

Introduction

Présentation du thème et des contributions à ce numéro spécial

La collaboration intersectorielle : spécificités, questionnements et perspectives

Gérard Divay

Serge Belley

Marie-Claude Prémont

École nationale d'administration publique,
555, boul. Charest Est, Québec QC G1K 9E5 et
4750, avenue Henri-Julien, Montréal QC H2T 2C8

Introduction

Présentation du thème et des contributions à ce numéro spécial

La collaboration intersectorielle : spécificités, questionnements et perspectives

Gérard Divay, Serge Belley et Marie-Claude Prémont

Introduction

Le croisement des préoccupations « sectorielles » dans l'action publique n'est pas un phénomène nouveau. Par exemple, l'urbanisme moderne s'est développé sous l'impulsion de préoccupations de santé publique et de sécurité. Mais ce croisement s'est intensifié au cours des deux dernières décennies. Bon nombre de politiques s'affichent comme « intersectorielles », explicitement dans leur titre ou implicitement en se qualifiant d'« intégrées ». Elles traitent de questions qui débordent ou traversent les champs particuliers de compétence, notamment des problèmes sociaux (itinérance, dépendances diverses, décrochage scolaire...), des espaces sociaux ou écologiques partageant une problématique commune (milieux défavorisés, bassins versants, zones littorales...), des thématiques transversales de l'activité humaine (développement durable, santé publique...). Une effervescence collaborative, d'ailleurs en harmonie avec la société actuelle où priment les interactions et la connectivité généralisée, imprègne la gestion publique. Les pratiques intersectorielles dans l'action publique se sont multipliées et il n'est donc pas surprenant que la collaboration soit devenue un thème majeur de production académique, comme le montrent divers bilans récents sur la gouvernance collaborative (O'Leary, R. et N. Vij, 2012) ou en réseaux (Klijn, E.H. et J. Koppenjan, 2012) ou le numéro spécial de cette revue sur l'innovation collaborative (Sørensen et Torfing, 2012). La collaboration questionne les approches en silos tant décriées; elle devient partie intégrante du management public, comme l'évoque le titre du dernier livre d'Agranoff, un des auteurs influents sur ce thème : *Collaborating to manage* (2012).

Dans ce contexte, que peut apporter de nouveau une analyse de la collaboration intersectorielle? Si la collaboration est devenue largement traitée, ses spécificités lorsqu'elle est intersectorielle, le sont moins. Dans l'introduction d'un numéro spécial récent sur les initiatives intersectorielles en santé, un domaine où elles sont pourtant vivement préconisées, Potvin (2012) souhaite que plus de recherche soit faite sur le sujet. L'intention de cet article introductif est de poser quelques balises pour délimiter le champ d'investigation sur la collaboration intersectorielle et pour en cerner les principaux enjeux de connaissance et de pratique. L'exercice est périlleux; si la collaboration intersectorielle fait parfois l'objet d'un traitement spécifique, elle est plus ou moins explicitement présente dans de larges courants d'analyse sur la gestion horizontale (Sproule-Jones, 2000; Bourgault, 2002; Bakvis et Juillet, 2004), la gestion intégrée (Mazouz et autres, 2008; Rey-Valette, 2009), la gouvernance collaborative, en réseau (Lecy, Mergel et Schmitz, 2013), le « joined-up government » et le « whole government » (Christensen et Laegreid, 2007).

Il ne s'agit pas ici de survoler ces divers courants, mais d'y puiser des indications qui peuvent éclairer la nature et les défis de la collaboration intersectorielle. Dans un premier temps, nous essaierons de circonscrire ce qu'elle recouvre en questionnant ses deux termes constitutifs; ensuite nous identifierons les principaux défis qu'elle soulève aux plans de l'analyse, de l'action et du design institutionnel.

Jalons pour un repérage des collaborations intersectorielles

Que recouvre la collaboration intersectorielle? La réponse à cette question suppose que soient définis préalablement chacun des deux termes, l'intersectoriel et la collaboration. Or, chacun des deux termes fait l'objet d'interprétations sensiblement différentes qu'il importe de souligner, car elles font varier les contours de la collaboration intersectorielle, à la fois les acteurs, les activités, les relations concernées. Examinons d'abord l'intersectoriel, ensuite la collaboration pour mieux comprendre la diversité des situations qui sont analysées sous le thème de la collaboration intersectorielle.

L'intersectoriel dans tous ses états

L'intersectoriel désigne une relation entre au moins deux « secteurs ». Mais dans la littérature de sciences sociales, cette notion de secteur réfère à trois grandes façons différentes de découper et d'organiser l'ensemble des activités sociales, sans compter son utilisation géographique. Statistique Canada regroupe tous les établissements « industriels » selon la nature de leurs activités en vingt grands secteurs qui peuvent faire l'objet de plusieurs subdivisions. Les activités couramment rangées dans le « secteur » public, dans le sens usuel de l'expression se retrouvent dans plusieurs secteurs statistiques, en particulier les administrations publiques, les services d'enseignement, les soins de santé et l'assistance sociale. La littérature sur la collaboration intersectorielle impliquant l'administration publique ne s'appuie guère sur cette définition statistique des activités économiques, mais privilégie deux autres découpages, soit une partition trinitaire de l'organisation sociétale, soit un regroupement thématique des actions publiques.

D'abord, l'intersectoriel s'entend fréquemment comme les relations bi- ou tri-latérales entre les trois grands secteurs de la société : l'État avec tous ses organismes publics, le marché et les entreprises à but lucratif, le tiers secteur ou la société civile. Pour fin de concision dans la suite du texte, ces secteurs sont qualifiés de secteurs-ordres. La popularité de cette partition trinitaire vient du fait, outre sa simplicité, qu'elle associe à chaque secteur une logique et une motivation particulières dans le comportement des acteurs ainsi que des mécanismes particuliers de coordination en termes de gouvernance (Herranz, 2008). Par contre, elle est fortement réductrice; elle sous-estime notamment l'importance de toutes les organisations hybrides (Brandsen et Karré, 2011) qui mélangent les logiques sectorielles pures, qu'il s'agisse d'entreprises d'économie sociale, d'ordres professionnels ou de certaines sociétés d'État. En outre, si le tiers secteur a pris plus de visibilité, sa composition reste problématique (Osborne, 2008; Laforest, 2011).

En deuxième lieu et dans un sens bien différent, l'intersectoriel correspond aussi parfois aux relations entre secteurs d'action publique. Selon Muller (2004), ces secteurs associent de manière plus ou moins étroite des problèmes et des groupes particuliers, se distinguent par les acteurs qu'ils mobilisent, notamment des professionnels, par des référentiels articulant des manières de voir et de faire et par une division du travail administratif. Ces secteurs ont donc un enracinement institutionnel fort et correspondent souvent à la délimitation des compétences des instances publiques, tout en les débordant parfois, surtout lorsqu'ils se développent autour de groupes particuliers ou des thématiques transversales. Leurs frontières sont évolutives, au gré des rapports de force entre les coalitions qui leur donnent forme. Pour fin de concision dans la suite du texte, ces secteurs sont qualifiés de secteurs-champs (avec la connotation sociologique du terme).

Les analyses sur l'intersectorialité sont centrées tantôt sur les secteurs-ordres, tantôt sur les secteurs-champs et moins souvent sur une prise en compte explicite des deux découpages sectoriels simultanément. Un simple croisement des deux illustre la diversité des situations qui peuvent être subsumées sous l'intersectorialité en action publique, comme le montre le tableau 1 ci-dessous. Les colonnes reprennent les trois secteurs d'organisation sociétale : É(tat), P(rivé), T(iers secteur) et leurs diverses combinaisons possibles. Les lignes réduisent pour fin de figuration l'éventail des secteurs-champs d'action publique impliqués dans une action intersectorielle à trois cas : un seul secteur, plusieurs secteurs, tous les secteurs. Les cases E-Un, P-Un et T-Un correspondent à des situations où il y a absence d'intersectorialité. Dans les colonnes sont indiqués, à titre illustratif seulement, certains courants de littérature qui abordent plus ou moins explicitement l'intersectorialité. Leur classement montre déjà certaines des difficultés théoriques et empiriques (abordées plus loin dans le texte) auxquelles sont confrontés le repérage et l'analyse de l'intersectorialité : la porosité des frontières inter-ordres et inter-champs, la possibilité qu'une situation intersectorielle mute (verticalement ou horizontalement) vers un nouveau croisement (plus ou moins complexe), voire, perde avec le temps son caractère intersectoriel, la prise en compte des nombreuses variables (nombre et diversité des acteurs-collaborateurs, objets et mécanismes de collaboration, contexte spatio-temporel et intensité des relations, résultats et effets des collaborations, etc.) qui permettent de caractériser et de comparer les collaborations intersectorielles.

Les deux piliers sectoriels étant campés, examinons maintenant le préfixe. « L'inter » sert à désigner soit ce qui se situe entre, les thèmes et objets dans les interstices des secteurs de compétence, soit les relations qui s'établissent entre deux secteurs. Quelle est la nature de ces relations? Un détour par les longs débats sur l'interdisciplinarité en sciences sociales fournit une première distinction pertinente. En matière d'interdisciplinarité, Klein (2011) rappelle « deux métaphores fondamentales : la construction d'un pont et la restructuration ». Traduites au plan de l'action, ces deux métaphores suggèrent que l'intersectorialité peut se manifester de deux façons. Soit par des initiatives qui visent à maîtriser l'interstice par une conjonction des efforts, la construction d'un pont, sans qu'aucun des secteurs riverains ne change, du moins à court terme. Soit par une restructuration qui passe par une recomposition des secteurs de compétence ou par une transformation interne des secteurs, par exemple des changements de pratique qui résultent d'une prise en compte (obligatoire, le cas échéant) des besoins ou attentes d'un autre secteur (par exemple, le développement durable pour tous les ministères). Si cette prise en compte est généralisée dans tous les autres secteurs, il est sans doute préférable de parler de trans-

sectorialité. Plusieurs thématiques transversales se retrouvent ainsi dans un canevas évaluatif standard pour jauger les actions gouvernementales (égalité des genres, impact sur la santé, développement durable).

Tableau 1 : Extension de l'action intersectorielle

Secteurs Ordres →	E	P	T	EP	ET	PT	EPT
Champs ↓							
UN	X	X	X				
BI-à MULTI-	Gouvernance multi-niveau	Coopération inter-firmes *	Réseaux associatifs *	Partenariats public-privé (PPP) *	Relations État-société civile *	Engagement corporatif communautaire *	Gouvernance collaborative * Renforcement des capacités locales *
OMNI-ou TRANS-	Gestion horizontale	Grappes et districts industriels	Développement communautaire	Milieus innovateurs	Économie sociale	Philanthropie sociale	Réseaux de politiques

E : État P : Privé T : Tiers secteur

Source : Auteurs

Cette transformation des pratiques internes sous contrainte extrasectorielle est seulement une des formes d'interaction qui s'établissent entre les secteurs d'action publique et qui constituent une sorte d'intersectorialité fonctionnelle. Aux deux métaphores du pont et de la transformation devrait s'en ajouter une troisième pour comprendre cette intersectorialité, celle de l'échange généralisé, inspirée de l'analyse économique. La matrice intersectorielle (tableau entrées/sorties) permet de calculer les flux de biens et services entre secteurs, les effets directs, indirects et induits. Sans songer à une utopique mesure des échanges entre tous les secteurs d'action publique, la métaphore de la matrice intersectorielle est inspirante pour mettre à jour les interdépendances entre secteurs et les externalités des actions sectorielles. Mais quels échanges peuvent être qualifiés de collaboration ?

La collaboration : processus ou degré d'interaction productive?

La collaboration est étudiée dans divers domaines d'action publique et disciplines académiques et les différences de compréhension sont souvent notées. Rappelons trois définitions d'auteurs souvent cités. Huxham (1996: 1) la définit de manière générale « working in association with others for some form of mutual benefit »; elle permet de créer un « avantage collaboratif ». Bryson, Crosby et Middleton Stone (2006: 44) « define cross-sector collaboration as the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately ». Agranoff et McGuire (2004: 4) avancent que le management collaboratif « is a

concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements to solve problems that cannot be solved, or solved easily, by single organizations ». De manière plus spécifique, la collaboration (ou action) intersectorielle fait l'objet de plusieurs travaux en promotion de la santé publique. Sarker et Joarder (2012 : 62) rappellent la définition qui en est donnée par l'Organisation mondiale de la Santé : « une relation reconnue entre une ou des partie(s) du secteur de la santé et une ou des partie(s) d'un autre secteur, ayant été formée pour entreprendre une action sur une problématique particulière afin d'obtenir des résultats de santé ... d'une manière qui est plus efficace ou plus durable que ce qui pourrait être réalisé par le seul secteur de la santé ». Le noyau central commun aux multiples définitions de la collaboration pourrait être défini comme une interaction productive (un résultat est attendu) et synergique (une combinaison des efforts telle que le résultat est plus grand que la somme des contributions). Mais à partir de ce noyau central, la collaboration se déploie analytiquement dans les travaux qui y sont consacrés selon diverses perspectives que nous illustrons ici avec des références à plusieurs domaines. Ces perspectives ordonnent différemment d'autres concepts associés à la collaboration : surtout ceux de coopération et de coordination, parfois d'intégration.

Selon une première perspective, la collaboration est une catégorie générique, un processus d'interaction productive qui englobe diverses formes (parfois degrés) de relations, désigné souvent comme le triptyque des 3 C (même si un des C n'est pas toujours le même) : coordination, coopération et co-construction pour Omicini et Ossowski (2004), communication, coopération et coordination pour Pereira et Soares (2007), partage d'information, coopération, coordination et intégration pour Sharkandass (2012). Selon une seconde perspective, la collaboration correspond seulement au degré le plus élevé d'interaction, après la coopération et la coordination (l'ordre entre les deux étant parfois inversé) (Kinnaman et Bleich, 2007; Lazano, 2007); dans un essai de mesure, Frey et autres (2006) utilisent une échelle à cinq niveaux : réseautage, coopération, coordination, coalition et collaboration. Selon une troisième perspective, la collaboration correspond aux modalités opérationnelles par lesquelles la coopération et la coordination se développent (Michaux, Defelix et Raulet-Croset, 2011).

Ces diverses approches reconnaissent que la collaboration se manifeste à divers degrés d'intensité qui peuvent être mesurés sur plusieurs dimensions : formalisation des échanges, niveau de confiance mutuelle, engagement (notamment par les ressources). Elles divergent dans le positionnement des concepts associés, surtout ceux de coopération et de coordination. Plutôt que de les traiter sur une même dimension le long d'un continuum, il serait sans doute préférable de considérer que la collaboration se joue sur deux plans, le plan managérial de la coordination et le plan opérationnel de la coopération, de la combinaison des ressources. Au plan managérial, la collaboration intersectorielle dans sa compréhension usuelle implique « un ajustement mutuel conjoint » où « les acteurs ne se contentent plus de s'adapter les uns aux autres. Ils s'informent et s'influencent mutuellement pour agir sur les interprétations et les décisions des uns et des autres » (Dupuis et Farinas, 2009). Cependant, au plan opérationnel, la combinaison des ressources de toutes sortes peut être très variable. La différenciation de ces deux plans permet de rendre compte de tout l'éventail des phénomènes qui se réclament de la collaboration intersectorielle, du projet conjoint avec partage de ressources jusqu'à la contribution à la réalisation d'un objectif commun sans combinaison de ressources (par exemple, les efforts séparés des ministères pour respecter l'obligation de mise en œuvre du développement durable).

Ces remarques sommaires sur les notions de secteur et de collaboration font prendre conscience que la collaboration intersectorielle se présente dans la pratique à géométrie très variable. Le processus d'interaction productive implique des combinaisons plus ou moins larges de secteurs-ordres et de secteurs-champs ainsi qu'une intensité variable d'interaction. Est-il nécessaire de s'intéresser à cette géométrie? Des considérations d'action font spontanément donner une réponse positive à cette question : un gestionnaire agit à un moment précis dans un milieu spécifique. Et il a intérêt à comprendre la spécificité de ce moment et de ce milieu pour adapter son intervention. Mais une réponse positive à la question n'est pleinement justifiée que si la géométrie de la collaboration intersectorielle conditionne son fonctionnement et ses résultats. Si cette géométrie n'a pas d'influence, alors un gestionnaire pourra réussir dans ses projets collaboratifs en se contentant de respecter les enseignements qui se dégagent des nombreuses études sur les conditions de réussite d'une collaboration (Emerson, Nabatchi et Balogh, 2012). Par contre si cette géométrie a une influence, il lui sera nécessaire de comprendre la spécificité de la collaboration intersectorielle dans laquelle il s'engage pour adapter ces enseignements. L'hypothèse d'une spécificité intersectorielle soulève à la fois des questionnements au plan analytique, des dilemmes au plan pragmatique et des défis au plan du design institutionnel.

Les questionnements analytiques

L'hypothèse d'une spécificité sectorielle et à plus forte raison d'une spécificité des combinaisons sectorielles, mériterait davantage de recherches. La question première est de savoir si le secteur dans ses deux sens de champ et d'ordre fait une différence dans la dynamique des collaborations. Si oui, au moins trois questionnements surgissent. D'abord, cette différence varie-t-elle selon l'objet de la collaboration? Par exemple, la complexité de la collaboration est sans doute plus grande si elle porte sur un thème transversal comme la revitalisation d'un quartier qui suppose l'implication de plusieurs secteurs-ordres et de secteurs-champs que si elle vise l'optimisation des efforts de deux secteurs-champs comme le partage d'un équipement entre l'école et le service municipal de loisirs. Deuxièmement, affecte-t-elle les équilibres entre contributions et retombées pour les collaborateurs? Enfin, est-elle plus marquée au niveau central qu'au niveau local?

Le secteur fait-il une différence dans la dynamique collaborative?

La dynamique collaborative en général reste souvent très ouverte, pleine d'ambiguïtés (Vangen et Huxham, 2012), sujette à des changements de représentants des parties prenantes et à des réajustements d'organisation et d'approche; sa flexibilité est l'une de ses forces (Willem et Lucidarme, 2013). Cette dynamique est propulsée par des interactions sur quatre plans différents. La collaboration s'effectue entre organisations de toutes sortes; les relations interorganisationnelles (objet d'une littérature considérable, Cropper et autres, 2008) en sont constitutives. Mais cette collaboration passe par des individus. Aussi, certaines caractéristiques individuelles bien connues, présentées notamment sous la figure du passeur (Williams, 2013) ou connecteur (Edelenbos, Van Buuren et Klijn, 2013), font-elles une différence. Bon nombre de ces individus ont des professions et la profession est une variable importante à prendre en considération dans certaines collaborations intersectorielles. En effet, si chaque secteur-ordre ou champ connaît une diversité professionnelle plus ou moins large, un secteur-champ se différencie

entre autres par ses professions dominantes qui le structurent par leurs réseaux et par leurs approches cognitives (Muller, 2004). Elle met aussi en interaction des acteurs qui travaillent dans des cadres juridiques, politiques et administratifs partiellement différents. Ce plan institutionnel, entendu ici dans un sens restreint de dispositifs structurels¹, est une dimension essentielle du secteur. Pour affirmer que le secteur fait une différence dans la collaboration intersectorielle, il faudrait être en mesure de cerner l'influence relative de variables se situant sur chacun de ces quatre plans, et de trouver que celles des deux derniers plans (professionnel et institutionnel) sont significatives.

La pertinence d'une telle visée analytique est appuyée par quelques travaux qui prennent explicitement en compte le secteur, soit comme ordre, soit comme champ. L'importance des secteurs-ordres vient de ce qu'ils sont animés par des « logiques institutionnelles » (Bryson, Crosby et Middleton Stone, 2006) différentes; elle ressort clairement des recherches d'Herranz (2008, 2010); la dominance d'un secteur-ordre de la partition trinitaire influence le style de management et la dynamique de développement d'une collaboration intersectorielle. Le secteur-champ conditionne le positionnement des acteurs sur les initiatives intersectorielles, comme l'indiquent des recherches en santé publique. Les perceptions varient selon le secteur d'appartenance (Collins, 2012), de même que le degré d'implication (Gagnon et autres, 2011). L'influence sectorielle combinée (champ x ordre) n'a pas encore été spécifiquement étudiée. Les indications incidentes contenues dans plusieurs études suggèrent des questions d'analyse qui seraient aussi pertinentes pour les praticiens, entre autres : quels secteurs champs se prêtent le mieux aux diverses combinaisons de secteurs-ordres? Des différences évidentes apparaissent par exemple entre les thématiques économiques et sociales. L'efficacité du déploiement d'une initiative intersectorielle est-elle influencée par la configuration des secteurs-ordres qu'elle mobilise? La structuration d'un secteur champ est-elle un facteur facilitant la diffusion d'une initiative intersectorielle, compte tenu du rôle de relais que peuvent jouer les réseaux associatifs? La présence de mêmes professions dans divers secteurs-champs et ordres facilite-t-elle l'action intersectorielle? Ou encore la collaboration inter-ordres mais intra-champ (notamment du type EPT) favorise-t-elle à plus long terme la collaboration inter-champs?

L'influence sectorielle varie-t-elle selon le type de collaboration?

Plusieurs nomenclatures ont été proposées pour classer les collaborations dans l'ensemble des types de réseaux. Selon Lecy, Mergel et Schmitz (2013), les réseaux de mise en œuvre des politiques se distinguent des coalitions de formation de politiques et les réseaux de gouvernance chevauchent les deux. Agranoff (cité dans McGuire, 2006) regroupe les réseaux en quatre catégories selon leur finalité : *informational*, *developmental*, *outreach*, *action*. Cheng et Sturtevant (2012: 675) mentionnent six « arenas of collaborative action : 1) *organizing*, (2) *learning*, (3) *deciding*, (4) *acting*, (5) *evaluating*, and (6) *legitimizing* ». L'objet et la finalité constituent une première dimension sur laquelle se différencient les collaborations. Sur cette dimension, une nomenclature plus exhaustive des diverses expériences pourrait inclure :

¹ Des éléments institutionnels généraux comme les valeurs, les idées et les règles sont aussi pertinents sur les autres plans.

- La fourniture de services. L'interaction est de nature opérationnelle et son résultat est mesurable (avec plus ou moins de facilité). Elle fait le plus souvent appel aux secteurs-ordres; mais les secteurs champs peuvent aussi être impliqués, comme dans les expériences de services intégrés (Kernaghan, 2009).
- Le traitement compréhensif d'un groupe cible (par exemple, aînés, jeunes, familles). Les politiques qui les concernent tentent d'inclure toutes les dimensions de la vie (tous les secteurs-champs) et tous les intervenants (tous les secteurs-ordres).
- Les changements de comportements. Ce leitmotiv est sous-jacent à la multiplication des initiatives intersectorielles des dernières décennies sur plusieurs thématiques : l'adoption de saines habitudes de vie au nom de la santé publique, les gestes éco-responsables (recyclage, consommation d'énergie) pour le développement durable, le choix de modes de transport actif pour la santé et l'environnement, la mobilisation des communautés pour la réussite éducative... L'interaction devient à la fois plus distribuée et plus multiforme. Les changements de comportements présupposent des changements de mentalité; toute collaboration de ce type inclut donc un travail au plan cognitif, qu'il s'agisse des référentiels (Muller, 2004) ou des « images politiques » (Barry, 2012) ou des savoirs expérientiels et des croyances des groupes cibles.
- La production d'actifs intangibles collectifs. Ces actifs recouvrent toutes les propriétés d'un milieu qui stimulent chez les acteurs de ce milieu fierté d'appartenance, dynamisme et engagement dans des projets communs (capital social collectif, confiance...). Ils sont surtout de nature interactionnelle et culturelle. Les exercices de positionnement stratégique local sont un exemple de cette production qui peut aussi être renforcée par les collaborations sur les autres objets.

Les collaborations intersectorielles se distinguent aussi sur une autre dimension fondamentale, leur méthode de coordination privilégiée, qui peut osciller d'une coordination par une instance centrale forte (dominée par une organisation ou véritablement collégiale) à une coordination plus décentralisée où prédominent des arrangements émergents entre certains acteurs de secteurs différents. Le croisement de ces deux dimensions, finalité et approche de coordination, pourrait donner divers types de collaborations plus ou moins sensibles à l'influence des clivages sectoriels. Par exemple, ceux-ci sont sans doute plus facilement surmontables dans une collaboration intersectorielle (inter-ordres ou inter-champs) centrée sur la fourniture de service avec une coordination par une instance centrale forte que dans une collaboration intersectorielle (inter-ordres et inter-champs) qui vise la production d'un actif collectif intangible avec une coordination très décentralisée.

La configuration intersectorielle d'une collaboration influence-t-elle la répartition des contributions et retombées entre les parties prenantes?

L'entrée en collaboration repose sur un calcul, ou plutôt dans plusieurs cas sur un pari, que fait un acteur sur la production d'un « avantage collaboratif ». Il espère que sa contribution va permettre de générer des retombées qu'il ne peut engendrer à lui seul. L'application de ce

principe collaboratif général à une initiative intersectorielle amène à évaluer (toujours subjectivement et parfois objectivement) la répartition des contributions et des retombées de cette initiative pour les divers secteurs (ordres et champs) impliqués. Cette répartition dépend sans doute du type de collaboration; elle est plus facile à calculer pour la fourniture d'un service que pour la production d'un actif collectif intangible. Mais elle peut aussi être influencée par la configuration intersectorielle de la collaboration (les secteurs-ordres et champs impliqués). Les contributions et retombées risquent d'être plus fortes, à la fois pour les acteurs et pour leurs bénéficiaires, dans une collaboration entre secteurs à forte interdépendance productive (par exemple, transport-aménagement ou santé et services sociaux pour certaines clientèles) que dans une collaboration entre secteurs à interdépendance plus faible (par exemple, culture et santé). Comme le dosage entre contributions et retombées constitue un ressort essentiel de la dynamique collaborative, il importe de l'explicitier, en prenant en compte toutes les formes de contributions et de retombées.

Les contributions couvrent tous les genres de ressources mises en interaction : financières, matérielles, humaines, intellectuelles, symboliques, politiques... Le temps est l'une des plus critiques; elle est souvent notée, car une collaboration exige beaucoup de disponibilité pour les échanges. La mobilité des personnes entre secteurs représente aussi une autre forme de contribution (Chisholm, 1989; Brunet et Chandler, 2009). Les retombées doivent, elles aussi, être envisagées sous toutes leurs formes, aussi bien pour les collaborateurs, les publics cibles que pour la population en général. Par exemple dans leur revue de la littérature sur les relations entre secteur privé et tiers secteur, Austin et Seitani (2012b) les conceptualisent comme « valeurs » produites et en énumère divers exemples, classés selon le mécanisme de leur production : la visibilité (par le simple fait de s'associer), la contribution de ressources (bénévoles), l'interaction (accès à des réseaux), la synergie (innovation).

La collaboration intersectorielle est-elle plus facile au niveau local?

Les collaborations intersectorielles existent à tous les niveaux de gouvernement; mais elles sont surtout préconisées et expérimentées au niveau « local », en particulier dans les approches de « whole government » (Christensen et Laegreid, 2007). Leur multiplication à ce niveau s'inscrit dans un fort courant actuel qui valorise l'adaptation des politiques aux conditions locales, « place-based » (Horizon, 2011), grâce notamment à des stratégies de concertation des acteurs locaux. Ce courant repose sur quelques postulats implicites qui s'observent dans les expériences d'innovation sociale locale (Bellemare et Klein, 2011), mais ne se vérifient pas dans toutes les réalités de terrain.

- La visibilité des problèmes; les acteurs locaux seraient plus sensibles aux problèmes de leur milieu et donc plus portés à les prendre en charge, parce qu'ils en ont une expérience directe. Certaines mobilisations locales endogènes le démontrent; mais par ailleurs, certaines questions locales ne sont traitées que lorsque des politiques centrales (consécutives dans certains cas au désengagement de l'État) poussent à le faire.
- La force des réseaux de proximité; l'interconnaissance personnelle des acteurs du milieu local faciliterait leur concertation et leur mobilisation, quels que soient leurs

secteurs d'appartenance. Cette interconnaissance est fort variable selon la taille du milieu et pour certains acteurs, les réseaux supra-locaux importent plus que les liens locaux.

- La synergie locale du décloisonnement sectoriel. La transectorialité locale peut aussi bien être source de développement que d'enfermement (Bourque, 2009).
- La compensation horizontale des inerties verticales. Les liens locaux réussiraient à mailler les silos sectoriels à forte structuration verticale. Les expériences d'initiatives intersectorielles montrent que les dimensions verticales et horizontales sont étroitement liées (Fierlbeck, 2010; MacLean, 2010). La dynamique locale est fortement influencée, facilitée ou inhibée par les politiques sectorielles centrales (Moseley et James, 2008; Rigg et O'Mahony, 2013).

La collaboration intersectorielle peut donc difficilement être appréhendée de manière séparée à chaque niveau. Sa facilité de mise en œuvre à un niveau ne va pas forcément de pair avec son efficacité. Comme l'indique Rachlis (2008: 10), « this is the central problem of intersectoral action. The most effective intersectoral actions are those at higher policy levels and yet it is at these levels where they are most difficult to implement ».

L'approfondissement de ces questionnements analytiques permettrait de vérifier l'hypothèse d'une influence spécifique des secteurs (ordres ou champs), des particularités de la collaboration inter-ordres et inter-champs par rapport à d'autres formes de collaboration qui sont cantonnées à un secteur particulier (ordre ou champ) mais dans lesquelles la coordination relève d'une instance centrale ou fortement décentralisée. La pratique foisonnante des collaborations intersectorielles en serait mieux éclairée.

Des dilemmes pragmatiques

Certes, la littérature sur la collaboration intersectorielle fournit déjà plusieurs cadres prescriptifs, souvent sous forme de listes de facteurs facilitants ou d'obstacles, appuyés sur des études de cas autour d'une thématique spécifique (Lebeau, Vermette et Viens, 1998; Bourdages, Sauvageau et Lepage, 2003; Bilodeau, 2005; *Public Health agency of Canada*, 2007) ou d'une revue systématique d'articles (Austin et Seitanidi, 2012a et b). Une comparaison plus exhaustive des divers types de collaboration en fonction des configurations de secteurs impliqués serait susceptible d'affiner ou de modifier ces préceptes. Les tensions inhérentes à la confrontation de logiques sectorielles variées y seraient sans doute plus présentes, alors que plusieurs préceptes ont tendance à les gommer en laissant croire qu'une approche classique par rationalité déductive puisse convenir au pilotage de processus émergents d'appropriation mutuel et de maturation collective. Par exemple, la formulation d'objectifs clairs et partagés est souvent préconisée comme pour la mise en œuvre d'un plan ordinaire, alors que dans les collaborations intersectorielles, ces objectifs ne se clarifient souvent qu'au fur et à mesure d'expériences tâtonnantes (Vangen et Huxham, 2012). Une comparaison plus exhaustive des collaborations intersectorielles donnerait des indications plus précises sur certaines questions que les praticiens

se posent dans la conception et la mise en œuvre, notamment sur trois éléments importants : structure, fonctionnement et réseau (Klijn et Koppenjan, 2012).

D'abord, quels secteurs faire collaborer? Certaines collaborations ont une visée générale et hégémonique (santé ou développement durable dans toutes les politiques); mais cette visée varie selon la finalité de la politique, plus focalisée dans la fourniture de service que dans la production d'actifs collectifs intangibles. Le choix des secteurs à faire collaborer peut être guidé par des considérations de maximisation des résultats (Graddy, 2009) ou par un souci d'optimisation du processus collaboratif, pour reprendre une distinction courante entre résultats et processus (Clarke, 2011). Certaines études quantitatives sur la production des services (Andrews et Entwistle, 2010 ; Warner, 2012) montrent que les critères usuels d'évaluation (efficacité, efficience et équité) sont inégalement satisfaits selon qu'un organisme public collabore avec le secteur privé, le secteur sans but lucratif ou un autre organisme public. Dans l'optimisation du processus collaboratif, l'accent est souvent mis sur l'engagement continu des principaux acteurs. Cependant des contributions épisodiques de joueurs périphériques peuvent influencer la dynamique. Des organismes intermédiaires, qui ne sont pas forcément des acteurs principaux, peuvent aussi jouer un rôle important dans la mise en cohérence de la collaboration, dans la diffusion de nouvelles façons de voir et dans l'établissement de liens (Dossou-Yovo et Tremblay, 2012).

Quel(s) dispositif(s) de coordination choisir? Les dispositifs de coordination dans les initiatives intersectorielles centrales ont fait l'objet de quelques études. Bourgault, Dupuis et Turgeon (2008) en proposent deux nomenclatures : la première distingue quatre fonctions (sensibilisation, suivi et mise à jour, production d'expertise, partage d'expertise et formation continue); la seconde réfère au degré de contrainte, avec sept niveaux dans un continuum surveillance-coordination. La collaboration intersectorielle locale n'a pas fait l'objet d'un inventaire aussi exhaustif de ses dispositifs qui tiendrait compte de la fragmentation institutionnelle sectorielle. Les prédispositions des différents secteurs (ordres ou champs) à accepter le jeu dans chacun de ces dispositifs, compte tenu de leur logique propre, ne sont pas connues.

Quels indicateurs surveiller dans le pilotage? La conduite de processus collaboratifs, notamment intersectoriels, relève du pilotage à vue. Leur dynamique est mue par les facteurs endogènes des interactions entre les membres et subit aussi les contrecoups des changements internes de chacun des membres et des pressions de l'environnement (Saikku et Karjalainen, 2012). Sans passer en revue tous les facteurs d'évolution, mentionnons-en deux qui interpellent plus directement les secteurs. Les rapports de pouvoir sont présents dans toute collaboration (St-Pierre et Gauvin, 2010 ; Peters, 1998). Ils ne jouent pas seulement entre organisations et individus membres, mais aussi entre secteurs qui jouissent de niveaux différents de ressources, de notoriété sociale et d'attention publique (dans la période actuelle de vieillissement d'une cohorte d'âge imposante, par exemple, le secteur de la santé est pesant). Comme une collaboration intersectorielle efficace suppose une considération égale pour tous, les déséquilibres intersectoriels de pouvoir doivent être mitigés; la reconnaissance (objective) des contributions et retombées peut être une façon d'atténuer leurs effets inhibiteurs.

Une deuxième balise critique dans le pilotage des collaborations intersectorielles se trouve dans les indicateurs de résultats. Leur élaboration et leur adoption sont souvent difficiles; l'efficacité

et la façon de la mesurer font l'objet d'interprétations diverses (Lecy, Schmitz et Swedlund, 2012). Les indicateurs de collaboration ne doivent pas seulement référer à certains extraits de la production des membres, mais surtout à l'impact synergique de leurs contributions (Leeuw, 2012); ils caractérisent donc davantage l'évolution de l'état du milieu. En se distançant partiellement des activités sectorielles, ils peuvent faciliter la dynamique intersectorielle, comme le suggèrent les expériences d'indicateurs communautaires (Webster et Sanderson, 2012).

Des défis de design institutionnel

Comme mentionné précédemment, les secteurs (ordres et champs) ont une dimension institutionnelle majeure qui conditionne les logiques de comportement de leurs acteurs. La réflexion sur les conditions d'efficacité des collaborations intersectorielles ne peut donc se cantonner aux questions de management, mais devraient se prolonger en amont sur les dispositifs institutionnels les plus susceptibles de faciliter la collaboration. Certes le système politique et institutionnel repose sur une division du travail étatique qui multiplie les frontières (Kettl, 2006) entre secteurs-champs pour délimiter des responsabilités. L'inscription de l'intersectorialité dans des dispositifs institutionnels relève d'une logique étrangère au système. Néanmoins elle a tendance à s'affirmer davantage, entre autres avec la diffusion d'une vision holistique de l'avenir de la planète (développement durable), la montée des coûts publics et les limites d'efficacité d'une action purement sectorielle. L'inscription de l'intersectorialité dans des dispositifs institutionnels soulève de nombreux défis, qu'elle s'applique aux secteurs-ordres ou aux secteurs-champs. Mentionnons-en seulement quelques uns.

La collaboration entre secteurs-ordres s'est étendue de manière bilatérale (partenariats publics-privés, arrangements publics-communautaires dans la dispensation de services) ou trilatérale (État-philanthropie privée-communautaire). Elle soulève une question générale de maintien des principes d'action publique (notamment transparence et reddition de compte) dans des relations où les partenaires n'y sont pas habitués (Stokes Berry et Brower, 2005). Les relations État-tiers secteur entraînent des risques de dérive des missions des organismes communautaires. Plusieurs organismes communautaires se situent d'emblée dans l'intersectoriel-champs, en traitant des questions qui interpellent plusieurs secteurs d'administration publique (par exemple logement pour certains groupes); pourtant, au Québec, l'institutionnalisation du soutien étatique à l'action communautaire autonome a eu pour effet de la sectoriser davantage (White et autres, 2008). Au plan local, les organismes communautaires sont assujettis dans plusieurs programmes à des injonctions de collaboration, au risque d'épuiser une partie de leurs énergies dans l'« hyperconcertation » (Bourque, 2008); les exigences de l'action publique s'arriment difficilement avec les ressorts du développement endogène des capacités du milieu.

Les collaborations entre secteurs-champs font face à un défi majeur de durabilité. Puisque la logique décisionnelle du système étatique est sectorielle, elles dépendent du bon vouloir personnel des décideurs sectoriels, notamment pour leur financement. La notoriété des décideurs sectoriels s'établit d'abord dans leurs réalisations sectorielles; les contributions aux initiatives intersectorielles ont tendance à être passées sous silence. Des primes interorganisationnelles d'équipe seraient un bon stimulus à l'administration intersectorielle. Les thématiques

intersectorielles ont plus de chances de perdurer et d'inspirer des expériences si elles commencent à se sectoriser, notamment par la multiplication des experts qui s'y dédient et la diffusion de revues spécialisées et par un ancrage dans les dispositifs institutionnels. La pérennité de la collaboration intersectorielle repose à la fois sur un substrat institutionnel et sur une animation sociopolitique.

Elle importe d'autant plus qu'elle peut être source d'innovation, sous toutes ses formes (Hartley, 2005). Elle génère de nouvelles façons de voir (discours), de nouveaux services ou des façons plus efficaces de produire les services et de rejoindre les clientèles cibles, de nouveaux positionnements stratégiques de collectivités et de nouvelles modalités de gouvernance. Elle est notamment un ingrédient reconnu de l'innovation sociale locale (Hillier, 2004; Bellemare et Klein, 2011).

Présentation des contributions à ce numéro spécial

Les articles de ce numéro spécial traitent plusieurs des questions mentionnées précédemment. Ils sont centrés sur les collaborations intersectorielles soit des secteurs-ordres, soit des secteurs-champs ou englobent les deux de manière plus ou moins explicite. Ils les abordent sous divers angles, dans leur déroulement et leurs défis, leur encadrement institutionnel ou leurs résultats. Les domaines couverts sont très diversifiés : santé publique, revitalisation urbaine, relation université-entreprises, soins aux personnes âgées, services-conseils en agriculture. L'imbrication des échelles spatiales de collaboration est présente dans plusieurs des contributions.

L'article de Clavier et Gagnon est surtout centré sur l'influence des secteurs-champs dans les pratiques intersectorielles. À partir de recherches en santé publique, menées au niveau local et au niveau central, les deux auteures montrent que chacune des trois composantes principales d'un secteur-champ, les institutions, les idées et les intérêts des acteurs, peut freiner la collaboration intersectorielle. Au niveau local, la proximité ne réussit pas à sortir l'action publique des ornières sectorielles encastrées dans les instruments informationnels, organisationnels et financiers habituellement utilisés. Au niveau central, les intérêts et les idées des acteurs sectoriels limitent la portée d'une innovation institutionnelle qui a obligé tous les ministères à intégrer dans leurs activités une prise en compte de leurs impacts possibles sur la santé.

Divay et Slimani retracent certains effets à la fois des secteurs-champs et des secteurs-ordres dans le fonctionnement et les activités des projets de revitalisation urbaine intégrée à Montréal. Cependant les logiques sectorielles sont partiellement estompées par le jeu des acteurs individuels, dans un contexte où l'action collective s'organise à une petite échelle, en deçà de tous les découpages institutionnels. La collaboration intersectorielle, même si elle est moins large que souhaitée initialement, produit diverses formes de bonification de l'action publique, en recourant à un éventail de modes d'action plus large que les instruments classiques de gouvernement. Ces projets montrent que la créativité locale peut, dans certaines conditions de tensions institutionnelles, engendrer une collaboration intersectorielle qui reste cependant toujours fragile.

Dans l'article de Bensouda, Chiasson, Doumbouya et Outghate, les deux perspectives sectorielles sont croisées avec la dimension géographique pour cerner les relations entre les cégeps, organismes publics du champ de l'éducation, et les entreprises privées œuvrant dans divers champs ou secteurs économiques; la dimension géographique est saisie au niveau des régions administratives. Les collaborations entre secteurs-ordres et champs débordent les régions administratives; mais elles sont néanmoins facilitées par la proximité régionale. Comme le montre *a contrario* l'exemple de l'Outaouais où il n'existe pas de centres collégiaux de transfert de technologie, les cégeps peuvent conjuguer logiques sectorielles et territoriales pour dynamiser les milieux innovateurs régionaux.

L'analyse des services-conseils en agriculture effectuée par Belley et Gaboury-Bonhomme porte sur un cas de collaboration inter-ordres, entre organismes publics, entreprises privées et organisme intermédiaire sans but lucratif. Elle met en évidence l'encastrement de la collaboration locale dans des dispositifs de coordination à diverses échelles spatiales et montre que, nonobstant cet encastrement, la collaboration intersectorielle locale donne aux acteurs impliqués une marge d'action collective autonome. Il en résulte à la fois des innovations au niveau des services offerts dans ce secteur d'activités et une stimulation de la collaboration dans d'autres secteurs-champs.

Les études sur la collaboration intersectorielle ne s'attardent guère à son soubassement juridique, ce qui est plutôt surprenant puisque les administrations publiques n'opèrent que dans un contexte de droit définissant clairement leurs compétences et responsabilités. L'article de Prémont offre un éclairage juridique sur la collaboration inter-champs entre les institutions décentralisées au Québec. Il montre que l'approche silo n'est pas due à des biais juridiques, étant donné les nombreuses obligations de collaboration imposées aux institutions locales. Par ailleurs l'article note une tendance législative à faire de la collaboration intersectorielle un mantra central de l'action publique, sans que ses modalités ne soient précisées.

L'article de Grudinschi, Kaljunen, Hokkanen, Hallikas, Sintonen et Puustinen est centré sur la collaboration entre secteurs-ordres (public, privé et tiers secteur) dans les soins pour les personnes âgées en Finlande. Les secteurs-champs ne sont pas explicitement pris en considération, tout en étant présents, compte tenu de l'éventail des services et de la spécialisation des organismes. À partir du point de vue d'acteurs opérationnels, les auteurs mettent à jour les principaux défis auxquels est confrontée cette collaboration intersectorielle; ils constatent qu'ils se concentrent sur les dimensions de gouvernance et d'administration. Selon les auteurs, ces défis peuvent être relevés en combinant les forces respectives des trois secteurs sur ces dimensions.

L'article de Buerkler documente un cas d'échec dans une collaboration intersectorielle en Nouvelle Zélande impliquant des entreprises privées, des organismes gouvernementaux et universitaires dans le domaine agroalimentaire. Les chercheurs sont habituellement davantage portés à analyser les cas de réussite; pourtant les échecs sont fort instructifs. À partir d'entrevues avec les principaux protagonistes de cet échec et d'une revue de la littérature, l'auteur propose un modèle combinant les conditions nécessaires pour qu'une collaboration intersectorielle soit innovante : des idées inspirantes, des intérêts communs, des ressources adéquates, des

comportements conséquents et de la confiance mutuelle. Selon l'auteur, l'absence de ces conditions expliquerait l'échec dans le cas étudié.

Au sujet des auteurs :

Gérard Divay a alterné carrière universitaire et carrière de gestionnaire. Comme gestionnaire, il a occupé divers postes de direction au sein des administrations provinciale, régionale, municipale et universitaire. Il est depuis juin 2005 professeur à l'ÉNAP et s'intéresse en particulier au management local. Il est joignable par courriel au gerard.divay@enap.ca.

Serge Belley, diplômé en science politique et en urbanisme, est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Ses principaux domaines d'enseignement et de recherche sont l'administration municipale et l'analyse des politiques publiques locales et régionales. Il est l'auteur de plusieurs travaux de recherche sur la gouvernance locale, les élections municipales, les restructurations municipales et le management des collaborations sur les plans local et régional. Il est joignable par courriel au serge.belley@enap.ca.

Marie-Claude Prémont est professeure de droit à l'École nationale d'administration publique depuis 2007, après douze années à la Faculté de droit de l'Université McGill. Elle enseigne à l'ENAP le *Droit municipal* et le *Droit de la santé et des services sociaux*. Membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec et du Barreau du Québec, détentrice d'un doctorat en droit de l'Université Laval, elle poursuit des recherches dans le domaine municipal et sociosanitaire, y compris sur les dimensions fiscales et de finances publiques. Elle s'intéresse à l'histoire du droit et aux réformes politiques et administratives en cours dans ces deux domaines, et de façon plus générale à tout ce qui touche les services publics. Elle est joignable par courriel au marie-claude.premont@enap.ca.

Références :

Agranoff, R. 2012. *Collaborating to manage*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Agranoff, R. et M. McGuire. 2004. Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 498–525.

Andrews, R. et T. Entwistle. 2010. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3): 679–701.

Austin, J. E. et M. Seitanidi. 2012a. Collaborative Value Creation: A Review of Partnering Between Nonprofits and Businesses. Part 1: Value Creation Spectrum and Collaboration Stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(5): 726–58.

- Austin, J. E. et M. Seitanidi. 2012b. Collaborative Value Creation: A Review of Partnering Between Nonprofits and Businesses. Part 2: Partnership Processes and Outcomes. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(6): 929–68.
- Bakvis, H. et L. Juillet. 2004. *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa, ON: Canada School of Public Services.
- Barry, M. I. 2012. De l'objet aux valeurs communes : quel principe pour la coordination des acteurs dans les PPP agissant dans le domaine de l'aide à la santé ? *La revue de l'innovation dans le secteur public*, 17(3): article 7.
- Bellemare, G. et J.-L. Klein (dirs.). 2011. *Innovation sociale et territoire*. Québec, QC: PUQ.
- Bilodeau, A. 2005. Les conditions de réussite de l'intersectorialité aux niveaux régional et local. *Promotion & Education*, Supplément 3: 20–22.
- Bourdages, J., L. Sauvageau et C. Lepage. 2003. Factors in creating sustainable intersectoral community mobilization for prevention of heart and lung disease. *Health Promotion International*, 18(2): 135–44.
- Bourgault, J. 2002. *Horizontalité et gestion publique*. Québec, QC: PUL.
- Bourgault, J., S. Dupuis et J. Turgeon. 2008. *Les conditions de succès des dispositifs interministériels*. Québec, QC: GÉPPS.
- Bourque, D. 2009. Transversalité et concertation : entre facteur de développement ou d'enfermement des initiatives locales. *Les Politiques Sociales*, 1 & 2: 18–30.
- Bourque, D. 2008. *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec, QC: PUQ.
- Brandsen, T. et P. M. Karré. 2011. Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration*, 34: 827–36.
- Brunet, J. R. et W. C. Chandler. 2009. Intersectoral Police Collaboration: An Exploratory View from the States. *International Journal of Public Administration*, 32(2): 79–96.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby et M. Middleton Stone. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(S1): 44–55.
- Cheng, A. S. et V. E. Sturtevant. 2012. A Framework for Assessing Collaborative Capacity in Community-Based Public Forest Management. *Environmental Management*, 49(3): 675–89.
- Chisholm, D. 1989. *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganisational Systems*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Christensen, T. et P. Laegreid. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059–66.
- Clarke, A. 2011. Key structural features for collaborative strategy implementation: a study of sustainable development/local agenda 21 collaborations. *Management & Avenir*, 50(10): 153–71.
- Collins, P. A. 2012. Do great local minds think alike? Comparing perceptions of the social determinants of health between non-profit and governmental actors in two Canadian cities. *Health Education Research*, 27(3): 371–84.
- Cropper, S., C. Huxham, M. Ebbers et P. Smith Ring. 2008. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. New York, NY: Oxford University Press.
- Dossou-Yovo, A. et D.-G. Tremblay. 2012. Public Policy, Intermediaries and Innovation System Performance: A Comparative Analysis of Quebec and Ontario. *The Innovation Journal*, 17(1).
- Dupuis, A. et L. Farinas. 2009. L'ajustement mutuel dans le fonctionnement organique du système multiorganisationnel d'aide et de services aux sans-abri de Montréal. *Canadian Public Administration*, 52(1): 23–49.
- Edelenbos, J., A. Van Buuren et E.-H. Klijn. 2013. Connective Capacities of Network Managers. *Public Management Review*, 15(1): 131–59.
- Emerson, K., T. Nabatchi et S. Balogh. 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1–29.
- Fierlbeck, K. 2010. Public health and collaborative governance. *Canadian Public Administration*, 53(1): 1–19.
- Frey, B., J. Lohmeier, S. Lee et N. Tollefson. 2006. Measuring Collaboration Among Grant Partners. *American Journal of Evaluation*, 27(3): 383–92.
- Gagnon, F., J. Turgeon, M. Michaud et C. Dallaire. 2011. *L'adoption de politiques publiques favorables à la santé pour le Québec: résultats de recherche 2004-2011*. Québec, QC: GÉPPS.
- Graddy, E.A. 2009. Cross-sectoral governance and performance in service delivery. *International Review of Public Administration*, 13 (édition spéciale): 61–73.
- Hartley, J. 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1): 27–34.
- Herranz, J. 2008. The Multisectoral Trilemma of Network Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1): 1–31.
- Herranz, J. 2010. Network Performance and Coordination. A Theoretical Review and Framework. *Public Performance & Management Review*, 33(3): 311–41.

Hillier, J. 2004. Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. *Géographie, économie, société*, 6(2): 129–52.

Horizon de politiques publiques. Canada. 2011. *L'évaluation des approches adaptées au milieu. Questions pour une recherche plus poussée*. Ottawa, ON: Gouvernement du Canada.

Huxham, C. 1996. *Creating Collaborative Advantage*. London, UK: Sage Publications.

Järvensivu, T. et R. Rajal. 2013. To Produce, Co-produce, Enable or Co-enable? The Art of Balancing Managerial Action in Inter-Organizational Networks. *International Journal of Business Administration*, 4(1): 1–12.

Kernaghan, K. 2009. Vers une gouvernance publique intégrée : améliorer la prestation de services par le biais de l'engagement communautaire. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 75(2): 261–78.

Kettl, D. F. 2006. Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(S1): 10–19.

Kinnaman, M. et R. Bleich. 2007. Collaboration: Aligning Resources to Create and Sustain Partnerships. *Journal of Professional Nursing*, 20(5): 310–22.

Klein, J. T. 2011. Une taxinomie de l'interdisciplinarité. *Nouvelles perspectives en sciences sociales : revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, 7(1): 15–48.

Klijin, E. H. et J. Koppenjan. 2012. Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4): 587–606.

Laforest, R. 2011. L'étude du tiers secteur au Québec : comment saisir la spécificité québécoise ? *Politique et Sociétés*, 30(1): 43–55.

Lazano, R. 2007. Collaboration as a Pathway for Sustainability. *Sustainable Development*, 15: 370–81.

Lebeau, A., G. Vermette et C. Viens. 1998. Développer la concertation intersectorielle : des conditions à l'action. *Ruptures. Revue interdisciplinaire en santé*, 52(2): 194–205.

Lecy, J. D., I. A. Mergel et H. P. Schmitz. 2013. Networks in public administration. *Public Management Review*. doi:10.1080/14719037.2012.743577.

Lecy, J. D., H. P. Schmitz et H. Swedlund. 2012. Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis. *Voluntas*, 23(2): 434–57.

Leeuw, E. 2012. Do Healthy Cities Work? A Logic of Method for Assessing Impact and Outcome of Healthy Cities. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 89(2): 217–31.

- MacLean, L. M., K. Clinton, N. Edwards, M. Garrard, L. Ashley, P. Hansen-Ketchum et A. Walsh. 2010. Unpacking vertical and horizontal integration: childhood overweight/obesity programs and planning, a Canadian perspective. *Implementation Science*, 5: 36. doi:10.1186/1748-5908-5-36.
- Mazouz, B., J. Leclerc et M. Tardif. 2008. *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*. Québec, QC: PUQ.
- McGuire, M. 2006. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(S1): 33–43.
- McQueen, D. V., M. Wismar, V. Lin, C. M. Jones et M. Davies. 2012. *Intersectoral Governance for Health in All Policies*. Copenhagen, Denmark: World Health Organization.
- Michaux, V., C. Defelix et N. Raulet-Croset. 2011. Boosting territorial multi-stakeholder cooperation, coordination and collaboration: strategic and managerial issues. *Management & Avenir*, 50(10): 122–36.
- 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*, 8(2): 117–36.
- Muller, P. 2004. « Secteur ». Pp. 591–98 dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dirs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- 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*, 42(5): 507–22.
- Omicini, A. et S. Ossowski. 2004. Coordination and collaboration activities in cooperative information systems. *International Journal of Cooperative Information Systems*, 13(1): 1–7.
- Osborne, S. P. (ed.). 2008. *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*. London, UK: Routledge.
- Pereira, C. et A. Soares. 2007. Improving the quality of collaboration requirements for information management through social networks analysis. *International Journal of Information Management*, 27: 86–103.
- Peters, B. G. 1998. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, 76 (2): 295-311.
- Potvin, L. 2012. Intersectoral action for health: more research is needed! *International Journal of Public Health*, 57(1): 5–6.

Public Health Agency of Canada. 2007. *Crossing Sectors – Experiences in intersectoral action, public policy and health*. Ottawa, ON: Minister of Health.

Rachlis, M. 2008. *Operationalizing Health Equity. How Ontario's Health Services Can Contribute To Reducing Health Disparities*. Toronto: Wellesley Institute.

Rey-Valette, H. et M. Antona. 2009. Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises. *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1). doi:10.4000/vertigo.8455.

Rigg, C. et N. O'Mahony. 2013. Frustrations in Collaborative Working. *Public Management Review*, 15(1): 83–108.

Saikka, P. et V. Karjalainen. 2012. Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5): 299–311.

Sarker, M. et J. Joarder. 2012. Collaboration intersectorielle: une nouvelle voie pour promouvoir la promotion de la santé communautaire. *Global Health Promotion*, 19(4): 62–64.

Sharkandass, K., O. Solar, K. Murphy, L. Greaves et P. O'Campo. 2012. A scoping review of intersectoral action for health equity involving governments. *International Journal of Public Health*, 57: 25–33.

Sørensen, E. et J. Torfing. 2012. Introduction. Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal*, 17(1): 1–14.

Sproule-Jones, M. 2000. Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations. *Canadian Public Administration*, 43(1): 93–109.

St-Pierre, L. et F. P. Gauvin. 2010. Intersectoral governance for Health in All Policies: an integrated framework. *Public Health Bulletin SA. Adelaide 2010 International Meeting*, 7(2): 31–36. Consulté le 4 janvier 2013 au : <http://www.health.sa.gov.au/pehs/publications/public-health-bulletin.htm>.

Stokes Berry, F. et R. S. Brower. 2005. Intergovernmental and Intersectoral Management: Weaving Networking, Contracting out, and Management Roles into Third Party Government. *Public Performance & Management Review*, 29(1): 7–17.

Thompson Klein, J. 2011. Une taxinomie de l'interdisciplinarité. *Nouvelles perspectives en sciences sociales : revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, 7(1): 15–48.

Vangen, S. et C. Huxham. 2012. The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4): 731–60.

Warner, M. E. 2012. Privatization and urban governance: The continuing challenges of efficiency, voice and integration. *Cities*, 29(S2): S38–43.

Webster, P. et D. Sanderson. 2012. Healthy Cities Indicators – A Suitable Instrument to Measure Health? *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*. Consulté le 20 juin 2013 au: http://www.healthycities.org.uk/uploads/files/webstersanderson_juh_2012.pdf

White, D., P. Dufour, F. Garon, L. Guay, P. Brum Schäppi, M. Galarneau et É. Lefrançois. 2008. *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve*. Montréal, QC: Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS), Université de Montréal.

Willem, A. et S. Lucidarme. 2013. Pitfalls and Challenges for Trust and Effectiveness in Collaborative Networks. *Public Management Review*. doi:10.1080/14719037.2012.744426.

Williams, P. 2013. We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1): 17–32.