

ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

50 ans de construction des administrations publiques

Regards croisés
entre la France et le Québec



Sous la direction de **Nelson Michaud**

Préface de Nathalie Loiseau



ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

Collection dirigée par
Patrice Dutil et Nelson Michaud



La collection Administration publique et gouvernance des Presses de l'Université du Québec propose des titres qui mettent en évidence les nouvelles voies de la recherche et de la réflexion universitaires et professionnelles sur les grandes questions et les défis de la gestion dans le secteur public. Les livres publiés portent sur tous les domaines de l'administration publique, allant de son histoire à ses tendances émergentes. La collection comprend des monographies, des collectifs ainsi que des œuvres sur la pratique de la gestion. Elle a pour objectif de porter un regard sur tous les ordres de gouvernement, leurs agences et leurs réseaux, et sur les entreprises publiques. Elle peut aussi comporter des ouvrages traitant de l'incidence qu'ont le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et le contexte international sur le secteur public. Les résultats de travaux présentés dans cette collection sont en mesure de combler les besoins à la fois des praticiens et des analystes théoriciens, et ils sont d'intérêt autant pour les gestionnaires publics que pour les chercheurs, les enseignants et les étudiants dans le domaine.

50 ans de construction
des administrations publiques

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier
bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: 418 657-4399 - Télécopieur: 418 657-2096
Courriel: puq@puq.ca - Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution:

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 - Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D - Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny,
77403 Lagny, France - Tél.: 0160 078299
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique - Tél.: 027366847
- SUISSE** Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél.: 022960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

50 ans de construction des administrations publiques



Sous la direction de **Nelson Michaud**

Préface de Nathalie Loiseau



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre:

50 ans de construction des administrations publiques :
regards croisés entre la France et le Québec
(Administration publique et gouvernance; 2)
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 978-2-7605-4555-7

1. France - Administration - Congrès. 2. Québec (Province) - Administration - Congrès.
3. France - Relations - Québec (Province) - Congrès. 4. Québec (Province) - Relations -
France - Congrès. I. Michaud, Nelson, 1960- . II. Titre: Cinquante ans de construction
des administrations publiques.

JN2597.C56 2016 351.44 C2016-941088-9

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec

Révision

Gislaine Barrette

Correction d'épreuves

Christian Bouchard

Conception graphique

Julie Rivard

Mise en pages

Info 1000 Mots

Dépôt légal : 3^e trimestre 2016

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2016 - Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D4555-1 [01]

Préface

C'est avec beaucoup d'enthousiasme que j'avais accueilli l'initiative de Benoît-Jean Bernard, président de l'Association québécoise des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AQUAENA), et de Nelson Michaud, directeur général de l'École nationale d'administration publique (ENAP), d'organiser un colloque sur le cinquantenaire des relations entre le Québec et l'École nationale d'administration (ENA). Et c'est avec un réel plaisir que j'interviens en préface des actes de ce très beau colloque.

En effet, l'histoire de la coopération entre le Québec et l'ENA est celle d'une relation heureuse, poursuivie avec un grand attachement de part et d'autre de l'Atlantique depuis maintenant cinquante ans. Ce ne sont pas moins de 96 élèves québécois que l'ENA a ainsi accueillis dans ses formations longues d'excellence, et l'école que je dirige tient ici à redire toute sa reconnaissance à chacun d'entre eux pour la confiance qu'ils lui ont témoignée en venant étudier en France.

Cette confiance ne s'est pas amoindrie après leur départ de l'école, puisque l'AQUAENA, constituée en mai 1987, regroupe depuis lors les anciens élèves québécois de l'ENA. Son président, Benoît-Jean Bernard, y a étudié en 1987 et a su entretenir la flamme avec beaucoup d'enthousiasme et de conviction tout au long de sa belle carrière de diplomate. C'est à lui et à l'ENAP que nous devons le colloque dont les actes sont publiés aujourd'hui et qui célèbre ces cinquante ans de présence québécoise à l'ENA, en invitant à un regard croisé d'énarques français et québécois sur les transformations de l'action publique dans nos deux administrations. Le déroulement du colloque a montré à quel point il y avait à dire et à partager sur ce thème entre nous, qu'il s'agisse des

domaines de l'éducation, de la santé, de la décentralisation ou de la mondialisation. Je suis certaine que la lecture des actes du colloque traduira l'intensité et la qualité de nos échanges.

Je me garderai d'oublier de préciser que le colloque s'est tenu à une date particulièrement bienvenue, celle de la visite officielle du président de la République française au Québec. Ce sont donc de nombreux anciens élèves français de l'ENA, à commencer par le chef de l'État lui-même, qui auront fait le déplacement vers Québec en novembre 2014. Parmi eux, quelques mentions spéciales, en commençant par notre excellent consul général, Nicolas Chibaëff, qui illustre au quotidien l'importance que la France attache au Québec, mais en saluant aussi deux de ses prédécesseurs, Daniel Jouanneau, qui aima tant le Canada qu'il fut ensuite ambassadeur à Ottawa, et Jacques Audibert, aujourd'hui conseiller diplomatique du président de la République, tous présents à Québec en cet automne 2014.

Mais aussi symbolique soit-il, le colloque de 2014 n'est qu'un exemple de l'étroite coopération qui se poursuit depuis des années entre le Québec et l'ENA ainsi que l'Institut international d'administration publique que notre école a absorbé il y a un peu plus de dix ans. Qu'on en juge: dans le passé, l'IIAP et l'ENAP ont coorganisé des séminaires mêlant hauts fonctionnaires et universitaires, alternativement à Paris et à Québec, selon un rythme annuel ou quasi annuel. Entre 1998 et 2011, un échange de professeurs de haut niveau a en outre eu lieu entre l'ENA et l'ENAP. Des colloques se sont tenus sur la gestion publique à Strasbourg, sur la concentration des structures de l'exécutif comme outil de la réforme de l'État à Québec. Dans le cadre de cette coopération, la *Revue française d'administration publique* publie très fréquemment des articles écrits par des auteurs québécois. Le Centre d'expertise et de recherche administrative de l'ENA a également accueilli un chercheur et professeur de l'ENAP pour une durée de quatre mois en 2007. Et que dire de la présence à l'ENAP, pendant quelque temps, d'un enseignant pas tout à fait anonyme en la personne de l'ancien premier ministre français Alain Juppé, lui aussi ancien élève de l'ENA? Pour bien le connaître, je sais qu'il garde un souvenir ému et passionné du temps passé à Québec, où il revient très volontiers.

Entre l'ENA et l'ENAP, les partenariats noués et entretenus doivent beaucoup aux relations confiantes établies par les directeurs successifs, qu'il s'agisse, du côté québécois, de Pierre de Celles, aujourd'hui décédé,

de Marcel Proulx, qui demeure consultant pour la formation des jurys de l'ENA ou, depuis un mandat plein, de Nelson Michaud, avec qui j'ai un très vif plaisir à travailler.

Le colloque de novembre 2014 a été pour moi l'occasion de séances de travail intenses et fructueuses avec l'ENAP, et nous avons tiré profit de la visite du président de la République française pour signer entre nos deux établissements un plan d'action. Celui-ci vise à encourager la poursuite de projets communs de formation à destination de pays tiers, en particulier dans l'espace francophone. Nous n'avons pas tardé à concrétiser les grandes lignes de ce plan d'action en signant à Paris, en juin 2015, un accord tripartite entre l'ENAP, l'ENA et le ministère de la Fonction publique de Guinée pour accompagner ensemble le projet d'ENA de Guinée. D'autres partenariats sont à l'étude.

Ce sont donc des échanges riches, féconds et réguliers dont bénéficient nos deux écoles et à travers elles nos deux administrations. La grande qualité des formations dispensées par l'ENAP, notre attachement conjoint à défendre la francophonie à travers le monde, la régularité de l'envoi d'élèves québécois à l'ENA sont autant de gages que ces échanges se poursuivront et, je l'espère, s'intensifieront encore à l'avenir. En ce qui me concerne, mon engagement et ma détermination sont sans faille.

Longue vie aux relations entre l'ENA, l'ENAP et le Québec!

Nathalie Loiseau

Directrice, École nationale d'administration

Remerciements

L'Association québécoise des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AQUAENA), hôte du colloque dont les actes sont publiés ici, tient à remercier l'École nationale d'administration (ENA) et l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour l'organisation de cette rencontre carrefour de l'analyse et de la pratique. Sa gratitude s'exprime aussi au Consulat général de France à Québec, au ministère des Relations internationales et de la Francophonie (Gouvernement du Québec), au Fonds de recherche du Québec - Société et Culture, à Power Corporation, à monsieur Sylvain Simard, à l'Institut d'administration publique de Québec, aux Presses de l'Université du Québec et au Canal Savoir pour leur soutien.

Questionner le passé pour réfléchir sur le présent

Benoît-Jean Bernard

*Président, Association québécoise des anciens élèves
de l'École nationale d'administration*

Plus que jamais les réflexions sur la «gouverne politique», pour reprendre l'expression de Gérard Bergeron, sont nécessaires: les citoyens réclament davantage d'égalité sociale et d'occasions pour l'atteindre. Aussi, les diverses réformes issues du nouveau management public comme la privatisation, la réduction de la taille de l'État ou les partenariats publics-privés n'ont fait, selon certains, que miner le rôle de nos gouvernements.

Quel était le cadre général de l'État il y a cinquante ans, au moment où le Québec dans sa «Révolution tranquille» tentait de se donner des outils modernes de gestion publique? Les fonctions redistributives de l'État providence étaient alors en pleine croissance. Une fonction publique moderne et compétente voyait le jour; de nombreux systèmes de gestion budgétaire étaient mis en place, du PPBS¹ au parangonnage (*benchmarking*). Cette fonction publique s'est bâtie beaucoup en osmose avec la France. Elle s'est «énamourée» de l'ENA.

1 Le PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) est une méthode de planification budgétaire basée sur une intégration d'un certain nombre de techniques dans un processus de planification et de budgétisation. Il sert à établir et à évaluer les coûts et à affecter un agencement complexe de ressources dans le but d'établir des priorités et des stratégies dans un programme d'importance tout en prévoyant les coûts, les dépenses et les réalisations pour une année financière donnée ou pour une période plus longue.

Cinquante ans plus tard, il faut «se raconter», comme dirait Fred Pellerin. «Se dire» pour que ce dialogue intergénérationnel, la référence à l'expertise âgée, mais toujours pleine de sagesse, prenne tout son espace dans la mémoire de ceux et celles qui suivent, pour le bien du Québec, de son administration publique et de cette fabuleuse coopération France-Québec.

Nos «grands témoins», en ce cinquantième anniversaire de la présence des fonctionnaires québécois de l'ENA, sont là pour se souvenir et nous le dire. Voyons donc comment les nôtres s'y sont pris pour créer et renforcer l'action de l'État comme outil de développement et de progrès pour le Québec au travers de ces quatre décennies.

Guy Rocher, cité par le professeur Louis Demers dans le présent ouvrage, parlait de: «Dénouer le faisceau des événements, en retrouver le fil conducteur tout en reconnaissant les accidents de parcours, parfois très nombreux qui font la trame d'une réforme.» C'est à cela que nous convient nos «grands témoins» de France et du Québec dans cet ouvrage commémorant le cinquantième anniversaire de la présence des Québécois à l'ENA.

Table des matières

| | |
|---|------|
| Préface..... | VII |
| <i>Nathalie Loiseau</i> | |
| Remerciements..... | XI |
| <i>Nelson Michaud</i> | |
| Avant-propos / | |
| Questionner le passé pour réfléchir sur le présent | XIII |
| <i>Benoît-Jean Bernard</i> | |
| Liste des figures et tableaux | XIX |
| Introduction / | |
| Parler de l'État: un dialogue nécessaire et utile | 1 |
| <i>Nelson Michaud</i> | |
| Un triangle d'or | 3 |
| Les relations France-Québec..... | 6 |
| Une meilleure compréhension de la globalisation..... | 9 |
| Le dialogue autour des enjeux | 15 |
| Des échanges fructueux | 18 |
| Bibliographie | 19 |
| Chapitre 1 / | |
| L'éducation au Québec: | |
| portrait de 50 ans de réflexions et de réformes | 21 |
| <i>Nancy Brassard</i> | |
| L'évolution du système de l'éducation au cours | |
| des 50 dernières années | 21 |

| | |
|---|-----------|
| La formation des maîtres | 24 |
| Les principales réformes scolaires..... | 26 |
| Les modèles d’inspiration..... | 28 |
| Conclusion..... | 30 |
| Bibliographie | 31 |
| Chapitre 2 / | |
| Continuité ou rupture? | |
| Formation et réformation du système socio-sanitaire | |
| québécois depuis les années 1960..... | 35 |
| <i>Louis Demers et Bruno-Pier Provençal</i> | |
| Avant 1961: une organisation des services qui relève du secteur privé | 37 |
| 1961-1971: l’instauration d’un système beveridgien | 38 |
| 1971-1991: un système devenu prisonnier de ses groupes d’intérêt..... | 41 |
| 1991-2003: décentralisation et rationalisation | 47 |
| 2003-2014: centralisation et rationalisation | 51 |
| Discussion | 54 |
| Post-scriptum: une réforme en coup de massue | 57 |
| Bibliographie | 59 |
| Chapitre 3 / | |
| La décentralisation en France et au Québec: | |
| entre autonomie et gouvernance partagée..... | 65 |
| <i>Serge Belley et Alexandre Morin</i> | |
| Une décentralisation en trois actes..... | 67 |
| Le cas de la France | 67 |
| Le cas du Québec | 71 |
| La coopération et la concertation centrale-locale..... | 76 |
| Le renforcement de la gouvernance multiniveau..... | 77 |
| Une décentralisation par la voie de la contractualisation..... | 79 |
| L’expérience de la contractualisation en France | 80 |
| L’expérience de la contractualisation au Québec | 81 |
| Conclusion..... | 83 |
| Annexe 3.1 / Définitions de quelques notions | 87 |
| Annexe 3.2 / Compétences des collectivités locales en France et au Québec (2015) | 93 |
| Bibliographie | 96 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 4 / | |
| Le mirage canadien et québécois de la France? Une comparaison des performances économiques et sociales de la France, du Canada et du Québec | 101 |
| <i>Stéphane Paquin et Jean-Patrick Brady</i> | |
| La démographie | 103 |
| L'activité économique | 106 |
| Le marché du travail..... | 107 |
| La productivité | 110 |
| L'éducation | 110 |
| Le commerce extérieur..... | 113 |
| L'endettement public | 115 |
| Les inégalités des revenus | 118 |
| Conclusion..... | 118 |
| Bibliographie | 120 |
| Conclusion / | |
| Un regard prospectif | 125 |
| <i>Paul-André Comeau</i> | |
| L'éducation | 125 |
| La santé | 128 |
| La décentralisation..... | 131 |
| L'économie mondialisée | 135 |
| En somme..... | 138 |
| Bibliographie | 139 |
| Annexe 1 / | |
| Thèmes, présentateurs et grands témoins | 141 |
| Annexe 2 / | |
| Discours du président de la République, M. François Hollande, à l'Assemblée nationale du Québec, le mardi 4 novembre 2014 | 143 |
| Bibliographie indicative | 153 |
| Notices biographiques..... | 161 |

Liste des figures et tableaux

Figures

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.1 / | Évolution de la démographie de 1985 à 2013 (en %) | 104 |
| 4.2 / | Population par tranche d'âge en 2013 (en %) | 104 |
| 4.3 / | Taux de fécondité de 1970 à 2010 | 106 |
| 4.4 / | Taux de chômage depuis 1995 (en %) | 107 |
| 4.5 / | Évolution du taux d'emploi depuis 1992 (en %)..... | 108 |
| 4.6 / | Évolution du taux d'emploi féminin depuis 1992 (en %)..... | 109 |
| 4.7 / | Évolution du taux d'emploi des 25-54 ans de 2000-2007-2013 (en %)..... | 109 |
| 4.8 / | Diplômes d'études postsecondaires détenus par des personnes âgées entre 25 et 64 ans au Canada et en France en 2010 (en %) | 112 |
| 4.9 / | Exportations sur le PIB depuis 1981 (en %)..... | 114 |
| 4.10 / | Importations sur le PIB depuis 1981 (en %)..... | 114 |
| 4.11 / | Solde commercial depuis 1981 (en % du PIB)..... | 115 |
| 4.12 / | Engagements financiers bruts des administrations publiques au Canada et en France depuis 1965 (en % du PIB)..... | 116 |

Tableaux

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.1/ | Perspectives démographiques par tranche d'âge (2010-2030) | 105 |
| 4.2/ | Migration nette depuis 1983 | 106 |
| 4.3/ | PIB par habitant et croissance du PIB depuis 1981 | 107 |
| 4.4/ | Productivité et intensité du travail | 110 |
| 4.5/ | Résultats des tests Pisa en lecture depuis 2000 | 111 |
| 4.6/ | Résultats des tests Pisa en mathématiques depuis 2000 | 111 |
| 4.7/ | Résultats des tests Pisa en sciences depuis 2000 | 111 |
| 4.8/ | Rang des universités dans le monde selon le palmarès de l'Université Jiao Tang de Shanghai | 112 |
| 4.9/ | Rang des universités dans le monde selon le palmarès du <i>Times Higher Education</i> | 113 |
| 4.10/ | Solde des administrations publiques | 116 |
| 4.11/ | Dettes publiques en 2009 (en % du PIB) | 117 |
| 4.12/ | Indice de Gini | 118 |

Parler de l'État

Un dialogue nécessaire et utile

Nelson Michaud

Parler de l'État¹ est-il encore nécessaire? Est-ce au moins utile? À l'heure où les médias sociaux ont la cote, où la démocratie directe joue de ses charmes, ne vaudrait-il pas mieux nous «moderniser»? Plaisir d'universitaires isolés du monde dans leur proverbiale tour d'ivoire? Repli identitaire de praticiens qui ne veulent pas remettre en question leurs droits acquis? À quoi bon, de surcroît, consacrer un colloque pour traiter de ces questions?

Il serait facile de donner raison à ces critiques qui voient dans l'État et son administration publique un héritage entropique des siècles passés. Car la véritable question que tous ces énoncés sous-tendent est la suivante: avons-nous toujours besoin de l'État? Lorsqu'on voit les dérives que le marché peut manifester lorsque laissé à lui-même, l'appel à l'État vient naturellement. C'est ce que les États-Unis de l'après 2008 ont vécu.

L'État est un arrangement multiforme de composantes politiques et administratives qui sont en équilibre autour de grandes questions qui animent et portent les collectivités humaines dans une direction que l'ensemble des forces sociales et économiques tente d'imprégner. Pour que cet équilibre soit atteint, il faut nécessairement que des consensus soient construits, souvent partiellement en *a priori*, sans quoi, si chacun apporte et défend son propre point de vue, il sera difficile, voire

1 Nous préférons utiliser ici la définition sociologique de l'État (une population organisée sur un territoire délimité) plutôt que sa définition juridique (un ordre juridique nullement soumis à un autre ordre juridique).

impossible, d'en arriver à des solutions pragmatiques. Et, pour illustrer ce pragmatisme en reprenant les paroles de Weber, sans cet accord, comment disposer du « monopole de la force légitime » ? En laissant à chacun l'expression de sa propre force, la loi de la jungle remplace la loi humaine et l'état d'anarchie peut surgir à tout moment ; la société construite peut alors éclater. L'État comme régulateur et canal d'expression des forces sociales est donc là pour rester. Sous cet angle, la réponse à nos questions se profile : s'intéresser à l'État est toujours d'actualité.

L'intérêt est même haussé d'un cran lorsqu'on s'aperçoit, d'une part, que chaque État a la capacité d'apporter des réponses qui lui sont propres. Cette diversité de réponses ne nie pas la spécificité de l'État ; elle l'enrichit plutôt de nombreuses dimensions. Par ailleurs, lorsque nous constatons le chemin parcouru depuis les traités de Westphalie de 1648, fondateurs de l'État moderne, nous nous apercevons, comme l'a déjà fait remarquer Stephen Krasner (1999), que l'État a dû changer et doit continuer de s'adapter dans un monde qui est en pleine redéfinition. Notamment parce que cette qualité qu'on lui reconnaît, sa souveraineté, ne décrit pas la même réalité aujourd'hui que celle qu'elle représentait au milieu du siècle dernier. L'État, construit social par excellence qui est au centre de la régulation de plusieurs de nos activités et de nos constructions humaines, doit lui aussi s'ajuster. D'où l'intérêt accru de le mettre au cœur de nos réflexions.

C'est ce type de réflexions que le colloque organisé pour commémorer le cinquantenaire des échanges que le Québec a entretenus avec l'ENA a mis en valeur. Réunissant praticiens et universitaires des deux côtés de l'Atlantique, il a permis de sonder l'évolution de l'action étatique au fil de ce demi-siècle, dans quatre secteurs névralgiques portés par nos administrations publiques : l'éducation, la santé, la décentralisation territoriale et l'économie. Pour chaque thème, des praticiens, anciens de l'ENA, Français et Québécois, ont exposé leur lecture de cette évolution. Leur contribution a été alimentée à la base, par des analyses préparées par des professeurs de l'ENAP. Ce sont ces analyses que nous avons rassemblées ici afin d'élargir la discussion et d'y associer le plus grand nombre possible de personnes.

Mais avant de plonger dans ce partage généreux et afin qu'il produise ses pleins effets, il peut être intéressant de situer ce dialogue dans son contexte, ce qui nous aidera à bien en saisir la portée. Pour ce faire et afin d'ancrer la dimension comparative franco-québécoise dans sa juste perspective, il nous faut d'abord situer l'apport de la France dans la construction des institutions politico-administratives du Québec. Nous

allons ensuite tracer le portrait des échanges franco-qubécois en relevant des dimensions historiques significatives, mais peut-être moins connues, pour bien saisir la dynamique ici à l'œuvre. Nous allons ainsi mesurer l'importance de nous intéresser à une analyse comparative dans un contexte mondialisé. La dernière section de cette entrée en matière présentera brièvement les bases à partir desquelles les échanges ont eu lieu.

Un triangle d'or

Comme plusieurs des États nés aux temps modernes et plus encore comme ceux marqués par leur appartenance au Nouveau Monde, le Québec se situe au confluent de plusieurs héritages et de plusieurs traditions, que ce soit au regard de sa culture ou sur le plan institutionnel. «Né sous le lys», mais ayant «grandi sous la rose», comme on le rappelle parfois, le Québec ne peut pas nier son américanité. Nous pouvons donc dire que le Québec s'est développé au cœur d'un triangle d'or dont les pointes se situent en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en France. Chacun de ces pôles a exercé une influence particulière sur son organisation politico-administrative et, sous cet aspect propre, il serait plus juste d'affirmer que le Québec est né sous la rose puis a grandi sous le lys, comme nous le verrons.

De la Grande-Bretagne, le Québec tient ses institutions. L'histoire constitutionnelle du Québec remonte aux premiers jours du régime anglais. Il s'agit d'abord des liens entre la couronne et les institutions parlementaires, puisque la *Magna Carta*² autant que le *Bill of Rights*³ et la *Act of Settlement*⁴ sont présents dans l'ADN de notre système. En sont nés l'État de droit et, selon la perception d'Edouard I^{er} devant son «Parlement modèle», la démocratie représentative que la maxime de Bossuet illustre parfaitement : «Ce qui touche tous doit être approuvé par tous.» De cette dynamique naîtront des conventions constitutionnelles qui marqueront le paysage britannique, puis canadien puisque le

-
- 2 La *Magna Carta* est un traité signé entre le roi Jean Sans Terre et les Barons féodaux anglais à Runnymede en 1215. Cette *Grande Charte* mettait fin à l'absolutisme royal et organisait un partage du pouvoir qui s'est traduit, à terme, par la création de l'institution parlementaire où les représentants du peuple et la couronne conviennent des choix qui marqueront les destinées du pays.
 - 3 Le *Bill of Rights* de 1689 arrive en suite de la Glorieuse Révolution et assoit une fois pour toutes les préceptes de la monarchie parlementaire, reconnaissant la primauté du parlement.
 - 4 Adoptée en 1701, cette loi régit la succession au trône d'Angleterre et le «partage» de la couronne avec d'autres juridictions : à l'origine, avec l'Écosse, mais aujourd'hui avec toutes les monarchies constitutionnelles du Commonwealth dont font partie la fédération canadienne et ses constituantes.

préambule de la Constitution canadienne la fait explicitement reposer «sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Ces conventions sont des pratiques par lesquelles les acteurs se sentent liés et qui ont leur raison d'être. Philip Norton (1991) les décrira comme étant «l'huile dans la machine formelle de la Constitution».

La primauté du droit est arrêtée comme base du droit administratif tel que nous le connaissons aujourd'hui : le gouvernement ne peut agir que s'il en est autorisé par les élus. L'approche originale des relations entre les gouvernants et les gouvernés, au Québec, est aussi d'inspiration britannique en ce sens que les droits y sont considérés en fonction de leur utilité pour la promotion du bonheur humain, une approche très influencée par le principe de tort tel que perçu dans la philosophie de John Stuart Mills : une loi sera légitime seulement s'il est nécessaire de supprimer les torts éventuels ou causés.

L'héritage britannique a donc aussi laissé une empreinte sur nos institutions administratives, car si notre système parlementaire se réclame de Westminster, notre organisation administrative originelle se voulait une reproduction du système de Whitehall où sont établies des distinctions assez nettes entre le politique et l'administratif, les politiciens traduisant les volontés de leurs commettants, les administrateurs publics procurant l'expertise de contenu et de gestion pour la bonne conduite des programmes élaborés en réponse à ces demandes de la population.

On aura sans doute remarqué que le Canada et le Québec, avec leurs chartes des droits, ne répondent plus à une partie de cet héritage tel que je viens de le décrire. Cet avènement date d'une trentaine d'années tout au plus et il faut se remémorer qu'à elle seule cette question a failli faire dérailler le processus de rapatriement en 1982, tant le principe même d'une charte des droits va à l'encontre de la tradition parlementaire britannique (Bastien, 2013). Cette opposition avait ses fondements, car les Chartes nous ont fait passer de la suprématie du Parlement à la suprématie des droits. Il faut voir dans cet avènement l'influence de l'approche plus américaine où les droits individuels fondamentaux ne doivent pas être limités par ceux qui gouvernent⁵. C'est exactement sur cette valeur que repose la logique de la création des États-Unis, notamment illustrée par les allégories que l'on trouve sur le drapeau de l'État de New York :

5 Les dix premiers amendements de la Constitution américaine ont été le fruit de l'adoption du *Bill of Rights* américain.

les armoiries sont flanquées de la justice, d'un côté, et, de l'autre, de la liberté portant au pique de sa lance le bonnet phrygien et poussant, du bout du pied, la couronne représentant l'absolutisme gouvernemental.

Il existe au moins trois autres éléments d'importance qui influencent les institutions québécoises et qui proviennent des États-Unis. C'est tout d'abord l'organisation de l'État canadien en fédération. Au moment de rassembler des provinces aux origines, voire aux cultures disparates, le modèle pensé par James Madison, documenté et argumenté dans les *Federalist Papers*⁶, s'est imposé, malgré les réticences d'un John A. Macdonald, qui lui aurait de loin préféré l'État unitaire d'inspiration britannique. L'autre élément est la constitution écrite. Loi du Parlement britannique de l'origine jusqu'au jour du rapatriement, la Constitution du Canada ne repose pas que sur des textes de lois épars ou des conventions constitutionnelles. Certains de ces éléments en font toujours partie comme nous l'avons vu, mais à l'instar des États-Unis, la Constitution canadienne est codifiée, notamment en termes de répartition des pouvoirs entre le palier commun, le fédéral, et les unités distinctes, les provinces. Le dernier facteur qui rapproche le Canada davantage des États-Unis que de la Grande-Bretagne est la judiciarisation de son gouvernement. La présence d'une Cour suprême, qui n'existe pas en Angleterre, apporte cette distinction. Le « gouvernement par les juges » n'est toutefois pas aussi présent au Canada qu'il ne l'est aux États-Unis, quoique comme je viens de l'évoquer, depuis l'avènement des chartes des droits et le laisser-faire du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, la Cour suprême canadienne a gagné en influence.

Où se situe l'administration publique dans ce décor? Pour bien la cadrer, il faut considérer qu'elle a connu une évolution fulgurante aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. La richesse relative créée par l'économie de guerre a permis de financer des programmes sociaux collectifs, faisant ainsi apparaître la nécessité d'infrastructures administratives pour s'en occuper. C'est pourquoi, au tournant des années 1960, le besoin d'une restructuration en profondeur de l'administration publique s'est fait sentir. Pour le Québec, le modèle canadien aurait pu être une source d'inspiration directe. Mais les pressions

6 Les *Federalist Papers* étaient des lettres ouvertes aux journaux de New York, alors capitale présumée du futur pays, et qui ont été publiés en 1787-1788 en appui de la nouvelle Constitution américaine, en vue de sa ratification par chacune des 13 colonies. Ils fournissent la définition et l'interprétation à donner à la nouvelle Constitution. Ils sont signés par « Publius », pseudonyme sous lequel s'abritent Alexander Hamilton (auteur de 51 textes), James Madison (26) et John Jay (5), tandis que 3 écrits sont dus conjointement à Hamilton et Madison. Le 39^e texte, écrit par Madison, définit le fédéralisme.

sociales issues de divers mouvements artistiques, politiques et économiques ont fait que, si certains outils, par exemple des investissements, sont venus des États-Unis, ce sont les liens avec la France - le troisième pôle où s'ancre le développement du Québec contemporain - qui ont permis des avancées structurelles.

Le travail en a été un de longue haleine et le secteur de l'éducation a été l'un des premiers à en bénéficier, comme l'a rappelé le président de la République lors de son discours à l'Assemblée nationale⁷. Les liens du Québec avec l'ENA, dont il sera question tout au long de ces pages, incarnent notamment cette volonté d'échange et de dialogue à partir desquels le Québec a pensé et construit sa modernité. Mais pour bien saisir la portée de cette influence, il est important de bien situer ce que représentent les relations France-Québec.

Les relations France-Québec

Puisque c'est l'administration publique qui nous interpelle et que le gouvernement de l'Hexagone a eu une influence sur notre développement administratif, c'est vers la France que notre intérêt premier portera. Fait intéressant à noter, si la relation entre les communautés québécoise et française peut sembler radieuse aujourd'hui, il n'en a pas toujours été ainsi. En fait, la culture populaire pourrait nous laisser croire qu'il y a eu un hiatus de plus de deux cents ans entre le départ des soldats rescapés de l'armée du général Montcalm (1760) et l'arrivée attendue du général de Gaulle (1967). Et si cette culture se tournait en « sagesse », elle affirmerait peut-être même que 1967, ce jalon de la Révolution tranquille, constitue le début de tout.

À vrai dire, un tel raisonnement serait un peu bref. Il oublierait certains événements. Parmi ceux-ci, il en est un symbolique qui eut tout de même des retombées concrètes : la visite de *La Capricieuse*, une corvette française qui a remonté le fleuve Saint-Laurent et mouillé à Québec et à Montréal en 1855. Un certain apaisement, en partie dû, en 1849, à l'abrogation de lois britanniques mettant fin au système mercantiliste⁸ en n'interdisant plus la présence de vaisseaux français dans le

7 Ce discours est reproduit à l'annexe 2 de ce recueil. Signalons que ce colloque faisait partie des activités associées à la visite présidentielle.

8 Théorie économique protectionniste qui a battu son plein du XVII^e au XVIII^e siècle et qui protège l'économie nationale afin de favoriser une balance commerciale positive permettant l'accumulation de métaux précieux.

fleuve, y joue un rôle. Il faut ajouter que, six ans plus tard, l'alliance franco-britannique contre la Russie lors de la guerre de Crimée transformera des ennemis séculaires en alliés. Ces revirements ont produit leurs effets. C'est donc un ami et non l'ancien belligérant que les autorités accueillent. La population démontre une liesse peu commune, mais les suites de la visite sont en deçà des attentes puisque beaucoup des résultats de la mission se laissent désirer : le consulat français de Montréal n'amorcera pas ses opérations aussi tôt que prévu et les engagements commerciaux ne se concrétiseront pas immédiatement. En revanche, un consulat ouvrira ses portes à Québec en 1859, déposant en sol québécois la semence de toutes les relations à venir.

Quelques années plus tard, à la fin du XIX^e siècle, c'est au tour du Québec d'établir un point de chute en France. En 1882, Hector Fabre est nommé représentant du Québec à Paris. Ces responsabilités lui échoient à une époque où le Canada même ne peut mener ses relations internationales en dehors du giron impérial, de façon autonome. Il faudra en effet la signature du Traité du flétan avec les États-Unis en 1923⁹, la déclaration de Balfour de 1926 et le Statut de Westminster de 1931 avant que le Canada puisse avoir une action autonome sur la scène internationale. Pourtant, pour le Québec, la nomination de cet agent, qui, ironiquement, sera, simultanément et jusqu'à son décès, commissaire général du Canada¹⁰, constitue une incursion d'importance : le mandat de Fabre est déjà précurseur des questions que soulèvera pendant longtemps la présence sur la scène internationale d'un État non souverain.

Le travail de Fabre en est un de représentation, certes, mais la dimension économique est bien présente puisque le Québec a besoin de capitaux européens pour ses projets de développement au tournant du siècle. Ces bases ne devaient toutefois pas fructifier au-delà des retombées immédiates du mandat de Fabre. Le Québec ouvrira bien une agence à New York, encore une fois pour des raisons liées aux capitaux et

9 Ce traité qui touchait les droits de pêche dans le Pacifique nord est le premier que le Canada a signé de façon autonome. Auparavant, tout traité impliquant le Canada devait être contresigné par les autorités impériales britanniques. À cette occasion, le ministre de la Marine et des Pêcheries et lieutenant québécois, Ernest Lapointe, se rend à Washington, et la correspondance qu'il échange avec le premier ministre King par télégramme tout au long du trajet de train dénote à la fois la forte volonté d'autonomisation recherchée par le Canada et la conscience du risque politique que cela représente. Un ballet diplomatique a permis à Lapointe de signer seul avec le représentant américain, l'ambassadeur britannique n'étant qu'un témoin de la scène. Voir, entre autres, MacFarlane (1999).

10 Ce double mandat est étroitement lié au désir de l'ex-premier ministre du Québec, Joseph-Adolphe Chapleau, lui-même devenu ministre à Ottawa.

à l'économie, mais le premier ministre Maurice Duplessis n'étant pas un fervent de l'action internationale du Québec, aucune initiative porteuse ne voit le jour avant la fin de son règne.

Il serait toutefois erroné de croire qu'à défaut de relations officielles, le silence régnait en maître. Ainsi, au cours de cette période, plusieurs professeurs et enseignants des collèges classiques sont allés en France pour perfectionner leurs connaissances. Le monde artistique a aussi connu quelques échanges célèbres par-delà la mer. Et l'influence de l'École des beaux-arts de Nantes dans la création des écoles des beaux-arts de Montréal et de Québec¹¹ doit être soulignée.

Mais il faut bel et bien attendre les années 1960 pour que le dialogue politico-administratif s'établisse de part et d'autre. J'ai évoqué la visite de de Gaulle en 1967, mais ce n'est pas là que se situe le véritable coup d'envoi - même s'il s'agit de la présence qui nous a donné le plus fameux coup de tonnerre. Comme le relève Robert Trudel (2013), c'est le voyage effectué par le président français, en 1960, qui constitue la véritable incarnation, l'amorce de l'expression la plus dense des relations franco-québécoises. Cela est d'autant plus vraisemblable si nous faisons coïncider le début de la Révolution tranquille non pas avec l'arrivée au pouvoir du premier ministre Jean Lesage, mais bien avec le fameux « Désormais » prononcé par son prédécesseur, Paul Sauvé, à l'aube de son gouvernement des « 100 jours ».

Le décès subit de Sauvé met un terme à ce gouvernement éphémère et ce sera son successeur, Antonio Barrette, qui accueillera de Gaulle à Québec ce mercredi 20 avril 1960. Dès les préparatifs de la visite présidentielle, l'ouverture éventuelle d'une « agence de la Province de Québec » est considérée comme l'un des résultats possibles. Pour de Gaulle (1970, p. 254), il ne fait aucun doute que le rapprochement avec le Canada doit ouvertement et nommément inclure le Québec. Dès le mois de septembre suivant, alors que l'équipe libérale de Lesage a pris le relais des unionistes de Barrette, le nouveau ministre de la Justice, Georges-Émile Lapalme, de passage à Paris, confirme l'incidence de la visite du printemps sur la perception que de Gaulle pouvait avoir des relations France-Québec : « C'est à partir de cet instant que les idées se mirent à voyager du côté français. J'arrivai juste à temps pour les cueillir » (Lapalme, 1973, p. 43).

11 Voir Souty (2014).

De Gaulle, confiant l'intendance à son ministre André Malraux, fera référence à «l'énorme potentiel français au Québec» (Trudel, 2013, p. 27). C'est ainsi que la rencontre Malraux-Lapalme se conclura effectivement par l'inauguration de la «Maison du Québec à Paris», en octobre 1961, institution qui prendra le statut de délégation générale en 1964. D'ailleurs, dès le début de cette année-là, le ministre Paul Gérin-Lajoie avait signé un accord permettant à des élèves québécois de suivre une formation à l'École nationale d'administration (ENA), événement que le colloque, dont ces textes sont le reflet, a célébré. Puis, l'année suivante, c'est la signature d'une première entente franco-québécoise portant sur un programme d'échanges et de coopération dans le monde de l'éducation. Quelques semaines plus tard, le ministre Gérin-Lajoie prononce son célèbre discours devant le corps consulaire montréalais et énonce sa fameuse doctrine qui est encore aujourd'hui la pierre angulaire de l'action internationale du Québec (Michaud, 2006).

On le constate, la route d'avant 1967 est longue, parfois sinueuse, mais marquée de jalons incontestables. Les bases sur lesquelles s'est bâtie l'action internationale du Québec et sa concrétisation dans des échanges tels ceux qui ont pour moteur des institutions françaises comme l'ENA ont, de nos jours, plus que jamais, leur raison d'être. En fait, la globalisation, qui nous interpelle tous, rend ces éléments encore plus pertinents.

Une meilleure compréhension de la globalisation

Dans leur chapitre, Stéphane Paquin et Jean-Patrick Brady traiteront de la mondialisation sous l'angle économique. Il s'agit assurément de la dimension la plus connue de la globalisation. Pour bien en distinguer les effets, Philippe Seguin apportait une nuance que je crois importante de garder à l'esprit, nuance que seule la richesse de la langue française nous permet. Pour Seguin, la mondialisation est «une réalité objective, matérielle, liée à des évolutions d'ordre technique, démographique, économique», alors que la globalisation «implique l'idée d'une uniformisation qui ne s'applique pas seulement dans l'ordre économique, mais aussi dans les domaines culturel et politique» (Seguin, 2000, p. 34), une idée reprise dans une formule quasi identique chez Mark Juergensmeyer (2014, p. 6), pour ce qui est du second terme. Bertrand Badie (2000) souligne aussi que la mondialisation n'est pas qu'économique, car elle peut être technologique puisqu'elle est rendue possible par l'abolition

des distances et les progrès des communications. Il faut enfin se tourner vers un autre pionnier du champ, Roland Robertson (1992), pour découvrir le néologisme «glocal» qui illustre bien comment le monde est aujourd'hui dans chacun de nos foyers.

De quand cette réalité date-t-elle? Certains voient le phénomène comme étant récent. Après tout, ce sont les Levitt (1983) puis les Ohmae (1999) qui l'ont d'abord décrit à la fin du XX^e siècle. Pour sa part, Pierre de Senarclens (2005) voit dans la chute du mur de Berlin la fin de la guerre froide et l'unification de l'Allemagne ainsi que l'intégration de ses marchés comme un carrefour de l'histoire propice à faire émerger la mondialisation, alors que Charles-Albert Michalet (2003) la voit comme étant beaucoup plus ancienne, la faisant plutôt démarrer après la révolution industrielle européenne.

Pour ma part, j'utiliserais un cliché pour démontrer qu'il s'agit d'une tendance qui existe depuis que l'humain a cherché à tirer le meilleur parti de ce qui lui est accessible. Ainsi, que serait l'Italie sans les pâtes à la sauce tomate? En fait, elle peut dire merci à Marco Polo, qui a ramené les pâtes du nord de la Chine, et aux explorateurs du Nouveau Monde pour qui les tomates, ces «pommes d'or», étaient un butin de choix! Et nous pourrions même remonter avant la période historique occidentale. Ainsi, l'accroissement des rendements agricoles a fourni certaines ressources qu'il était possible d'échanger contre des produits étrangers et la sédentarisation a amené une division du travail distinguant les responsables soit de la production, de la gestion (ce sont eux qui inventeront l'écriture, jalon marquant le début de l'Histoire) ou des échanges. Nous pourrions multiplier les exemples en y ajoutant des dimensions scientifiques et culturelles, comme le monde arabe, qui a fourni le zéro, assise de toute science connue aujourd'hui.

Bref, nous sommes devant une manifestation séculaire et universelle. Comment affecte-t-elle nos administrations publiques et comment éclaire-t-elle les propos qui ont été échangés dans le cadre du colloque? La réponse à ces questions se décline en deux volets: les visages de la globalisation et le rôle de la normalisation.

En premier lieu, pour bien comprendre ce à quoi nous avons affaire, nous pouvons considérer que la globalisation se décline en six visages qui touchent autant de secteurs de l'activité humaine. Le premier de ces visages est évidemment économique. Tant a été dit à ce sujet qu'il est inutile d'épiloguer. Son image la plus frappante nous vient sans doute de Montesquieu qui, déjà, évoquait que la paix était possible dans le

«doux commerce». Pour les citoyens, au-delà d'un approvisionnement quasiment sans limite de produits des plus diversifiés, c'est le secteur du travail qui est probablement le plus touché. D'une part, les pressions économiques viennent dicter certaines conditions à travers les marchés financiers internationaux et, d'autre part, les normes du travail énoncées notamment par des organisations comme l'Organisation internationale du travail sont des vecteurs dont les administrations publiques doivent tenir compte.

Une autre dimension qui nous touche directement, c'est le visage politique. Il est ici question, bien sûr, de la souveraineté des États que j'évoquais dès le début de cette introduction¹². Pour bien comprendre comment s'articule cette facette, nous ne pouvons faire abstraction du lien contemporain qui existe avec le volet précédent. Mais il y a davantage. La globalisation peut amener l'État à se redéfinir, susciter la réflexion pour de nouvelles politiques publiques et engager des acteurs nationaux dans des pourparlers qui concernent non seulement l'économie, mais aussi les politiques sociales, la sécurité ou les droits humains. Comme nous sommes intéressés par les questions d'administration publique, ce volet ne peut nous laisser indifférents. La dimension politique ne peut toutefois se limiter à l'État puisque de très nombreux nouveaux acteurs, en provenance certes de la famille des organisations non gouvernementales, mais aussi des organisations internationales, gouvernements et autres forums multilatéraux, viennent singulièrement changer la donne. Nous sommes assurément passés, en quelques années, d'un monde bipolaire à un monde unipolaire, pour nous trouver aujourd'hui dans un monde multipolaire et multidimensionnel. Nos administrations doivent aussi tenir compte de cet élément structurant d'une grande importance.

Le troisième secteur où la globalisation se fait sentir est la dimension civique. Que ce soit par le forum social mondial de Porto Alegre¹³, qui se veut un espace ouvert, autogéré dans ses délibérations et non hiérarchisé (Whitaker, 2006) ou par les manifestations de Seattle en opposition à l'accord multilatéral sur les investissements en 2000, la participation citoyenne est devenue un élément incontournable dont doivent tenir compte les acteurs engagés et qui doivent répondre aux

12 Cohen (2012) offre une analyse intéressante de l'impact du fédéralisme et du constitutionalisme comme outil pour gérer la menace à la souveraineté que pose la globalisation. Duchastel (2003) s'était aussi intéressé à cette question.

13 Tenu à Porto Alegre au Brésil au cours des premières années, le forum a par la suite été organisé dans diverses villes du monde, dont à Montréal en 2016.

actions portées par la globalisation. Technologies et systèmes abordables de communication instantanée aidant, nous sommes rendus à l'intérieur de ce village global imaginé par Marshall McLuhan. Comment cela peut-il influencer nos décideurs publics? Nous n'avons qu'à songer au fait que les valeurs nationales jadis cultivées par la scolarisation ont très largement cédé le pas à l'apprentissage des technologies et des valeurs globales et nous constatons que nos administrations publiques ne rendront pas leurs services aux mêmes types de citoyen. Déjà, des traces concrètes sont visibles et nous devons être prêts à reconnaître que nous serons bientôt devant un environnement social complètement redéfini: nous serons passés de la citoyenneté au cosmopolitisme et nous devons être en mesure d'apporter les réponses adéquates à cette société nouvelle.

Quatrième visage de la globalisation, la dimension culturelle occupe une place importante particulièrement pour des sociétés francophones. Par exemple, le Québec déplore l'une des manifestations de cette globalisation culturelle par l'utilisation outrancière qui est faite de mots anglais dans les médias de certains pays francophones alors que des équivalents français existent. Une langue peut s'enrichir de concepts nouveaux, plus adéquatement décrits dans la langue d'origine, mais il est triste de la voir se prostituer pour plaire au plus offrant. De même, le débat entourant l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles par l'UNESCO a très bien fait ressortir cette conception marchande de la culture qu'il nous faut rejeter. Par ailleurs, non qu'il faille fermer la porte à l'altérité, mais à force de bousculer et de niveler les éléments culturels, on risque de voir se développer des réflexes défensifs regrettables de fondamentalisme et d'intégrisme avec toutes les dérives qui y sont associées. Il est donc de première importance pour nos administrations et nos décideurs publics de bien baliser ce secteur pour que les équilibres nous permettent de reconnaître l'enrichissement qu'apporte la différence et l'appauvrissement qu'engendre l'uniformisation.

Ce tour d'horizon ne saurait être complet sans qu'y soit traité la «verdeur» de la planète. Les problèmes environnementaux d'ordre mondial ne se dénombrent plus et les défenseurs de ces questions ont depuis longtemps transcendé les frontières nationales d'où provient leur organisation d'appartenance. À l'origine, ces organisations locales, souvent centrées sur des questions liées à la proximité, ont choisi de traiter la source de ces problèmes et se sont modelées à leurs causes qui souvent sont globales. Pour relever ces défis, les États et leurs

administrations publiques n'hésitent pas eux-mêmes à franchir des frontières, même juridiques, pour trouver des solutions. Par exemple, bien que le *jus tractatum*, ce droit reconnu sur le plan international de signer des traités, ne soit pas à la disposition des entités infra-étatiques, le Québec et la Californie ont évoqué le droit contractuel privé pour joindre leurs efforts dans l'établissement d'une Bourse du carbone que leurs entités fédérales respectives n'ont pourtant pas entérinée. De même, c'est la Commission mondiale sur l'environnement et le développement - la commission Bruntland - qui a été la première à évoquer sur une large échelle le concept de développement durable, aujourd'hui au cœur des pratiques quotidiennes de personnes, de gouvernements et d'entreprises. Il s'agissait pourtant bien d'une entité non gouvernementale, indépendante de l'ONU même. C'est dire l'influence que peuvent avoir divers acteurs dans un contexte globalisé.

Le dernier aspect qu'il me faut relever nous a tristement touchés, à Ottawa et à Paris aussi, et les yeux du monde, les pas du monde se sont alignés dans un mouvement de solidarité pour dénoncer les effets déviants d'une globalisation dégageant trop la voie aux risques sécuritaires. Sont-ils le fruit d'autres visages de la globalisation (exclusion économique, manifestation d'intégrisme exacerbé par une perception de perte identitaire culturelle, par exemple)? Ou s'agit-il de phénomènes *sui generis* qui, par l'occasion que leur offre l'ouverture globale, peuvent nous atteindre? Au-delà des individus touchés, c'est la nature fondamentale de l'État qui est ici harponnée: sa mission de survie, de maintien de l'intégrité du territoire national et des institutions et sa liberté d'action pour protéger ces intérêts sont également dans la ligne de mire des attaquants. Et, à l'autre bout du spectre, que dire des sociétés gangrenées par des menaces insidieuses internes: n'avons-nous pas la responsabilité de les protéger, d'appliquer ce que Bernard Kouchner a appelé le «droit d'intervention humanitaire»? S'agit-il d'une responsabilité simplement et correctement humaine ou du fruit de la globalisation qui nous connecte tous, davantage et plus que jamais?

Nous constatons que tous ces visages nous ramènent à un effet réel créé par une mobilisation autour de certaines questions: l'effet de la normalisation. Je l'ai explicitement évoqué en termes économiques et on verra qu'il se manifeste aussi dans le secteur de la santé. Mais l'ensemble des secteurs couverts ici sont interpellés par ce désir commun de trouver une solution unique à des problèmes semblables. Une telle approche n'est pas que mauvaise. Nous n'avons qu'à penser au Traité sur le bannissement des mines antipersonnel: le succès de cette

démarche¹⁴ qui a donné des résultats dans des temps minimaux est dû à un mouvement citoyen qui, au-delà des pressions économiques négatives, a su interpeller les forces politiques sur une question de sécurité qui mettait en danger la vie et la santé (intégrité physique et complications sanitaires qui s'ensuivent) de personnes vulnérables - et pour en remettre, certains ajouteraient: « dans une perspective de développement durable », et ils n'auraient pas tort. Cette norme a reçu l'adhésion de nombreux États, qui ont adopté des politiques conformément à leur engagement. Il existe de nombreux autres exemples, peut-être moins spectaculaires, qui nous démontrent combien les normes sont devenues le vecteur le plus présent dans l'expression de la globalisation. Il appartient dorénavant à nos administrateurs publics de les incorporer dans leur pratique et, de façon peut-être encore plus importante, d'en influencer la formulation pour qu'elles puissent refléter la réponse qui doit être apportée à des besoins nationaux.

Cela signifie qu'aujourd'hui, lorsque nous formons les administrateurs publics dans nos établissements spécialisés, autant à Strasbourg, à Paris, qu'au Québec ou ailleurs dans la Francophonie et dans le monde, nous ne pouvons pas faire l'économie de ces dimensions, tant elles affectent au quotidien leur travail. De nos jours, combien de ministères n'ont pas un pupitre ou une direction dont les sensibilités premières sont tournées vers les grands courants internationaux? D'ailleurs, chacun des quatre thèmes qui ont été traités dans le cadre du colloque comporte une dimension internationale: on ne peut éduquer hors de ce contexte tant il est nécessaire de préparer les citoyens de demain à être en mesure d'y évoluer de façon épanouie et productive; les gestionnaires des services de santé ne peuvent ignorer les diktats de l'OMS; les développeurs régionaux doivent considérer des normes supranationales qu'il s'agisse de normes européennes ou de clauses apparaissant dans des traités commerciaux; et l'économie en elle-même constitue le terrain d'atterrissage le plus fréquenté pour ce qui est des questions de globalisation. Que ces éléments soient évoqués de façon explicite ou non, toute personne désireuse de bien comprendre tant les enjeux que les risques auxquels nos administrations font face doit en tenir compte.

14 Au début de 2016, 162 États ont ratifié la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, et un autre l'a signée sans l'avoir encore ratifiée. Voir Comité international de la Croix Rouge, 1997.

Le dialogue autour des enjeux

L'ensemble de ces dimensions forme donc l'arrière-scène des quatre études sur lesquelles les ateliers du colloque ont reposé. Ces études apportent chacune un éclairage différent sur des secteurs qui marquent nos sociétés par l'ampleur des répercussions qu'ont les budgets ou les interventions publiques pour les citoyens.

Il est souvent utile, dans un exercice intellectuel collectif d'épouser un même modèle pour approcher une question selon différents angles. Ce n'est pas le choix qui a été fait ici. Chaque chercheur ou chercheuse a plutôt privilégié l'analyse qui lui permettait de faire le mieux ressortir les particularismes du domaine qu'il ou elle avait été invité à traiter. Si toutes ces approches sont différentes, elles se rejoignent cependant autour d'une préoccupation unique : comprendre comment a évolué chacun des secteurs dans la perspective des relations France-Québec. Cette seule constante est génératrice de réflexion. Elle nous amène à jeter un coup d'œil en perspective, ce qui nous permet de comprendre l'évolution des domaines, des défis qu'ils posent et des politiques publiques instaurées pour y répondre, et ce, au cours des cinquante dernières années ou dans un segment temporel inscrit dans ce demi-siècle. La raison de ces bornes temporelles ne sera mystérieuse pour personne : il s'agit de la durée du partenariat qui lie le Québec et l'ENA par l'entremise des administrateurs publics qui y ont séjourné et y ont reçu une formation. En somme, ces textes nous sont d'abord utiles pour nous faire partager une expérience ; chercher à y trouver un bilan exhaustif ou de quoi « faire le point » une fois pour toutes sur ces questions constituerait une quête décevante tant ce n'est pas l'objectif poursuivi.

Le premier texte, celui portant sur l'éducation, propose une approche essentiellement historique. Le dialogue entre les réflexions et les réformes démontre bien comment les diverses mutations se sont opérées non seulement dans un continuum de la pratique, mais aussi en s'assurant de revenir à des bornes où la consultation et le travail de fond occupaient une place structurante. Remontant jusqu'aux premiers jours de la fédération canadienne telle que nous la connaissons aujourd'hui, **Nancy Brassard** nous fait pénétrer dans un univers qui s'est, au fil des ans, dynamisé tout en cherchant à accroître son autonomie. Les liens établis avec l'évolution qui marque le monde de l'éducation ailleurs nous font comprendre que si un parallèle peut être fait sur le plan local avec l'évolution économique, il reste que nous sommes en présence d'un phénomène à portée plus universelle. À partir de cette large perspective,

l'auteure nous amène à voir, au Québec, deux aspects marquants, soit le rôle joué par la reconnaissance accordée au français et tout ce qui touche la confessionnalité, tant dans l'organisation administrative des écoles que dans les programmes d'enseignement offerts aux élèves. Qu'il s'agisse de la formation des maîtres ou des réformes scolaires, le milieu de l'éducation au Québec aura évolué par phases. Et si l'approche française des humanités conçue au XIX^e siècle prévalait à l'origine, un pragmatisme à l'américaine a pris la place au fil des ans.

Premier secteur de grande importance dans nos administrations, le domaine sociosanitaire québécois fait l'objet du chapitre suivant. Dans la présentation qu'ils nous en font, le professeur **Louis Demers** et son collègue **Bruno-Pier Provençal** privilégient une analyse dont le fil conducteur est celui « d'une seule et même quête » pour un système qui réponde le mieux possible, au regard de l'adéquation, de l'efficacité et de l'efficience, aux besoins d'un milieu. Encore ici, l'analyse des réformes survenues occupe une place de choix. Demers et Provençal ajouteront même, en guise de post-scriptum, une mise à jour de leur texte à la suite du colloque, afin de rendre pleinement compte de la réforme la plus récente qui était en gestation au moment où cette rencontre a eu lieu. Le découpage chronologique sert bien notre compréhension de l'organisation des soins : à l'origine, ils ont été confiés au privé, par la suite inscrits dans une logique beveridgienne pour être, en quelque sorte, pris en otage par des groupes d'intérêts au cours des années suivantes. Suivront des efforts de décentralisation et de rationalisation avant un retour à la centralisation. À la suite d'une discussion solidement articulée, les auteurs nous guident vers une conclusion qui nous démontre que la dépendance au sentier battu (*path dependence*) suffit à expliquer une bonne partie du maintien des pratiques bien ancrées plutôt que de préparer la voie aux succès attendus des nombreuses réformes qui se sont succédé.

La question de la décentralisation a suscité l'intérêt de **Serge Belley** et **Alexandre Morin**. Alors que les deux premiers chapitres mettaient l'accent sur l'expérience québécoise, celui-ci nous amène dans une dynamique comparative beaucoup plus poussée. Une constante, cependant : les réformes sont de nouveau un moteur important de l'évolution de ce dossier. Tant au Québec qu'en France, il semble que les gouvernements centraux aient voulu alléger leurs responsabilités directes, « souvent pour des raisons financières », écrivent les auteurs. Et même si les paliers gouvernementaux de plus grande proximité avec le citoyen y trouvent aussi leur avantage, cela ne veut pas dire que les réformes sont

appliquées dans l'harmonie, bien que l'on mise sur la coopération pour la réussite de leur implantation. Les différences entre les deux administrations centrales sont notées, mais plus intéressantes encore sont les convergences qui se révèlent au fil de l'étude. La présentation nous offre d'abord une perspective historique des réformes instaurées en France et au Québec. Elle nous fait ensuite découvrir le besoin ressenti par les entités décentralisées pour un renforcement de la gouvernance multiniveau. Elle aborde enfin la contractualisation comme moyen d'atteindre les objectifs visés par la décentralisation. Les auteurs concluent leur chapitre par une analyse rigoureuse de ce que représente la décentralisation en France et au Québec avant de synthétiser ce que ces mesures signifient concrètement à l'aide d'un tableau fort éclairant.

Le dernier thème, l'économie sur fond de globalisation, est abordé dans le chapitre rédigé par **Stéphane Paquin** et **Jean-Patrick Brady**. Ici aussi, une forte dimension comparative franco-québécoise prévaut et les auteurs y ajoutent la perspective canadienne. Toutefois, cette contribution se démarque des trois autres par son accent indéniablement quantitativiste qui nous offre une véritable galerie de portraits de nos sociétés de part et d'autre de l'Atlantique. Les éléments retenus pour la mesure et la comparaison sont fort pertinents pour nuancer les discours généralement entendus autour de ces questions. Ces remises en perspective sont fort utiles, car elles nous permettent, d'une part, d'explorer, tour à tour, les dimensions en lien avec la démographie, l'activité économique, le marché du travail, l'éducation, le commerce extérieur, l'endettement public et les inégalités de revenu. D'autre part, ces coups de sonde, destinés à nourrir une analyse résolument factuelle, nous amènent à nous demander si le Québec et le Canada ont véritablement valeur d'exemplarité et si la France a des raisons d'être aussi pessimiste qu'elle prétend l'être. Il en ressortira que les réponses apportées nous guident vers des appréciations plus nuancées. Toutefois, ces nuances pointent dans la direction d'une influence moins grande de la France sur le développement du Québec aujourd'hui, comparativement à celui qu'elle a pu avoir au cours des années 1960 et 1970. Fait intéressant à noter, au-delà des questions et des réponses qu'il apporte en et pour lui-même, ce chapitre foisonne d'informations qui peuvent servir de toile de fond pour d'autres questions abordées dans ce livre et pour d'autres encore qu'il nous reste à poser.

Nous devons la dernière section de l'ouvrage à **Paul-André Comeau**. Journaliste chevronné ayant travaillé en Europe et au Québec, administrateur public de haut niveau et professeur à l'ENAP depuis plusieurs

années, il incarnait la personne qui pouvait le mieux nous faire cheminer, pendant le colloque, au travers de ces diverses récoltes analytiques et des échanges bipartites qui ont suivi. Il a enrichi sa collaboration en nous offrant une synthèse de ces échanges que nous présentons ici en guise de conclusion. Il nous sera donc possible de bénéficier d'un portrait d'ensemble qui donnera un aperçu plus complet de ce que les échanges franco-qubécois peuvent signifier dans chacun des quatre secteurs retenus.

Comme nous pouvons le constater à la lecture de ces résumés, nous ne sommes donc pas en présence d'un ouvrage synthèse. En revanche, nous avons ici un excellent survol de la manière dont s'est bâti le Québec contemporain et dont se traduisent concrètement les diverses influences, dont celle de la France, qui se sont exercées dans des secteurs phares au cours du dernier demi-siècle.

Des échanges fructueux

Il ne fait aucun doute que l'exercice de partage intellectuel que permet ce colloque plonge ses racines dans un riche terreau. C'est d'abord l'un des points d'ancrage des institutions politico-administratives du Québec contemporain qui est interpellé. En abordant les questions sous l'angle des réponses apportées par nos administrations publiques respectives, nous serons mieux en mesure de constater l'évolution des pratiques et de la réflexion administrative à partir d'un point de départ conjoint, et ce, dans des secteurs clés pour le développement de nos sociétés. Ensuite, c'est aussi la relation Québec-France qui est ici sollicitée dans l'une de ses dimensions les plus « intimes », c'est-à-dire l'engagement de personnes qui contribuent au nom des institutions, mais aussi au-delà de ces cadres institutionnels par leurs apports distinctifs, à un effort de construction d'un sens commun et partagé. Enfin, c'est notre réflexion face à un défi universel qui est souhaitée. Il s'agit en quelque sorte de nourrir un effort de compréhension d'un environnement redéfini et marqué par des normes auxquelles tous sont soumis, que chacun tente de respecter à sa manière et qui nous obligent à donner à nos populations respectives des explications suivies d'actions concrètes.

C'est donc sur ces bases que les échanges franco-qubécois, animés par les propos des énarques experts des dossiers scrutés, se sont déroulés. Il en est ressorti que les distinctions dues aux contextes propres à chaque administration tendaient à se fondre autour d'un

certain nombre de préoccupations communes. En réunissant ici les textes à la base de la démarche qui a caractérisé ce colloque, c'est une invitation qui est lancée aux personnes qui les consulteront de poursuivre le travail d'adaptation et de réflexion que ces experts ont commencé. Certaines le feront par rapport à un domaine particulier ou à quelques-uns d'entre eux. D'autres joueront la carte de la vision d'ensemble. Quelle que soit l'approche qui sera réservée à ces analyses, elles demeureront une source riche pour qui veut mettre en perspective là où en sont nos administrations publiques dans des domaines qui occupent une bonne part des efforts gouvernementaux.

Ces textes ne sont évidemment qu'une partie des idées véhiculées au cours de cette journée de colloque, marquée au coin de la convergence de l'analyse et de la pratique, dans la plus pure tradition énapienne. Et même si une synthèse de l'ensemble des propos ferme l'ouvrage, il reste beaucoup de place pour poursuivre la réflexion. Pour qui voudrait faire un pas de plus, il est possible de visionner l'ensemble des présentations et des discussions¹⁵ qui ont été regroupées dans des émissions produites par le Canal Savoir. Je suis persuadé que l'ensemble de ces éléments seront autant de références qui susciteront de nouveaux échanges et des discussions qui pourront eux-mêmes alimenter le travail de nos administrateurs publics pour quelques saisons à venir.

Bibliographie

- BADIE, B. (2000). «L'État nation: un acteur parmi d'autres?», *Label France*, n° 38, <<http://samicourse.blogspot.ca/2007/10/letat-nation-un-acteur-parmi-dautres.html>>, consulté le 19 avril 2016.
- BASTIEN, F. (2013). *La bataille de Londres: dessous, secrets et coulisses du rapatriement constitutionnel*, Montréal, Boréal.
- COHEN, J. L. (2012). *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (1997). *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, 18 septembre 1997, <<https://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/INTRO/580>>, consulté le 19 avril 2016.
- DE GAULLE, CH. (1970). *Mémoires d'espoir. Le renouveau, 1958-1962*, Paris, Plon.
- DE SENARCLENS, P. (2005). *La mondialisation: théories, enjeux, débats*, Paris, Armand Colin.

15 Ces émissions sont accessibles à l'adresse suivante: <<http://cerberus.enap.ca/ENAP/15432/evenements.enap>>, consulté le 19 avril 2016.

- DUCHASTEL, J. (dir.) (2003). *Fédéralisme et mondialisation. L'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, Montréal, Athéna éditions.
- JUERGENSMEYER, M. (2014). *Thinking Globally*, Berkeley, University of California Press.
- KRASNER, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.
- LAPALME, G.-É. (1973). *Mémoires. Le paradis du pouvoir*, Montréal, Leméac.
- LEVITT, T. (1983). «The globalization markets», *Harvard Business Review*, mai, <<https://hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets>>, consulté le 19 avril 2016.
- MACFARLANE, J. (1999). *Ernest Lapointe and Quebec's Influence on Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- MICHALET, C.-A. (2003). «Souveraineté nationale et mondialisation», dans J. Laroche (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, Presses universitaires de France.
- MICHAUD, N. (2006). «La doctrine Gérin-Lajoie», dans S. Paquin et L. Beaudoin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur.
- NORTON, P. (1991). *New Directions in British Politics?*, Aldershot, Edward Elgar.
- OHMAE, K. (1999). *The Borderless World*, New York, Harper.
- ROBERTSON, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage.
- ROSSITER, C. (dir.) (1961). *The Federalist Papers*, New York, Mentor.
- SEGUIN, P. (2000). *La mondialisation sonne-t-elle le glas du politique?*, Montréal, Fides.
- SIMARD, S. ET D. VAUGEUIS (1994). «Fabre, Hector», dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 13 (1901-1910), Québec et Toronto, Université Laval et University of Toronto, <http://www.biographi.ca/fr/bio/fabre_hector_13F.html>, consulté le 19 avril 2016.
- SOUTY, F. (2014). *L'École des beaux-arts de Nantes et la fondation des écoles des beaux-arts de Montréal et de Québec*, recherche non publiée, La Rochelle, Université de La Rochelle.
- TRUDEL, R. (2013). *Le voyage de de Gaulle au Canada en avril 1960 et les relations France-Québec, Mémoires vives*, n° 36, <<http://www.cfqlmc.org/bulletin-memoires-vives/bulletins-anterieurs/42-bulletin-nd36-juin-2013/1028-le-voyage-de-de-gaulle-au-canada-en-avril-1960-et-les-relations-france-quebec>>, consulté le 19 avril 2016.
- WHITAKER, C. (2006). *Changer le monde: [nouveau] mode d'emploi*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier.

L'État, construit social par excellence, a dû changer et doit continuer de s'adapter dans un monde qui est en pleine redéfinition, d'où l'intérêt d'étudier son évolution et celle de son administration. C'est ce type de réflexions qu'a mis en valeur le colloque organisé pour commémorer le cinquantenaire des échanges que le Québec a entretenus avec l'École nationale d'administration (ENA) en France. Réunissant praticiens et universitaires des deux côtés de l'Atlantique, il a permis de sonder l'évolution de l'action étatique au fil de ce demi-siècle, dans quatre secteurs névralgiques portés par les administrations publiques : l'éducation, la santé, la décentralisation territoriale et l'économie. Pour chaque thème, des praticiens, anciens de l'ENA, Français et Québécois, ont exposé leur lecture de cette évolution. Leur contribution a été alimentée, à la base, par des analyses comparatives France-Québec préparées par des professeurs de l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Ces analyses sont rassemblées dans le présent ouvrage afin d'élargir la discussion. C'est une invitation qui est lancée aux personnes qui les consulteront de poursuivre le travail d'adaptation et de réflexion que ces experts ont commencé. Certaines le feront par rapport à un domaine particulier ou à quelques-uns d'entre eux. D'autres joueront la carte de la vision d'ensemble. Quelle que soit l'approche qui sera réservée à ces analyses, elles demeureront une source riche pour qui veut mettre en perspective là où en sont nos administrations publiques dans des domaines qui occupent une bonne part des efforts gouvernementaux.

Nelson Michaud est professeur titulaire de science politique et de relations internationales. Il a été directeur général de l'ENAP (2011-2016) après y avoir été directeur de l'enseignement et de la recherche (2006-2011). Il a siégé au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Auteur prolifique et chercheur émérite, il a reçu de nombreux prix au cours de sa carrière, dont le Prix d'excellence en recherche pour l'ensemble du réseau de l'Université du Québec.

**Avec la
collaboration de**

Serge Belley
Benôit-Jean Bernard
Jean-Patrick Brady
Nancy Brassard
Paul-André Comeau
Louis Demers
Nelson Michaud
Alexandre Morin
Stéphane Paquin
Bruno-Pier Provençal