication des actions gouvernementales) au projet, mais qui satisfont les acteurs des organisations participantes.

PISTES DE SOLUTIONS POUR CONTRER LES OBSTACLES

- Déterminer le bénéfice potentiel pour chaque participant
- Repérer des attributs individuels favorables à une attitude positive pour la coordination horizontale
- Développer de nouveaux outils de gestion appropriés

Facteurs favorables aux approches horizontales et bonnes pratiques

Quelles sont les conditions *sine qua non* à une approche horizontale réussie? Il faut tenir compte d'une variété de facteurs spécifiques au contexte de l'approche horizontale.

Les comités formels ne donnent pas toujours les résultats opérationnels souhaités lorsqu'ils se situent loin du terrain ou que leurs membres se trouvent téléguidés par les instances centrales. Avant de débiter, il faut ainsi tester l'idée sur une base pragmatique; il faut aussi valider l'appui des organisations.

Ostroff (Ostroff, 2000, p. 17) insiste pour que la conception du projet soit basée sur la clarté du mandat, l'identification des actions pertinentes et la spécification des clientèles cibles. Avant de débiter, on pourrait suggérer de préciser qui sont les personnes qui bénéficieront de l'approche horizontale. Il faudra aussi spécifier quelles seront les actions sectorielles versus celles qui seront intersectorielles et comment elles s'arrimeront sur le terrain. Dans cette même veine, l'étude de Bourgault met en avant des principes-clés (Bourgault, 2002a, p. 258) : trouver des responsables globaux (non segmentés) des processus; cibler des processus-clés transversaux; définir l'unité de base comme étant le bénéficiaire-usager et non pas le processus de travail; établir que le pouvoir de décision opérationnelle doit résider chez les exécutants; solliciter une collaboration étroite entre les opérateurs (agents publics de première ligne) sur le terrain et ceux qui fournissent les ressources (telles que des montants d'argent, des listes, des bureaux, des services informatiques, de la visibilité, de la notoriété, etc.).

LE RÔLE DE L'ANIMATEUR

Une fois la préparation effectuée, comment réussir la mise en application d'une initiative horizontale? L'animateur d'une telle initiative joue un rôle crucial : il se voit plus comme un responsable de mission que comme un président/secrétaire de comité. C'est à lui de gérer la cohésion du groupe; il faut créer et protéger la mémoire du groupe; le groupe doit pouvoir avancer sur la base des vérités de ses participants; le groupe doit savoir soutenir concrètement les mandats de ses membres, car une chaîne est aussi forte que chacun de ses maillons; il faut savoir pratiquer l'imputabilité multiple et centrer celle-ci sur les résultats recherchés (Bourgault, 2002a, p. 264-270). Ainsi, des habiletés de coordination, d'écoute, de gestion de groupe, de synthèse sont indispensables au meneur d'une approche horizontale. Des habiletés individuelles ou organisationnelles d'anticipation, de structuration efficace et de réajustement des procédures et du

soutien à la pratique de gouvernance des approches horizontales sont aussi indispensables.

Une fois le projet, le programme ou la politique déployés, comment favoriser sa consolidation et son entretien? Les auteurs (Bourgault, 2002a, p. 259; Bourgault et Lapierre, 2000) dénombrent plusieurs facteurs de réussite pour une consolidation et une pérennité de l'approche horizontale : créer des équipes dont les membres proviennent de divers horizons ; donner aux parties prenantes l'autonomie et la formation nécessaires; choisir des participants à l'esprit tourné vers les solutions plutôt que vers les problèmes; faire en sorte que les services ministériels deviennent des « partenaires de performance » plutôt que des gardiens de chasses gardées; s'assurer que chaque participant gère en continu les autorités qui l'ont délégué; mettre sur pied dès le départ un reportage de performance du dispositif; enfin, s'assurer de la pertinence du groupe mis en place pour opérationnaliser une initiative horizontale et le saborder dès que possible dans le cas contraire.

LES APTITUDES REQUISES POUR LE TRAVAIL DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE DE GESTION HORIZONTALE

Nous terminons en soulignant l'importance du développement des compétences spécifiques pour le travail en interface des agents. En effet, les acteurs de l'approche doivent être sensibilisés à l'importance de posséder et de développer les habiletés qui sont requises pour le travail en réseau et selon une approche horizontale. Ces compétences sont les suivantes :

- être capable de voir globalement les systèmes, et rechercher et comprendre les intérêts des partenaires éventuels;
- savoir cartographier les intérêts;
- savoir transmettre la vision et convaincre;
- établir et gérer des partenariats;
- manifester une perspective pragmatique centrée sur le groupe populationnel ciblé.

Bibliographie

Anderson, G. (1996). The new focus on the policy capacity of the federal government. *Canadian Public Administration*, 39(4), 469-488. Doi : 10.1111/j.1754-7121.1996.tb00146.x.

Bakvis, H., et Juillet, L. (2004). *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*. Ottawa : École de la fonction publique du Canada. Consulté en ligne à : <http://publications.gc.ca/Collection/SC103-1-2004F.pdf>

Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington : Bookings Institution Press.

Berger, G., et Gjoksi, N. (2009). *Sustainable development strategies beyond Europe*. Vienne : European Sustainable Development Network (ESDN) Quarterly Reports, septembre 2009.

Binz-Scharf, M. C., Lazer, D., et Mergel, I. (2012). Searching for answers: Networks of practice among public administrators. *The American Review of Public Administration*, 42(2), 202-225. Doi : 10.1177/0275074011398956.

Bourgault, J. (2002a). La gestion horizontale : facteurs significatifs. Dans J. Bourgault (dir.), *Horizontalité et gestion publique*. (p. 249-278). Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Bourgault, J. (2002b). *Horizontalité et gestion publique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Bourgault, J. (2007). La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne. *Revue internationale des sciences administratives*, 73(2), 283-300.

- Bourgault, J., et 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*. Ottawa : Centre canadien de gestion. Consulté en ligne à : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-80-2001F.pdf>
- Bourgault, J., Simon, D., et Turgeon, J. (2008). *Les conditions de succès des dispositifs interministériels*. Québec : Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS). Consulté en ligne au : <http://www.gepps.enap.ca/gepps/docs/rapportsderecherche/rapportgh2008.pdf>
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Chicago : Prentice Hall.
- Burlone, N. (2001). *L'impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques : une exploration des facteurs de performance*. Montréal : École nationale d'administration publique (ENAP). Consulté en ligne au : http://www.irec.net/upload/File/memoires_et_theses/301.pdf
- Centre d'excellence en évaluation (CEE). (2012). *Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations et des initiatives horizontales*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor. Consulté en ligne au : <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/gmeih-ggeih/gmeih-ggeih-fra.pdf>
- Emerson, K., Nabatchi, T., et Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. Doi : 10.1093/jopart/mur011.
- Greffier du Conseil privé. (2013). *Objectif 2010 – Un point de départ : connaître votre opinion. Bâtir ensemble la fonction publique de demain*. Ottawa : Gouvernement du Canada. Consulté en ligne au : http://www.clerk.gc.ca/local_grfx/bp2020/bp2020-fra.pdf
- Jacobsen, D. I. (2006). The Relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(2), 303-323.
- Jefatura. (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Argentine : Jefatura de Gabinete de Ministros.
- McGuire M., Robert, A. (2007). *Answering the big questions, asking the bigger questions: Expanding the public network management empirical research agenda*. Présentation réalisée dans le cadre de la 9th Public Management Research Conference du 25 au 27 octobre 2007, Tucson, Arizona. Consulté en ligne au : http://www.pmrnet.org/conferences/AZU2007/ArizonaPapers/McGuire_%26_Agranof_2007.pdf
- Ostroff, F. (2000). *L'entreprise horizontale, l'entreprise du futur et sa proposition de valeur*. Paris : Dunod.
- Peters, B. G. (1998a). *La gestion d'un gouvernement horizontal l'aspect politique de la coordination*. Rapport de recherche n° 21. Ottawa : Centre canadien de gestion. Consulté en ligne au : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998F.pdf>
- Prime Minister's Office. (2011). *Management of government policies in the 2010s: Tools for more effective strategic work*. Finlande. Consulté en ligne au : <http://vnk.fi/julkaisukansio/2011/j07-hallituspolitiikan-johtaminen-j15-sv-j16-en/pdf/en.pdf>
- Provan K., Fish A., Sydow J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A Review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479-516.
- Provan, K. G., et Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Smits, P., Denis, J. L., Preval J, et Duranceau, M. (2012). *Évaluation de la prise en compte de la santé dans les politiques publiques*. Rapport d'évaluation confidentiel. Québec : ENAP. Non-publié.

Webb, A. (1991). Coordination: A problem in public sector management. *Policy & Politics*, 19(4), 229-242.
Doi : 10.1332/030557391782454188.

Sproule-Jones, M. (2000). Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations. *Canadian Public Administration*, 43(1), 93-109.
Doi : 10.1111/j.1754-7121.2000.tb01562.x.

Octobre 2014

Auteurs :

Jacques Bourgault, consultant et professeur associé à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et à l'École nationale d'administration publique (ENAP)

Pernelle Smits, chercheuse associée à l'École nationale d'administration publique (ENAP)

En collaboration avec Louise St-Pierre, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Basé sur un travail de recherche préliminaire réalisé par Nathalie Burlone, Université d'Ottawa

Édition : Geneviève Hamel, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS)

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Bourgault, J. et Smits, P. (2014). *Une introduction à la coordination horizontale de politiques publiques : intérêt, facilitateurs, obstacles et défis actuels*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Répartis à travers le Canada, chacun des centres de collaboration se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des centres agit autant comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des centres que de lieu de production conjointe des projets communs. Le CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du 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 la santé publique du Canada.

N° de publication : XXXX

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

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

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

