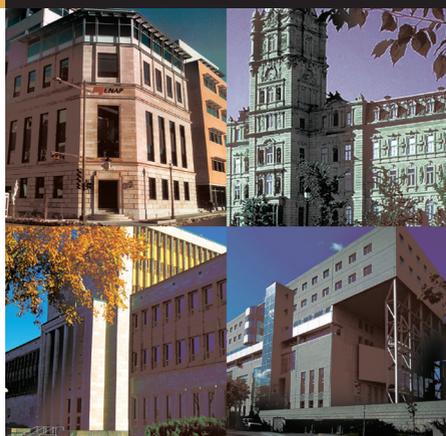


CAROLINE DUFOUR



L'INSTITUTIONNALISATION DU MANAGEMENT PUBLIC AU QUÉBEC

**L'INSTITUTIONNALISATION
DU MANAGEMENT PUBLIC
AU QUÉBEC**

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 et autres pays : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec)
J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306/1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, 168, rue du Noyer, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



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 ».

CAROLINE DUFOUR

L'INSTITUTIONNALISATION DU MANAGEMENT PUBLIC AU QUÉBEC



Presses de l'Université du Québec

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

Dufour, Caroline, 1971-

L'institutionnalisation du management public au Québec
(Collection Enseignement supérieur; 19)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3290-8

1. Administration publique (Science) – Étude et enseignement (Supérieur) – Québec (Province).
2. Administration publique (Science) – Étude et enseignement (Supérieur – Programmes d'études –
Québec (Province). 3. Administration publique (Science).
I. Titre. II. Collection: Collection ES; 19.

JF1338.A3C32 2011 351.071'1714 C2011-942136-4

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages: INTERSCRIPT

Conception de la couverture: RICHARD HODGSON

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2012, Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2012 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/

Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

Pour mes parents

Remerciements

Mes remerciements à Yves Gingras et James Iain Gow pour leur soutien constant au cours de la préparation de cet ouvrage.

Table des matières

Remerciements	IX
Liste des abréviations	XV
Introduction	1
Le concept de Management public	2
Le Management Public dans les universités	5
L'émergence et l'institutionnalisation des nouvelles pratiques en milieu universitaire	9
1 Former des administrateurs publics pour moderniser le Québec	13
Les débuts de la modernisation de l'administration publique	14
Une possible collaboration avec l'École des hautes études commerciales	17
Valse-hésitation à l'Université Laval	23
Les initiatives de Paul Gérin-Lajoie	26
Bonjour la France: l'École nationale d'administration	27
Le rapport Martin	29
La classification, clé de voûte de la formation des administrateurs publics	31
La création de l'École nationale d'administration publique	36
Conclusion	39

2	L'émergence du Management Public dans le milieu universitaire québécois	41
	La rationalisation de l'administration québécoise	42
	L'émergence du Management Public à l'ENAP.	45
	La maîtrise en administration publique	46
	L'ENAP, composante de l'Université du Québec.	48
	La vague «management» et la réforme de la maîtrise en administration publique.	51
	Les activités de perfectionnement.	57
	La recherche à l'ENAP	58
	L'École des HEC et l'enseignement en administration publique	58
	Conclusion	61
3	L'enracinement du Management Public dans le système universitaire québécois	63
	Des cadres aux managers	64
	L'Université du Québec doit changer... et l'ENAP aussi.	71
	Les programmes de formation.	72
	Les activités de perfectionnement.	77
	Les activités de recherche	78
	Le Management Public à l'Université Laval.	83
	La création de la maîtrise en analyse des politiques	90
	L'École des HEC et l'enseignement en administration publique	95
	Conclusion	97
4	L'identification au label «Management Public»	99
	L'ENAP s'identifie au Management Public... mais pas ses professeurs	100
	Le label «Management Public» à l'Université Laval	110
	Conclusion	113

Conclusion	115
Bibliographie	123
Index	135

Liste des abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AENAP	Archives de l'École nationale d'administration publique
AHEC	Archives de l'École des hautes études commerciales de Montréal
ANQ	Archives nationales du Québec
AUL	Archives de l'Université Laval
AUM	Archives de l'Université de Montréal
CEPAQ	Centre d'études politiques et administratives du Québec
ENA	École nationale d'administration de France
ENAP	École nationale d'administration publique du Québec
FCE	Fonds de la Commission des études de l'ENAP
FCFP	Fonds de la Commission de la fonction publique du Québec
FDSP	Fonds du Département de science politique de l'Université Laval
FIR	Fonds institutionnel de recherche (ENAP)
FFSS	Fonds de la Faculté des sciences sociales
FSS	Faculté des sciences sociales de l'Université Laval
FSSEP	Faculté des sciences sociales, économiques et politiques de l'Université de Montréal
HEC	(École des) hautes études commerciales de Montréal
ISMP	Institut supérieur de management public du Cameroun

MAP	Maîtrise en administration publique de l'ENAP
MBA	Master of Business Administration
NMP	Nouveau Management public
NASPAA	National Association of Schools of Public Affairs and Administration
PIGE	Programme intégré de gestion aux organisations
PPBS	Planning, Programming, and Budgeting System
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
s.l.	Lieu d'édition non indiqué
s.d.	Sans date de publication
s.é.	Éditeur non mentionné
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQ	Université du Québec

Introduction

L'idée d'étudier l'administration publique d'un point de vue managériel revient périodiquement. On peut même considérer que c'était l'orientation de l'Administration Publique¹ à ses débuts, à la fin du XIX^e siècle. Dans un article publié en 1887 qui, selon plusieurs, a posé les bases de la discipline, le professeur Woodrow Wilson explique que l'art de l'administration publique nécessite une stricte séparation entre le politique et l'administration². Adoptant un ton résolument plus pratique que théorique, celui qui allait devenir président des États-Unis soutient que l'administration publique doit suivre l'exemple de l'administration des affaires, afin d'améliorer tant son efficacité que son efficience³. Cette approche de l'administration publique a été remise en question lorsque la science politique s'est intéressée à la gestion de l'État. Bien que les concepts de l'administration des affaires et de la science politique ne soient pas nécessairement incompatibles, pendant des décennies, l'étude de l'administration publique a été soumise aux tensions de ces deux disciplines⁴, l'une prenant le pas sur

-
1. Les expressions «Administration Publique», «Management Public» et «Analyse de politique» (avec une majuscule) sont utilisées pour désigner les domaines d'études, tandis qu'«administration publique», «management public» et «analyse de politiques» (avec une minuscule) désignent l'organisation et les pratiques qui portent ces noms.
 2. Woodrow Wilson, «The study of public administration», *Political Science Quarterly*, vol. 56, n° 4, 1887 (1941), p. 481-506.
 3. *Ibid.*, p. 493-494.
 4. James L. Perry et Kenneth L. Kraemer, «The roots of public management», dans J. Steven Ott, Albert C. Hyde et Jay M. Shafritz (dir.), *Public Management. The Essential Readings*, Chicago, Lyceum Book/Nelson-Hall, 1991, p. 5-9.

l'autre, quoiqu'au Canada la science politique semble avoir été dominante⁵. Toutefois, lentement, à partir des années 1970, il y a eu plus qu'un repositionnement de problématique à l'intérieur de l'administration publique. L'importance qu'a pris l'approche managérielle tant dans la pratique que dans l'étude de l'administration publique a été davantage qu'un simple retour de balancier, au point où une nouvelle entité a vu le jour dans les universités. Cette entité s'appelle le Management public.

Le concept de Management public

À l'origine, «management» est un mot de langue anglaise qui signifie «*Organization, supervision, or direction; the application of skill or care in the manipulation, use, treatment, or control (of a thing or person), or in the conduct of something*⁶». Sa première utilisation connue remonte à 1598 et a été influencée au cours des XVII^e et XVIII^e siècles par le mot français *mesnagement* (devenu *ménagement* en français moderne). Ces mots réfèrent tous deux au verbe *to manage*, de l'italien *maneggiare* qui signifie «*to handle, to be able to use skillfully, to manage, to direct or exercise a horse*», et qui contient la racine latine *manus*, c'est-à-dire main. Dans la langue française, l'emploi de *management*, «prononcé à la française», a été reconnu par l'Académie française en 1973, bien que le mot ait lentement intégré la langue à partir du début du XX^e siècle⁷.

L'expression management public a ainsi des origines sémantiques qui dépendent de prendre les choses en main et suggère la détermination et l'efficacité que les stéréotypes attribuent au management des affaires⁸. Lorsqu'il est utilisé dans le contexte de la pratique de l'administration publique, le concept de management réfère à deux idées :

-
5. Keith M. Henderson, «Parallel universes: Canadian and U.S. public administration study», *Administration publique du Canada*, vol. 52, n° 2, 2009, p. 280; Nicholas Henry, «Paradigms of public administration», *Public Administration Review*, vol. 35, n° 4, 1975, p. 378-386.
 6. *Oxford English Dictionary*, <http://dictionary.oed.com.ezproxy.library.yorku.ca/cgi/entry/00300812?query_type=word&queryword=management&first=1&max_to_show=10&single=1&sort_type=alpha>, consulté le 20 juin 2011. Tous les renseignements historiques et étymologiques proviennent du *Oxford English Dictionary* en ligne.
 7. *Dictionnaire en ligne de l'Académie française*, <<http://194.214.124.200/dendien/scripts/tlfiv5/xxx.exe?mthk=1;forced=40;s=635059650;mot=MANAGEMENT;pot=40,53,41,42,43,44,46;from=atilf,42,635059650;ru=oo>>, consulté le 20 juin 2011.
 8. Hal G. Rainey, «Public management: Recent developments and current prospects», dans Naomi B. Lynn et Aaron Wildavsky (dir.), *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham, Chatham House Publisher, 1990, p. 158.

[...] une approche plus moderne, plus dynamique, administration ayant déjà servi dans le secteur public lorsque les fonctions étatiques étaient plus restreintes, davantage tournées vers l'ordre public que vers l'utilisation optimale des ressources humaines et financières [...]. Il est aussi employé par ceux qui veulent soutenir l'idée d'une séparation nette entre les domaines respectifs de la politique et de l'administration, le management étant alors présenté comme un champ qui doit être réservé aux spécialistes⁹.

Le Management Public, en tant que domaine d'étude, réfère à l'utilisation de ces mêmes notions pour étudier l'administration publique. Sa nature précise n'est pas sans ambiguïté, ne serait-ce que par le nombre de définitions qui en ont été proposées¹⁰. L'identification d'éléments communs à ces définitions indique que le Management public a pour objet la gestion publique, qu'il étudie d'une perspective appliquée. Il réfère à des idées développées à l'origine pour étudier l'administration des affaires (comme l'efficacité, l'efficience et l'économie) et accorde une attention particulière au rôle du gestionnaire. Ce ne serait ni l'Administration publique, ni le «Management», quoiqu'il emprunte à ces disciplines et à de nombreuses autres des concepts et des outils.

Graduellement, à partir des années 1970 aux États-Unis, des programmes d'études, des écoles et des publications portant le nom «Management Public» sont apparus. Aujourd'hui, le Management public donne son nom à des programmes d'études au Canada comme partout à travers le monde¹¹. S'ajoutent à cela des réseaux et des centres de recherche dédiés au Management Public, comme l'International Public Management Network et le Centre de recherche et développement en management public en Europe, et des revues savantes incluant *Politiques et management public*, *Public Management Review* et *International Public Management Journal*. Le milieu universitaire québécois n'a pas échappé à cette tendance. La

9. James Iain Gow, «Comment étudier l'administration publique?», dans James Iain Gow et al., *Introduction à l'administration publique. Une approche politique*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, 1987 (1993), p. 6.

10. James Iain Gow, «Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)», *Revue québécoise de science politique*, n° 23, 1993, p. 63; Laurence E. Lynn Jr., «Knowledge for practice: Of what use are the disciplines?», dans Donald F. Kettl et H. Brinton Milward (dir.), *The State of Public Management*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 47; Christopher Hood, «Public administration: Lost an empire, not yet found a role?», dans Adrian Leftwich (dir.), *New Developments in Political Science. An International Review of Achievements and Prospects*, Aldershot, Edward Elgar, 1990, p. 113.

11. Les sites Internet suivants fournissent de l'information sur des programmes en Management Public au Canada <<http://www.cappa.ca/programs.html>> et aux États-Unis <<http://www.naspaa.org/students/graduate/schsearch.asp>>; consultés le 20 juin 2011.

publication en 2002 de l'ouvrage *Enseigner le management public. Expériences internationales* par une institution universitaire de la province, l'École nationale d'administration publique (ENAP), en est une illustration¹².

Malgré une telle présence, une question demeure : pourquoi le Management Public est-il apparu dans les universités, notamment au Québec ? La réponse à cette question est importante, ne serait-ce que parce qu'il n'existe aucune étude, au Québec comme ailleurs, montrant comment ce concept a progressé dans les institutions universitaires. Mettre en lumière la situation du Management Public dans les institutions d'enseignement supérieur apporte une double contribution. Premièrement, les universités transmettent des connaissances et des habiletés à ceux et celles qui deviendront les cadres des administrations publiques. Les diplômés des domaines reliés à la gestion du secteur public agissent comme un pont entre la façon dont les universités abordent l'étude de l'administration publique et la manière dont l'État administre. L'une des conséquences de cette relation est que si les cadres ne sont pas dotés du savoir dont les administrations ont besoin, le fonctionnement de l'administration publique en souffre, et il devient plus difficile d'atteindre les objectifs fixés par les gouvernements. Il est ainsi important de comprendre comment et pourquoi les universités transmettent un type de savoir en particulier. Deuxièmement, bien que les universités soient des organisations autonomes et qu'elles aient un rôle évident à jouer dans la définition des programmes en administration publique, ce rôle est limité de différentes façons, notamment par les besoins et l'intervention des gouvernements. L'étude du cas du Management Public permet d'apprécier dans quelle mesure la capacité des universités à définir les programmes d'études reliés à l'administration publique est sujette aux demandes externes.

Au Québec, l'étude sociologique de l'enseignement et de la recherche en administration publique en est encore à ses balbutiements avec quelques travaux sur les courants intellectuels et les publications¹³. L'analyse du développement du Management Public dans les universités de la province contribue à jeter un éclairage sur le sujet, notamment en ce qui a trait aux

12. Didacthèque internationale en management public, École nationale d'administration publique (dir.). *Enseigner le management public. Expériences internationales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002.

13. Marsha Chandler et William Chandler, «Public administration in Canada's provinces», dans Kenneth Kernaghan (dir.), *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 138-160; James Iain Gow, «Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)», *op. cit.*, p. 59-105; Germain Julien et Denys Trudel, «Bilan de la recherche sur l'administration publique québécoise», *Recherches sociographiques*, vol. 16, n° 3, 1975, p. 413-438; Carolle Simard, «La recherche en administration publique au Québec, 1960-1980», *Politique*, n° 11, 1987, p. 72-106.

racines de l'enseignement en administration publique. Cet exercice est d'autant plus important que la réalité québécoise semble particulière. Depuis les années 1970, le volume de publications portant sur l'administration québécoise dépasse celui des autres provinces¹⁴, même si l'enseignement de cette matière dans les universités y est apparu plus tard.

Le Management Public dans les universités

Comment le Management Public a-t-il fait son entrée dans les universités en Amérique du Nord et en Europe? Les réponses à cette question sont nombreuses et relèvent plus souvent de l'opinion que de l'analyse formelle. Cela dit, il est possible de regrouper les explications proposées en deux groupes: celles qui reposent sur des facteurs externes aux universités et celles qui voient l'origine du Management Public dans des facteurs internes.

Justifier l'existence du Management Public dans les universités en évoquant l'environnement politique et administratif est logique. Il existe un lien certain entre un changement dans l'administration publique et un changement dans son étude¹⁵ qui amène certains à affirmer que les disciplines qui ont pour objet l'administration publique sont avant tout nationales¹⁶. En fait, on reconnaît depuis longtemps qu'il existe une relation entre la conception de l'État qui est prédominante sur un territoire, l'étude de l'administration publique et les besoins de formation des fonctionnaires¹⁷.

-
14. James Iain Gow, « Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992) », *op. cit.*, p. 59-60.
 15. Voir entre autres Iris Geva-May *et al.*, « MPP programs emerging around the world », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 27, n° 1, 2010, p. 187-204; Keith M. Henderson, « Parallel universes: Canadian and U.S. public administration study », *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 2, 2009, p. 272; Walter J.M. Kickert, « Distinctiveness in the study of public management in Europe. A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy », *Public Management Review*, vol. 7, n° 4, 2004, p. 537-563.
 16. Jacques Chevalier et Danièle Loschak, *Science administrative. Tome 1: Théorie générale de l'institution administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978, p. 13.
 17. John Greenwood, Lynton Robins et Nick Walkley, « Global public administration and training: Common themes or national differences? », dans Morton R. Davies (dir.), *Serving the State. Global Public Administration Education and Training*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 7.

Derrière l'arrivée du Management Public, il y aurait les changements politico-administratifs qu'ont connus plusieurs pays au tournant des années 1990, résumés par l'expression «*steerer rather than rower*¹⁸». L'apparition de cette philosophie administrative découlerait des difficultés financières que les États ont connues à la fin du XX^e siècle, difficultés qui ont mené à leur remise en question et à celle des méthodes de l'administration publique. D'où, en fin de compte, l'émergence d'une problématique axée sur l'utilisation optimale des ressources¹⁹. Dans le même ordre d'idées, la montée de la droite sur la scène politique britannique dans les années 1970 et 1980, et plus particulièrement l'agenda du gouvernement Thatcher, aurait également contribué à l'apparition du Management Public, le rôle du monde académique étant effacé dans ce processus²⁰. Ces observations ne doivent toutefois pas laisser croire que ce sont les politiciens eux-mêmes qui ont commandé le Management Public aux universités. Bien que l'on dispose de peu d'informations sur le sujet, le cas canadien suggère, en général, un désintérêt des politiciens à l'endroit de la formation des fonctionnaires²¹. L'influence politique sur le développement du Management Public résiderait plutôt dans les valeurs véhiculées par le discours politique.

L'administration publique semble pour sa part plus active quand vient le temps de formuler des demandes précises aux universités. Aux États-Unis, le manque de connaissances sur la pratique du management public et la volonté de favoriser la communication entre praticiens et chercheurs ont incité des organismes administratifs au tournant des années 1980 à organiser une conférence et à développer un répertoire de la recherche sur le Management Public²², une initiative visant à répondre aux besoins de formation et de perfectionnement des gestionnaires de l'administration publique, les disciplines traditionnelles auxquelles ils étaient formés n'y répondant plus. Dans le même ordre d'idées, l'introduction du

-
18. Andrew Gray et Bill Jenkins, «From public administration to public management: Reassessing a revolution?», *Public Administration*, vol. 73, n° 1, 1995, p. 79.
 19. James Iain Gow, «Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)», *op. cit.*, p. 67.
 20. J.A. Chandler, «Public administration: A discipline in decline», *Teaching Public Administration*, vol. 11, n° 2, 1991, p. 40; R.A.W. Rhodes, avec Charlotte Dargie et Abigail Melville, «The state of public administration: A professional history: 1970-1995», *Public Administration*, vol. 73, n° 1, p. 1-15.
 21. Sylvia Nadon, *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1997, p. 62.
 22. Hal G. Rainey, «Public management: Recent developments and current prospects», *op. cit.*, p. 160-161.

managérialisme et de critères tels l'économie, l'efficacité et l'efficience dans les institutions publiques britanniques aurait entraîné une demande pour un type de connaissance plus utile²³.

Les facteurs sociaux, économiques et politiques ne sauraient toutefois expliquer à eux seuls le développement du Management Public en milieu universitaire. Il est indéniable que l'étude de l'administration publique suit les événements qui prennent place dans les administrations, ne serait-ce parce que les chercheurs utilisent comme matière première des documents produits par les administrations²⁴. Toutefois, même si la vague managérielle a déferlé sur à peu près tous les pays, développés comme en développement, la réaction du milieu universitaire est loin d'avoir été uniforme²⁵, confirmant que les universités jouent un rôle dans la façon dont l'administration publique est étudiée.

Une partie des écrits sur le Management Public souligne d'ailleurs l'importance de facteurs universitaires dans son émergence et son institutionnalisation, plus particulièrement de disciplines déjà établies. Au Royaume-Uni, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, les efforts de certains chercheurs pour étoffer l'analyse des administrations centrales et locales par le biais de théories sur la prise de décision et les organisations, de même que le développement de l'Analyse de politiques auraient mené à l'apparition du Management Public. Ces efforts allaient de pair avec l'introduction de la planification stratégique et de la rationalisation des choix budgétaires dans les divers niveaux d'administration du pays²⁶. Aux États-Unis, la paternité du Management Public est incertaine. Dans un cas, on évoque la frustration intellectuelle de chercheurs de l'une des écoles de politiques publiques les plus influentes du pays, celle de l'Université Harvard. Dans un autre cas, ce sont les travaux de Pressman et Wildavsky, de l'Université Berkeley, bien connus pour leur ouvrage sur la mise en œuvre des politiques publiques, qui seraient à l'origine du Management Public²⁷. Une autre approche associe le Management

23. Michael Hunt, «Undergraduate degree in public sector management», *Teaching Public Administration*, vol. 10, n° 2, 1990, p. 26.

24. James Iain Gow, «Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)», *op. cit.*, p. 87.

25. John Greenwood, Lynton Robins et Nick Walkley, *op. cit.*, p. 23.

26. Andrew Gray et Bill Jenkins, *op. cit.*, p. 78.

27. Joel L. Fleishman, «A new framework for integration: Policy analysis and public management», *American Behavioral Scientist*, vol. 33, n° 6, 1990, p. 743; Donald F. Kettl, «Public administration: The state of the field», dans Ada W. Finfter (dir.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, American Political Science Association, 1993, p. 407-428; Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.

Public aux écoles d'Administration des Affaires ou de Management, plus précisément à l'approche stratégique enseignée dans ses programmes, qui insiste moins sur les différences entre la gestion des organisations publiques et celle des organisations privées que ne le font habituellement les écoles d'administration publique²⁸. Enfin, d'autres posent le Management Public comme un descendant ou un rival de l'Administration Publique²⁹.

Devant ces explications parfois complémentaires, parfois contradictoires, on doit reconnaître qu'André Molitor, professeur de droit administratif et grand commis de l'État belge, avait déjà compris en 1958 que l'étude de l'administration publique est soumise à une variété de facteurs. Dans son rapport bien connu sur l'Administration Publique dans les universités, commandé par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), il écrit :

L'évolution des sciences administratives n'a été ni générale, ni homogène. Dans tel pays ou groupe de pays, les sciences administratives se sont développées plus tardivement que dans d'autres, et cela bien que le degré d'évolution économique, social et politique de ces différents pays ait été le même. Dans telle région du monde, un aspect des sciences administratives a pris un grand essor, alors que dans tous les autres elles sont négligées. Les influences et filiations intellectuelles de pays à pays, liées à des influences politiques et économiques, jouent aussi leur rôle³⁰.

Ce constat, en fait, ne s'applique pas qu'à l'étude de l'administration publique. La sociologie des sciences montre que l'institutionnalisation de toute discipline, spécialité et pratique en milieu universitaire est soumise

-
28. Donald F. Kettl, « Searching for clues about public management: Slicing the onion different ways », dans Barry Bozeman (dir.), *Public Management. The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, p. 57; Barry Bozeman, « Introduction: Two concepts of public management », dans *ibid.*, p. 3.
29. Christopher Pollitt, « Antistatist reforms and new administrative directions: Public administration in the United Kingdom », *Public Administration Review*, vol. 56, n° 1, 1996, p. 85; Jacques Chevalier, « Public administration in statist France », *Public Administration Review*, vol. 56, n° 1, 1996, p. 70; James Iain Gow et Sharon L. Sutherland, « Comparison of canadian master's programs in public administration, public management and public policy », *Administration Publique du Canada*, vol. 47, n° 3, 2004, p. 380; Chester A. Newland, « A field of strangers in search of a discipline: Separatism of public management research from public administration », compte rendu de l'ouvrage de Barry Bozeman (dir.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, 424 p., dans *Public Administration Review*, vol. 54, n° 5, 1994, p. 486-488.
30. André Molitor, *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur. L'administration publique*, Paris, UNESCO, 1958, p. 26.

tant à des facteurs sociaux qu'intellectuels, externes et internes aux universités. Pour comprendre l'apparition du Management Public et le processus de son inscription dans les structures universitaires, il faut s'intéresser aux influences et aux rapports de forces.

L'émergence et l'institutionnalisation des nouvelles pratiques en milieu universitaire

L'établissement d'une nouvelle pratique en milieu universitaire suit trois étapes : l'émergence, l'institutionnalisation et la construction d'une identité³¹. L'émergence est ce moment où une nouvelle pratique, habituellement portée par des individus dotés de dispositions distinctes de leurs prédécesseurs, apparaît à l'université. L'arrivée seule d'individus socialement différents ne saurait toutefois suffire à provoquer l'émergence d'une pratique. La conjoncture sociohistorique de même que la structure du champ d'études doivent pouvoir le permettre.

À la suite de l'émergence, les nouveaux venus doivent s'assurer d'être en mesure de poursuivre leurs activités. Ils chercheront donc à adopter des stratégies dont l'objectif est d'adapter les institutions où ils œuvrent à leurs pratiques. C'est la phase d'institutionnalisation, qui permet la reproduction et la diffusion des pratiques. L'institutionnalisation est un processus de légitimation qui peut être accompagné de luttes internes et externes. Dans le premier cas, des individus ayant des conceptions et des intérêts différents tenteront d'imposer leur propre vision. Dans le cas d'une lutte externe, les membres porteurs de la nouvelle pratique lutteront avec les pratiques déjà établies afin d'obtenir une reconnaissance institutionnelle qui peut permettre la survie et la reproduction. Le processus d'institutionnalisation ne saurait être séparé de la création d'une identité, qui correspond à « la question de la forme d'identité [qu'un groupe d'agents] construira pour se rendre socialement visible et se doter de porte-parole défendant les intérêts de la discipline³² ». L'identité peut adopter différentes formes, notamment celle d'une discipline ou encore d'une profession.

Ce cadre d'analyse rend bien compte de l'établissement de nouvelles pratiques dans des domaines d'études fondamentaux. Par exemple, les conditions politiques et économiques qu'ont connues les États-Unis à la fin

31. Yves Gingras, « L'institutionnalisation de la recherche en milieu universitaire et ses effets », *Sociologie et sociétés*, vol. 23, n° 1, 1991, p. 41-54.

32. *Ibid.*, p. 44.

du XIX^e siècle ont entraîné des changements importants dans les structures de l'enseignement supérieur, changements qui ont été exploités par les individus formés en sciences sociales dans d'autres pays et ont mené à l'apparition de la science politique, de la science économique et de la sociologie³³.

Lorsqu'il s'agit d'un domaine d'études tel que celui de l'administration publique, la dynamique diffère. Richard Whitley conceptualise bien la dynamique des champs où les connaissances sont produites par et pour les mêmes individus : des chercheurs. Cette dynamique, qui repose sur la réputation scientifique, est la suivante :

Reputationally organized research [...] is primarily oriented to influencing other researchers because access to rewards depends largely upon collegiate reputations for contributions to collective intellectual goals. Thus, academics are more concerned to affect colleagues' research and priorities [...] they have to be expressed in the dominant academic language which usually differs from that used by practitioners. Reputationally organized research therefore tends to be relatively general and abstract and more interdependent³⁴.

Pour les domaines d'études où les résultats de la recherche sont destinés à des utilisateurs qui ne sont pas nécessairement eux-mêmes producteurs de connaissances, la dynamique est différente :

Researchers in vocationally oriented sciences are, however, less directed to their immediate colleagues than those in other fields because of their dependence upon professional labour markets and employers. Research in these fields is intended to improve practical skills as well as contribute to theoretical knowledge and so the selection of problems and material is guided by professional goals and relevance standards as well as intellectual ones. [...] these sorts of scientists have two « markets » for their intellectual products, themselves and professional practitioners³⁵.

Les disciplines dont l'objet est l'administration publique se situent entre ces deux cas. Nicholas Henry a bien résumé la situation lorsqu'il a écrit : « *Public administration will ultimately fail as a professional field unless it succeeds as an academic one*³⁶. » La littérature sur l'administration publique comme profession, fait remarquer Nadon, « converge presque

33. Peter T. Manicas, « The social science disciplines: The american model », dans Peter Wagner, Björn Wittrock et Richard Whitley (dir.), *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, Dordrecht, Reidel, 1990, p. 45-71.

34. Richard Whitley, « The management sciences and managerial skills », *Organization Studies*, vol. 9, n° 1, 1988, p. 50.

35. *Loc. cit.*

36. Nicholas L. Henry, « Root and branch: Public administration's travail toward the future », dans Naomi B. Lynn et Aaron Wildavsky (dir.), *op. cit.*, p. 21.

unanimement vers la non-reconnaissance d'un tel statut³⁷ ». La pratique de l'administration publique, poursuit-elle, n'est ni tout à fait science, ni tout à fait profession.

Pour comprendre l'émergence et l'institutionnalisation de pratiques reliées à l'étude de l'administration publique, il n'est ainsi pas suffisant d'étudier les conditions qui auraient pu permettre l'arrivée de professeurs ou de chercheurs formés à l'étranger et le développement de leurs stratégies pour s'assurer de demeurer actifs. Il faut également analyser le rôle actif des institutions universitaires, conséquence logique du fait que ce sont elles qui répondent aux besoins explicites ou non des gouvernements et des administrations par la création, entre autres, de programmes de formation. Dans cette perspective, l'objectif de cet ouvrage consiste à établir la combinaison de facteurs individuels, institutionnels et socio-politiques qui ont mené à l'instauration du Management Public dans le système universitaire québécois. L'ENAP, l'Université du Québec (UQ), l'Université Laval et l'Université de Montréal sont les institutions déterminantes de ce processus³⁸.

Cette étude ne prétend pas dresser un tableau complet de l'état du Management Public en enseignement et en recherche dans la province. Les premières années de son institutionnalisation doivent certainement faire l'objet d'une analyse minutieuse parce qu'elles témoignent de son émergence, mais il n'y a guère d'intérêt à connaître le détail de tous les cours, programmes, livres, etc., qui ont été associés au Management Public, en particulier après les années 1990, alors qu'il était bien ancré. De même, si l'ouvrage procède à l'analyse de la création d'institutions universitaires et de programmes d'études, il ne cherche pas pour autant à relater l'histoire complète des institutions qui ont été engagées dans le développement du Management Public. Effectuer un travail d'ordre réflexif reposant sur l'analyse de documents d'archives et la réalisation d'entrevues demeure au cœur de cet ouvrage.

L'étude s'ouvre sur la Révolution tranquille et la modernisation administrative qui a mené les autorités gouvernementales québécoises à établir des besoins de formation en administration publique pour ses administrateurs. Partant de là, elle explique comment la nécessité de disposer d'administrateurs publics chevronnés a amené les universités québécoises à intégrer, ou simplement à essayer, dans certains cas, le champ de

37. Sylvia Nadon, *op. cit.*, p. 34.

38. Les recherches menées indiquent que les autres universités francophones de la province n'ont pas contribué de manière significative, quand elles l'ont fait, au développement de l'Administration et du Management Publics. C'est le cas notamment de l'Université du Québec à Montréal et de l'Université de Sherbrooke.

l'enseignement en administration publique. Le deuxième chapitre montre que l'émergence du Management Public dans le contexte de rationalisation des années 1970 est le produit de la structure des relations entre les universités de la province, de même que leurs positions individuelles qui ont été mises en place au cours des années 1960. Cette idée est reprise au troisième chapitre, qui traite de l'institutionnalisation, et qui montre comment le Management Public s'est enraciné au cours des années 1980 et 1990 dans le système universitaire québécois suivant une logique davantage guidée par des choix institutionnels qu'individuels, ou même de groupe. Le dernier chapitre présente l'idée que l'identité associée au Management Public dans les institutions universitaires de la province, là où il est présent, est liée aux institutions plutôt qu'aux individus.

1

Former des administrateurs publics pour moderniser le Québec

La fin des années 1950 est une période de consolidation de l'État-providence dans la majorité des pays développés. Au Québec, la situation est toutefois différente, l'État étant le simple gardien de l'ordre public, un suppléant de l'Église et de l'entreprise privée¹. L'Église catholique joue en effet un rôle prédominant dans les domaines de la santé et de l'éducation : la majorité des hôpitaux lui appartiennent, l'État québécois en finançant le tiers, et le système d'éducation, tant au niveau secondaire qu'universitaire, est administré par des communautés religieuses².

Avec l'élection du Parti libéral à la tête du gouvernement en 1960, les choses sont appelées à changer. En fait, une transformation profonde de l'ensemble de la société québécoise s'amorce. Pour Jean Lesage, nouveau premier ministre, nationalisme québécois et modernité vont de pair. Son équipe souhaite dépasser l'idéologie traditionnelle qui, croit-on, explique le retard du Québec sur les autres provinces canadiennes. Le développement de la province, incluant celui des domaines de la santé et de l'éducation, doit être pris en charge par l'État afin de permettre l'égalité de tous les citoyens et citoyennes³. C'est là le début de la Révolution tranquille, conçue comme un rejet de l'idéologie dominante, tant par les groupes

-
1. Antoine Ambroise, « Modernisation politique et administrative au Québec (1960-1985) », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 53, n° 2, 1987, p. 181.
 2. Kenneth McRoberts et Dale Posgate, *Développement et modernisation du Québec*, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 80.
 3. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal et Toronto, Les Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986, p. 296.

nationalistes que par la majorité des intellectuels québécois⁴. L'État doit devenir le moteur de la modernisation de la société québécoise, et l'administration publique en est à la fois l'instrument et la cible. Toutefois, sans administrateurs publics chevronnés, rien de ceci ne peut être réalisé. Tout au long des années 1960, le gouvernement québécois cherche, tant par des démarches auprès d'institutions universitaires que par l'organisation de comités et de groupes de travail, à établir un tel groupe de fonctionnaires.

Les débuts de la modernisation de l'administration publique

Certains pourraient faire valoir que l'administration publique québécoise se développe considérablement entre les années 1930 et la fin des années 1950. Il est vrai qu'elle connaît une croissance en matière d'unités administratives et d'effectifs. Entre 1934 et 1959, le nombre de ministères double presque, passant de 12 à 20, tandis que le nombre de régies, organismes de réglementation plus ou moins autonomes, augmente également, notamment sous le gouvernement Duplessis⁵. Au cours de la même période, les effectifs de la fonction publique passent de 6 645 à 29 298 employés⁶. Au moment de l'élection du gouvernement Lesage, l'administration publique québécoise est donc considérablement plus importante qu'elle ne l'était 25 ans plus tôt.

Cette croissance de la taille de l'administration ne doit toutefois pas être confondue avec un développement administratif, c'est-à-dire une modernisation. L'idéal type de la modernité administrative, du moins à cette époque, correspond à la conception webérienne de la bureaucratie⁷. C'est une organisation dont l'impersonnalité et la rationalité plutôt que le favoritisme et l'improvisation constituent les piliers. En 1960, l'administration publique québécoise se trouve bien loin de cet idéal. Elle n'a pas connu de changements qualitatifs significatifs depuis des années, et ses processus sont peu développés. Les structures supérieures de l'administration, qui servent d'état-major au pouvoir exécutif, sont demeurées presque les mêmes depuis la Première Guerre mondiale. Seulement trois entités sont créées entre 1870 et 1960, et deux d'entre elles n'ont pas vraiment pour but la modernisation: le Service général des achats permet au premier ministre Duplessis un contrôle personnel important des achats gouvernementaux, tandis que la Commission du service civil joue un rôle

4. Kenneth McRoberts et Dale Posgate, *op. cit.*, p. 116.

5. James Iain Gow, *op. cit.*, p. 269-270.

6. *Ibid.*, p. 282.

7. Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.

effacé sous ce même premier ministre⁸. De plus, l'administration québécoise souffre de «l'absence de moyens de planification, de coordination et de contrôle⁹». Le gouvernement doit réformer l'administration, son principal instrument d'intervention sociale et économique, s'il souhaite implanter son projet de société.

Le gouvernement Lesage s'attaque d'ailleurs rapidement à l'établissement d'une administration moderne. Premièrement, la croissance de la taille de l'administration est maintenue. Ainsi, il augmente de manière substantielle les ressources de l'administration publique. Entre 1959-1960 et 1963-1964, le budget des dépenses passe de 598 000 000 \$ à 1 101 000 000 \$, soit une augmentation de presque 100 % en cinq ans¹⁰. Deuxièmement, toutes les missions de l'État connaissent un développement considérable, observable à l'augmentation du nombre de ministères et de programmes. Troisièmement, l'action de l'État québécois s'appuie désormais sur des technocrates fraîchement embauchés, de jeunes diplômés universitaires, souvent émouls des facultés universitaires de sciences sociales¹¹. Ces nouveaux spécialistes de «l'ingénierie humaine et socioéconomique¹²» constituent en quelque sorte le moteur de l'intervention étatique, car ce sont sur leurs analyses et prévisions que l'action gouvernementale repose. Quatrièmement, l'équipe de Lesage entreprend une révision complète du fonctionnement de l'administration. Tout d'abord, des structures de planification inspirées de l'expérience de la France sont adoptées. Le Conseil d'orientation économique, le Comité ministériel de planification et le Comité permanent d'aménagement des ressources voient le jour, tandis qu'entre 1960 et 1965, une dizaine de ministères se dotent de structures permanentes ou temporaires de planification¹³. Parallèlement, des structures de coordination sont développées afin que les activités des ministères et des organismes soient harmonisées. Au Conseil exécutif, les réunions du Conseil des ministres deviennent plus formalisées et le poste

8. James Iain Gow, «Modernisation et administration publique», dans Edmond Orban et al. (dir.), *La modernisation politique du Québec*, Montréal, Boréal Express, 1976, p. 160.

9. *Ibid.*, p. 164-165.

10. Québec, Ministère des Finances, *Comptes publics*, Québec, le Ministère, 1959, 1960, 1961, 1962 et 1963.

11. Paul Gervais, *Les diplômés en sciences sociales dans la fonction publique du Québec*, Mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1970.

12. Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, Laval, Albert Saint-Martin, 1979.

13. André Bazinet, *Les commissions d'enquête au Québec (1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, Mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1976, p. 110-145.

de secrétaire général du gouvernement, dont l'un des rôles est de coordonner l'ensemble des activités de l'appareil administratif, est créé. La coordination des activités administratives est également assurée par l'établissement de politiques communes en matière d'achats, d'information et de publicité et de traitement de l'information¹⁴. Cinquièmement, la gestion financière connaît une réforme en profondeur dont l'objectif est d'empêcher le patronage, le favoritisme et la négligence. De nombreuses mesures sont prises afin d'empêcher de telles pratiques, dont la création d'un ministère du Revenu distinct du ministère des Finances, et l'adoption d'une loi changeant les dépenses autorisées en dépenses devant être votées par l'Assemblée nationale annuellement¹⁵. Les contrôles des dépenses sont accrus, notamment par la transformation du Bureau de la trésorerie en Conseil du trésor et la création du poste de contrôleur. Enfin, la fonction publique, jusque-là gérée selon un régime paternaliste, voit son fonctionnement révisé, notamment par l'introduction dès 1960 des concours de recrutement publics¹⁶. Le développement de structures de planification et de coordination de l'administration, ainsi que la révision de la gestion des finances publiques et de la fonction publique poursuivent le même objectif : introduire des règles impersonnelles comme base de l'activité afin que l'administration devienne un modèle d'efficacité et d'équité.

Cette modernisation administrative ne saurait toutefois être complète sans la présence d'administrateurs publics chevronnés. Or, au début des années 1960, on compte peu d'administrateurs publics : en 1959, on en dénombre 260¹⁷. Au-delà de ce chiffre, ces administrateurs voient leur rôle « limité à celui d'aviseur technique, exécutant de la volonté gouvernementale¹⁸ ». La gestion ne constitue qu'une part restreinte de leurs activités, et seul le dixième d'entre eux possède une formation en gestion¹⁹. La recherche d'administrateurs chevronnés n'est toutefois pas l'apanage du Québec, bien que les besoins de l'administration publique y soient plus criants. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on assiste à une diffusion des modèles américains d'organisation du travail censés favoriser

14. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, op. cit., p. 323-330.

15. *Ibid.*, p. 310.

16. Québec, Commission du service civil, *Rapport annuel 1960-1961*, Québec, Commission du service civil, 1961.

17. Roch Bolduc, « Les cadres supérieurs, quinze ans après », *Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 4, 1978, p. 619.

18. *Ibid.*, p. 630.

19. *Ibid.*, p. 622.

la productivité des entreprises²⁰. La propriété et la gestion sont désormais deux activités distinctes et en découlent des réorganisations d'entreprises. Cette spécialisation des responsabilités et des tâches entraîne le développement d'une nouvelle catégorie d'employés, les cadres, dont la tâche consiste à superviser le travail des employés subalternes²¹. Les administrations publiques ne sont pas en reste et souhaitent compter parmi leurs rangs les administrateurs qui sauront faire augmenter leur productivité. Au Canada, la Commission royale sur l'organisation du gouvernement (commission Glassco) incarne cette préoccupation, à l'instar de la commission Hoover aux États-Unis et de groupes de travail semblables dans d'autres pays. Cette reconnaissance des cadres est accompagnée d'un mouvement en faveur du développement des carrières tenant compte de leurs besoins individuels²². Cette approche, qui s'inscrit dans la tradition de l'école des relations humaines, bien connue en management, veut que le cadre sache « que ses capacités seront utilisées au maximum et qu'il pourra atteindre les postes les plus élevés que lui permettent ses capacités²³ ». Conséquence : une attention particulière est accordée à l'endroit de la formation des cadres, afin que ceux-ci puissent disposer des moyens nécessaires à leur ascension organisationnelle. Le Québec prend part à ce mouvement par sa situation nord-américaine, mais cherche à former des cadres avant tout parce que la transformation de l'administration publique le nécessite. Toutefois, au Québec comme dans beaucoup d'autres endroits, il y a un obstacle majeur : il n'existe pas de programme de formation préparant à la fonction publique. Le gouvernement Lesage entreprend donc des démarches afin qu'un tel programme soit établi le plus rapidement possible.

Une possible collaboration avec l'École des hautes études commerciales

C'est d'abord à l'École des hautes études commerciales de Montréal (HEC) que le gouvernement québécois s'adresse afin de trouver réponse à la question de la formation des administrateurs publics. Fondée en 1907, l'École est la première institution de langue française au Québec consacrée

20. Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 160.

21. Pour une analyse de la formation de la catégorie sociale des cadres dans le milieu des affaires en Amérique du Nord, plus particulièrement au Québec, voir Claude Maheu, « L'émergence d'une profession : l'administration », *Recherches sociographiques*, vol. 19, n° 2, 1978, p. 189-219.

22. Luc Boltanski, *op. cit.*, p. 220.

23. *Loc. cit.*

à l'apprentissage des rudiments des affaires et de leur gestion. Avant sa création, les jeunes Canadiens français qui pouvaient s'instruire obtenaient traditionnellement des diplômes en droit, en médecine ou encore en théologie, alors que la province souffrait d'un manque d'ingénieurs et de commerçants instruits. L'École des HEC fut établie afin de former les Canadiens français aux affaires, et leur permettre ainsi de profiter pleinement de la prospérité dont le Canada jouissait alors²⁴.

Le gouvernement québécois s'adresse à l'École des HEC d'abord parce qu'elle présente une longue tradition d'éducation des administrateurs canadiens-français pour les entreprises privées²⁵. À ce titre, elle semble bien placée pour former les administrateurs publics : elle dispose déjà des structures, de l'expérience et des professeurs. Ensuite, au tournant des années 1960, les écoles et les facultés d'administration des affaires sont les premières à répondre aux besoins de formation des cadres de l'administration publique, avant les départements de science politique²⁶.

À leur instar, l'École des HEC souhaite être davantage engagée dans la formation de fonctionnaires. En fait, dès les années 1950, Esdras Minville, directeur de l'institution depuis 1938, demande au gouvernement québécois « de faciliter le placement des diplômés [de l'École] dans l'administration provinciale²⁷ ». C'est que Minville voit grand pour l'institution qu'il dirige :

Il voudrait que l'École puisse jouer dans la province de Québec un rôle comparable à celui de la Graduate School of Business Administration [de l'Université Harvard] des États-Unis : former de futurs administrateurs pour les maisons d'affaires et pour la fonction publique, des professeurs pour l'enseignement commercial supérieur à l'École même et dans les autres institutions²⁸.

Le journal de l'Association étudiante de l'Université de Montréal, *Le Quartier latin*, rapporte même, en 1955, que l'École des HEC serait sur le point de connaître une transformation majeure pour laisser place à une

24. Pierre Harvey, *Histoire de l'École des hautes études commerciales de Montréal*, Tome I : 1887-1926, Montréal, Québec Amérique, 1994.

25. Claude Maheu, *op. cit.*, p. 198.

26. Paul A. Pross et V. Seymour Wilson, « Graduate education in canadian public administration: Antecedents, present trends and portents », *Administration publique du Canada*, vol. 19, n° 4, 1976, p. 530-531.

27. Robert Rumilly, *Histoire de l'École des hautes études commerciales de Montréal*, Montréal, Beauchemin, 1966, p. 143. L'influence de l'Université Harvard sur le développement de ce type d'enseignement fut considérable. De nombreuses universités nord-américaines s'en inspirèrent pour leur développement.

28. *Ibid.*, p. 176-177.

école d'administration publique et privée qui assumerait la formation tant de hauts fonctionnaires que de cadres supérieurs²⁹. On peut ajouter que le nationalisme qu'a toujours affiché Minville a probablement influencé le choix du gouvernement Lesage de contacter cette institution universitaire, dont il nomme d'ailleurs le directeur, alors qu'il n'a aucune prise sur la nomination des recteurs des universités.

Les premiers contacts entre le gouvernement québécois et l'École des HEC sont établis sur la base du réseau de connaissances d'un ministre du cabinet Lesage, René Lévesque. En 1961, Lévesque approche un professeur de l'École, Roland Parenteau, au sujet de la possibilité d'établir un programme de formation en administration pour les fonctionnaires québécois. Les deux hommes s'étaient rencontrés quelques années plus tôt dans les studios de télévision où Lévesque animait une émission hebdomadaire traitant d'actualité. Parenteau avait participé à quelques-unes de ces émissions à titre d'invité. Au moment où Lévesque le contacte, Parenteau enseigne l'économie à l'École des HEC depuis 1949. Avec François-Albert Angers, François Vézina, de même que Gilles Desrochers, Parenteau enseigne des cours liés au secteur public dans une institution où la majorité des cours portent sur l'entreprise privée et où les professeurs ont été formés dans des programmes de sciences commerciales.

Après un échange avec Lévesque, Parenteau rédige un mémo dans lequel il écrit ne pas croire qu'une école spécialisée en administration publique, ni qu'un département de science politique, pourrait répondre aux besoins de formation des administrateurs publics. Dans le premier cas, croit-il, il n'y a pas assez de ressources intellectuelles au Québec pour établir une telle institution. De plus, une telle école limiterait d'éventuels diplômés à des carrières dans la fonction publique, une formule qui attirerait trop peu de candidats. Dans le cas des départements de science politique, Parenteau considère qu'ils sont trop peu développés et qu'ils n'offrent pas les cours nécessaires à un tel programme. Ces départements mettraient davantage l'accent sur les aspects théoriques de l'administration publique, alors « que les besoins les plus urgents sont probablement concrets³⁰ ». Parenteau suggère d'intégrer « la préparation à l'administration publique à une école existante préparant aux carrières administratives

29. Pierre Harvey, *op. cit.*, p. 299.

30. Archives de l'ENAP (AENAP), Création de l'ENAP, 005.01, 1970-1985, Roland Parenteau, Mémo préparé à la demande de René Lévesque, ministre dans le gouvernement Lesage (1961) et présenté au directeur de l'École des HEC, 1961.

en général³¹ ». Minville reprend les arguments formulés par Parenteau et fait savoir au premier ministre que l'École est disposée à préparer des individus pour les carrières dans l'administration publique québécoise³². Il suffirait de quelques ajouts au programme d'études régulier de l'École pour permettre aux étudiants d'occuper ces fonctions. Le gouvernement québécois et l'École des HEC semblent avoir trouvé un terrain d'entente.

En novembre de la même année, en vertu de son contrat d'affiliation avec l'Université de Montréal établi en 1957, l'École des HEC soumet la demande suivante à la Commission des études de l'Université³³:

En vue de mieux faire comprendre au public en général, aux élèves des collèges, aux employeurs et au monde de l'enseignement que l'École des hautes études commerciales est une école d'administration, la Corporation de l'École [...] décide à l'unanimité que le diplôme décerné à la fin du cours de licence s'appellera [...] licence en sciences administratives, et prie l'Université de bien vouloir substituer la nouvelle appellation à l'ancienne [licence en administration des affaires]. Le nouveau diplôme indiquera l'option choisie par l'étudiant: finance, contrôle, économie appliquée, mathématiques appliquées ou toute autre option qui pourra être éventuellement créée³⁴.

Parmi ces éventuelles options, il y a l'administration publique, lit-on entre les lignes.

Cette subtilité n'échappe pas à l'un des membres de la Commission des études, Philippe Garigue. Ce dernier, doyen de la Faculté des sciences sociales, économiques et politiques (FSSEP) et directeur du Département de science politique, s'oppose à la demande de Minville. L'échange que les deux hommes ont durant la réunion de la Commission mérite d'être cité:

M. Garigue est d'avis que l'École [...] aurait avantage dans le moment à limiter le titre à celui de Licence en administration des affaires. M. Garigue explique que les termes « Sciences administratives » incluent tous les domaines de l'administration et impliquent nécessairement l'apport de disciplines comme le droit, la sociologie,

31. *Loc. cit.*

32. Archives de l'École des hautes études commerciales de Montréal (AHEC), Fonds du directeur, A007, K1, Correspondance d'E. Minville, Lettre d'Esdras Minville à l'honorable Jean Lesage, 10 mars 1961.

33. AHEC, Fonds de la Corporation des hautes études commerciales de Montréal, A004, G2, Contrat d'affiliation de l'École des hautes études commerciales de Montréal avec l'Université de Montréal, 1957.

34. Archives de l'Université de Montréal (AUM), Fonds de la Commission des études, A33, Procès-verbal de la réunion de la Commission, 30 novembre 1961, p. 564.

etc. En principe, M. Garigue ne voit aucune objection à ce que l'École [...] donne éventuellement des cours dans tous les domaines des sciences administratives, mais il trouve que la présente demande est prématurée et que cette orientation devrait se faire après une étude complète du problème.

M. Minville explique que cette demande correspond à un besoin présent et qu'effectivement, les diplômés des Hautes Études se dirigent actuellement vers tous les domaines de l'administration, tant publique que privée. La dénomination actuelle de leur diplôme ne correspond plus au champ d'action très varié des diplômés. M. Garigue signale pour sa part que les sciences administratives font actuellement l'objet d'une étude dans plusieurs pays, et que M. Minville et lui-même doivent justement effectuer prochainement un séjour aux États-Unis pour étudier cette question. M. Garigue propose que la demande de l'École « [...] soit étudiée après ce voyage afin de posséder une meilleure connaissance du problème³⁵ ».

Pour comprendre l'opposition que manifeste Garigue à l'endroit de la demande de l'École des HEC, il faut savoir que le Département de science politique, fondé en 1958, cherche alors à définir sa place dans le processus d'institutionnalisation de la science politique qui prend place au Québec³⁶. Or, au début des années 1960, l'Administration Publique est l'une des spécialités de la science politique en Amérique du Nord. Il est vrai qu'aux États-Unis, le début d'un schisme avec la science politique se fait sentir, mais, à défaut de meilleure niche, la plupart du temps, l'Administration Publique loge chez la science politique³⁷. L'importance qu'accorde le Département de science politique à l'Administration Publique se reflète dans la description de son programme de baccalauréat, où la science politique est présentée comme une discipline qui inclut l'Administration Publique. De plus, l'un des objectifs du Département consiste à préparer les étudiants à des postes de contrôle dans l'administration³⁸. L'Administration Publique revêt également une importance certaine pour la FSSEP. Lorsque Philippe Garigue en devient le doyen à la fin des années 1950, il souhaite que les futurs diplômés de la Faculté deviennent l'élite

35. *Ibid.*, p. 571.

36. Michel Leclerc, *La science politique au Québec. Essai sur le développement institutionnel, 1920-1980*, Montréal, L'Hexagone, 1982, p. 116-117.

37. William A. Robson, *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: science politique*, Paris, UNESCO, 1955; UNESCO, *La science politique contemporaine: contribution à la recherche, la méthode et l'enseignement*, Paris, UNESCO, 1950.

38. Michel Leclerc, *op. cit.*, p. 119.

administrative du Canada français, et il jongle même avec l'idée d'un programme en administration publique qui serait sous l'égide de la Faculté, programme qui n'a jamais vu le jour³⁹. Laisser à l'École des HEC la possibilité de développer un programme de formation en administration publique pourrait nuire considérablement à l'essor du Département de science politique et de la Faculté des sciences sociales, économiques et politiques.

Les procès-verbaux des réunions de la Commission des études tenues après le 30 novembre 1961 indiquent que l'opposition de Philippe Garigue sonne le glas du projet de l'École des HEC. Les structures institutionnelles liant l'École à l'Université de Montréal ont institué un rapport de force empêchant de créer le programme en administration publique pour le gouvernement du Québec. En fait, ces structures bloqueront toute initiative dans le domaine. À la fin des années 1960, une collaboration entre le Département de science politique, le Département d'administration de la santé, la Faculté de droit, la Faculté des sciences de l'éducation et l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal en vue de développer un programme de maîtrise connaît un sort similaire, en raison des tensions entre l'École des HEC et la Faculté de droit, incapables de s'entendre tant sur la forme que le contenu du projet⁴⁰. Même si le directeur de l'École des HEC croyait que l'École devait pouvoir décerner un diplôme de maîtrise en administration publique⁴¹, cette forme d'enseignement et la recherche dans ce domaine sont demeurées sous l'égide du Département de science politique. Selon le Comité du développement académique de l'université, «l'absence d'un organisme responsable de la définition d'une politique générale au niveau des études supérieures a nui considérablement au développement de ces dernières et tout particulièrement quand se posait la question de l'interdisciplinarité⁴²». Même si une politique d'harmonisation avait été développée au début des années 1960, force fut de constater que la lourdeur des structures de l'institution se faisait toujours sentir.

39. Philippe Garigue, «La faculté des sciences sociales de l'Université de Montréal», *Culture*, vol. 19, n° 4, 1958, p. 395; AUM, Fonds de la Faculté des sciences sociales, E-100, C1,13, Correspondance générale du doyen P. Garigue, lettre de Philippe Garigue à Jean Rémillard, 4 août 1961.

40. AUM, FFSS, E-100, D2,37, J.I. Gow, Comité sur l'enseignement de l'administration publique, «Programme de maîtrise en administration publique», 17 juin 1969.

41. *Loc. cit.*

42. Université de Montréal, Comité du développement académique, *Rapport sur les structures de l'Université*, Montréal, Université de Montréal, 1969, p. 4.

Valse-hésitation à l'Université Laval

Au cours des années 1940 et 1950, les professeurs de la Faculté des sciences sociales (FSS) contribuent de manière importante au développement des sciences sociales au Québec ainsi qu'à leur différenciation des champs religieux et politique⁴³. En fait, leurs activités de recherche et d'enseignement, de même que leur engagement politique, sont souvent une contestation de l'ordre établi et de la légitimité du pouvoir du gouvernement Duplessis. Conséquences : le gouvernement n'attribue pas de subvention à la Faculté, et les portes de l'administration demeurent fermées à ses diplômés⁴⁴. Pour établir la pertinence de leurs travaux de recherche et favoriser leur développement, les professeurs de la FSS n'ont d'autre choix que d'appuyer les mouvements syndicaux et coopératifs, ainsi que le parti de l'opposition, le Parti libéral. Lorsque ce dernier accède au pouvoir et entreprend sa réforme de l'État, il s'inspire des réflexions et des recherches menées par les professeurs de la FSS et embauche plusieurs de ses diplômés⁴⁵.

Au moment où le gouvernement québécois et l'École des HEC tentent de s'entendre sur un projet de programme de formation, le Département de science politique de l'Université Laval cherche à établir son propre programme en administration publique. Le Département de science politique porte un intérêt particulier à la formation des administrateurs publics⁴⁶. Au-delà de la volonté de ses professeurs de s'engager dans la modernisation du Québec, pour comprendre cet intérêt, il faut connaître sa position au sein de la Faculté. L'une des versions de l'histoire de la création du Département veut que ses trois fondateurs, Léon Dion, Maurice Tremblay et Gérard Bergeron, tous trois professeurs de sociologie, souhaitaient être davantage associés à ce que l'on nommait à l'époque les sciences politiques⁴⁷. Même si un tel département est créé en 1954, ceci ne suffit pas à assurer son autonomie ni celle de ses professeurs à l'intérieur de la Faculté, car la rupture avec la sociologie n'est pas véritablement établie. Le Département de science politique ne compte parmi ses rangs que des professeurs formés tardivement à la science politique et a recours à des spécialistes de l'extérieur, empêchant ainsi un contrôle complet de son

43. Marcel Fournier, «L'institutionnalisation des sciences sociales au Québec», *Sociologie et sociétés*, vol. 5, n° 1, 1973, p. 53.

44. *Loc. cit.*

45. *Ibid.*, p. 55; Paul Gervais, *op. cit.*

46. Vincent Lemieux, «Le Département de science politique», dans Albert Faucher (dir.), *Cinquante ans de sciences sociales à l'Université Laval. L'histoire de la Faculté des sciences sociales (1938-1988)*, Québec, Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, 1988, p. 257-258.

47. *Ibid.*, p. 251.

enseignement. Dans ce processus de différenciation, l'Administration Publique accorde au Département un statut unique au sein de la Faculté, car c'est une spécialité à laquelle ne peut prétendre aucun autre département. Cette différenciation se concrétise notamment par la création d'un programme de formation en administration publique destiné aux fonctionnaires québécois, créé à la seule initiative du Département. Ce programme de trois ans est offert en cours du soir ; il accueille ses premiers étudiants, 42 fonctionnaires en exercice, durant l'année scolaire 1961-1962.

Quelque temps plus tard, le Département de science politique envisage la création d'un programme de maîtrise en Administration Publique, voire d'une école. La réforme de la structure des programmes de la Faculté en 1961, qui permet au Département de concentrer ses cours d'Administration Publique à la quatrième année d'études du programme régulier, amène Léon Dion et Maurice Tremblay à croire qu'il y a là un embryon d'école d'administration publique et qu'ainsi, le Département « se présenterait mieux en face du Gouvernement [*sic*] provincial⁴⁸ » pour soumettre un projet de formation des fonctionnaires. Cette occasion, jumelée à l'inscription de 50 nouveaux étudiants au programme de soir en 1962-1963, incite le Département à demander à Émile Gosselin de préparer un projet de maîtrise en Administration Publique.

Le mémoire présenté par Gosselin, évalué par les membres du Département un peu moins d'un an plus tard, reçoit un accueil mitigé⁴⁹. Léon Dion se dit frappé par le caractère multidisciplinaire du programme proposé, et il « se demande s'il ne serait pas préférable de former un bon sociologue ou encore un bon économiste d'abord, quitte à l'initier ensuite aux autres disciplines⁵⁰ ». Maurice Tremblay se questionne pour sa part sur la possibilité de réaliser un tel programme, compte tenu des structures de l'Université. Enfin, Roch Bolduc, un analyste de l'administration provinciale depuis 1953 qui a étudié l'administration publique à l'Université de Chicago, qui est aussi chargé de cours au Département, insiste pour que ce dernier s'inspire de la formule de l'Université Harvard pour « *rising stars* » et forme les étudiants à l'analyse de politique. Les initiateurs du

48. Archives de l'Université Laval (AUL), Fonds du Département de science politique (FDSP), U685/31/1, Procès-verbal de la réunion du Département de science politique, 24 janvier 1962.

49. AUL, FFSS, U567/6/1, Programme de cours de maîtrise en administration publique, s.d., 1963-1968, Émile Gosselin, « Programme de cours de maîtrise en administration publique », 1963, p. 1.

50. AUL, FDSP, U685/31/1, Procès-verbal de la réunion du Département de science politique, 16 mars 1964.

projet deviennent alors beaucoup moins enthousiastes à l'idée de créer un programme de maîtrise ou une école d'administration publique au sein du Département.

Au-delà des critiques et des problèmes soulevés, le développement de l'Administration Publique au Département de science politique rencontre une opposition de la part de certains de ses membres, parce qu'il limite l'autonomie départementale et celle de ses professeurs, et ce, de deux façons. Tout d'abord, comme l'a expliqué un acteur de cet épisode lors d'un entretien, l'Administration Publique commence à prendre une ampleur considérable, introduisant un déséquilibre au Département. Les spécialistes de l'Administration Publique y sont de plus en plus nombreux, une option en Administration Publique⁵¹ est créée à l'intérieur du programme régulier de baccalauréat en 1962, et le Département offre un programme du soir destiné aux fonctionnaires, qui compte de nombreux étudiants. Si un programme ou une école d'administration publique voyait le jour, ceci conférerait un poids important, voire dominant, à l'Administration Publique. Or l'enseignement de l'Administration Publique tel qu'il est conçu dans le mémoire de Gosselin n'est pas compatible avec le profil de la majorité des professeurs du Département. Les pères fondateurs du Département détiennent tous un doctorat, ce qui n'est pas le cas des professeurs d'Administration Publique. Les quelques autres professeurs du Département se consacrent à la recherche fondamentale plutôt qu'à des considérations d'ordre professionnel de la science politique. Même si l'Administration Publique a servi la différenciation du Département de science politique à ses débuts, et a ainsi permis à ses premiers professeurs d'acquérir une identité propre et une autonomie, elle ne doit pas pour autant leur nuire. Dans le même ordre d'idées, selon un autre témoin des événements qui a été rencontré, le Département ne souhaitait pas devenir trop près du gouvernement, alors que la création d'un programme de maîtrise ou une école d'administration publique laissait supposer un rapprochement. Ce témoin ajoute que le gouvernement québécois a même offert à l'Université Laval la possibilité d'accueillir l'école d'administration publique qu'il souhaitait voir s'établir, ce que le Département a refusé pour cette raison⁵². C'est dans ce contexte que le Département de science politique de l'Université Laval abandonne l'idée de donner un statut particulier à l'Administration Publique, et qu'il met même fin au programme spécial de cours du soir pour fonctionnaires. Il accueille une dernière cohorte d'étudiants en 1963-1964⁵³.

51. Vincent Lemieux, *op. cit.*, p. 255.

52. Une autre personne a confirmé cette version des faits en entrevue, disant toutefois ne pas pouvoir expliquer pourquoi l'Université Laval a rejeté l'offre gouvernementale.

53. Vincent Lemieux, *op. cit.*, p. 256.

Quelques années plus tard, Napoléon LeBlanc, doyen de la FSS, prend l'initiative de proposer un nouveau projet de programme de maîtrise en administration publique, semblable à celui présenté par Gosselin, à la différence qu'il implique plus de départements. En 1966, la Commission des études de l'Université rejette ce projet, invoquant des problèmes de coordination des différents départements et facultés. La Commission, considérant la pluridisciplinarité du programme proposé, souhaite également que la responsabilité du programme soit confiée à l'École des gradués plutôt qu'à la FSS.

Le projet proposé par LeBlanc semble avoir été victime de la recherche d'autonomie des différentes unités de l'université. Comme le note un comité travaillant à la réforme des structures de l'institution en 1968, l'Université Laval repose sur les départements et les facultés, ce qui entraîne des cloisonnements et encourage les départements et les facultés à se livrer des luttes, notamment pour l'appropriation de ressources liées à l'établissement d'un programme ou d'une école en administration publique⁵⁴. Cette situation empêche la collaboration des départements de la FSS, de même que de facultés de l'Université, notamment la FSS et la Faculté des sciences de l'administration.

Les initiatives de Paul Gérin-Lajoie

En septembre 1963, la situation de la formation des administrateurs publics québécois n'a guère progressé depuis l'arrivée au pouvoir du parti libéral. L'échec du projet en collaboration avec l'École des HEC, l'intention du Département de science politique de l'Université Laval de ne pas établir d'école ni de programme en administration publique et la compétition entre les composantes de cette même université montrent que le système universitaire québécois ne peut répondre aux demandes du gouvernement québécois. Les besoins de formation demeurent toutefois pressants. Paul Gérin-Lajoie, ministre de l'Éducation et ministre responsable de la formation des administrateurs publics, décide alors que ce sera en France, du moins pour le moment, que les fonctionnaires de l'administration publique québécoise seront formés, tandis qu'un comité tente de trouver une solution provinciale.

54. Université Laval, Comité de développement et de planification de l'enseignement et de la recherche, *Un projet de réforme pour l'Université Laval*, Québec, Université Laval, 1968, p. 34. Le problème que soulève le comité n'est pas propre à l'Université Laval. Dans les années 1960, la structure classique des universités est remise en question partout.

Bonjour la France : l'École nationale d'administration

Face à l'impossibilité d'élaborer un programme de formation pour les administrateurs publics, le gouvernement québécois adopte le comportement du gouvernement d'un État en développement : il se tourne vers l'étranger. Ce phénomène, bien connu en administration publique, est appelé mimétisme administratif⁵⁵. Habituellement utilisé pour analyser les administrations de pays en développement, ce concept peut également rendre compte, d'une certaine façon, des relations entre le Québec et la France. En éducation, par exemple, le système universitaire québécois a longtemps imité le modèle français⁵⁶. Au moment où le gouvernement Lesage souhaite moderniser l'administration québécoise et former ses administrateurs, il semble naturel qu'il se tourne vers la France comme source d'inspiration et de collaboration. Ce choix est d'autant plus justifié qu'au même moment, le gouvernement québécois souhaite établir un rapprochement avec l'Hexagone en matière d'éducation, et qu'il est sur le point de signer une entente de collaboration avec son homologue français⁵⁷. Entre 1964 et 1970, malgré l'absence de politique officielle d'une part comme de l'autre, sept ou huit fonctionnaires du Québec se rendent chaque année à l'École nationale d'administration (ENA), à Paris, afin d'y suivre un programme de perfectionnement, tandis que des fonctionnaires français passent chaque année quelque temps au Québec afin de se familiariser avec l'administration provinciale.

Dans le système d'éducation supérieure français, l'ENA appartient à la famille des grandes écoles par lesquelles il faut obligatoirement passer pour obtenir un poste dans un organe de l'appareil administratif national. L'École, qui relève directement du chef du gouvernement, forme des administrateurs généralistes ayant une grande mobilité au sein de l'administration et qui occupent les postes de la haute fonction publique. Créée à la fin de la Deuxième Guerre mondiale afin de résoudre le problème de la formation des cadres dans l'administration publique⁵⁸, cette école devait

55. Jacques Bugnicourt, « Le mimétisme administratif, obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 6, 1973, p. 1239-1240.

56. Yves Gingras et Julie Sarault, « L'université québécoise francophone entre la France et l'Amérique : le cas de l'Université de Montréal, 1920-1945 », dans Yves Gingras et Lyse Roy (dir.), *Les transformations des universités du XIII^e au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 157-173.

57. Il s'agit de l'entente du 27 février 1965 portant sur les échanges et la coopération en éducation (Louis Bélanger, « La France », dans Louis Balthazar *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales et Éditions du Septentrion, 1993, p. 110).

58. Jean-François Kesler, *L'ENA, la société, l'État*, Coll. « L'administration nouvelle », Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 32-33.

également permettre de régler le problème de l'hétérogénéité de la fonction publique. L'ENA fournirait à l'administration française ces fonctionnaires généralistes dont la mobilité serait supérieure à celle des fonctionnaires émoulus des autres grandes écoles, et contribuerait ainsi à un État français plus uni.

Le concours de recrutement de fonctionnaires québécois pour le stage de perfectionnement à l'ENA est organisé conjointement par le ministère de l'Éducation, la Commission de la fonction publique du Québec et l'ENA. Pour être admissible au concours menant au stage, un fonctionnaire doit, entre autres, être titulaire d'un diplôme nécessitant au moins 16 années d'études, être âgé de moins de 35 ans, travailler pour l'administration publique québécoise depuis au moins deux ans et s'engager à continuer à travailler pour elle pour une période d'au moins trois ans après son retour du stage.

À défaut d'avoir ses administrateurs formés au Québec, le gouvernement québécois trouve dans la collaboration avec l'ENA une solution à court terme. En effet, un État en construction ne peut pas former ses fonctionnaires dans une institution étrangère pour une longue période, à moins qu'il ne soit sous-développé ou que son système politique et administratif soit comparable à celui du pays hôte, ce qui, dans les deux cas, ne décrit pas la situation du Québec. Premièrement, le Québec accuse alors un retard politique et administratif, mais présente un niveau de développement économique comparable à celui des autres provinces canadiennes. Deuxièmement, le programme de stage à l'ENA est conçu par et pour des fonctionnaires français. L'analyse de son contenu montre que l'étude des institutions politiques et administratives, particulièrement celles de la France, et des principes de macroéconomie dominant largement le curriculum, tandis que le gouvernement québécois cherche à ce que les stagiaires soient formés à la gestion⁵⁹. Troisièmement, les coûts d'une formation à l'étranger ne peuvent être soutenus à moyen et à long terme, d'autant plus que ces coûts limitent le nombre de fonctionnaires pouvant être formés chaque année, et que les besoins sont urgents. L'expérience de l'ENA renforce ainsi la nécessité de développer une solution québécoise au problème de la formation des administrateurs publics.

59. Archives nationales du Québec (ANQ), Fonds de la Commission de la fonction publique (FCFP), E15, 2C024 03-03-001A-01 1982-03-003 – ENA – Stage 1968, École nationale d'administration, «Cycle spécial pour les fonctionnaires canadiens. Programme des enseignements», 1965, p. 1.

Le rapport Martin

Tandis que les gouvernements québécois et français établissaient les bases d'une entente d'échange de fonctionnaires, le ministre Gérin-Lajoie charge un comité de lui faire part de l'état du mode de formation des fonctionnaires et des administrateurs publics québécois, et des mesures qui pourraient être prises afin d'améliorer la situation. Le comité, qui est constitué de fonctionnaires et de professeurs, est sous la présidence de Jean-Marie Martin. Martin est président du nouveau Conseil supérieur de l'éducation, et il a été professeur de science économique à la FSS de l'Université Laval, dont il a également été le doyen de 1954 à 1961. Il a contribué au programme spécial en Administration Publique du Département de science politique en enseignant quelques cours, de même qu'en assurant la direction pendant une année. Émile Gosselin, de l'Université Laval, participe lui aussi aux activités du comité, de même que deux autres collaborateurs du programme en Administration Publique de l'Université Laval: Roch Bolduc, devenu adjoint spécial du président de la Commission du service civil, et Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales. Roland Parenteau, de l'École des HEC, Arthur Tremblay, sous-ministre de l'Éducation, et Pierre Carignan, directeur de l'Institut de droit public de l'Université de Montréal, complètent le comité.

Le rapport Martin est présenté au ministre 16 mois après la formation du comité, soit en janvier 1965. Pour le comité, le problème le plus important réside dans le fait que les administrateurs publics québécois sont des spécialistes sans formation adéquate en gestion, un constat guère original. Ce sont le plus souvent des avocats et des ingénieurs qui, avec le temps, ont grimpé les échelons de la hiérarchie. L'hétérogénéité de la formation de ces administrateurs, dont les connaissances en gestion proviennent de l'expérience, nuit à la mise en œuvre d'une politique gouvernementale d'ensemble. Le comité reconnaît toutefois que le mode de recrutement par spécialité qui est en vigueur dans les administrations nord-américaines est approprié et qu'il ne sera pas, semble-t-il, appelé à changer. Ce mode de recrutement offre un bassin d'administrateurs potentiels nettement plus important que dans certains pays européens où l'entrée dans les différents corps de fonctionnaires, celui des administrateurs publics entre autres, est réservée aux diplômés d'écoles particulières. Afin de concilier la nécessité que les administrateurs publics adoptent des attitudes homogènes et le principe de recrutement par spécialisation, le comité propose un programme de formation comprenant trois étapes, supervisé par un organisme, le Centre des études administratives. Alors que différentes

catégories de fonctionnaires suivraient les enseignements des deux premières étapes, la troisième serait destinée exclusivement aux administrateurs publics, afin qu'ils remettent en question leurs façons de faire, pour ainsi les amener à prendre conscience de l'interdépendance des objectifs gouvernementaux⁶⁰. Le comité propose que le centre adopte la forme d'un organisme hybride qui serait sous contrôle gouvernemental par le biais de la Commission du service civil, la responsabilité de la formation revenant à l'employeur, mais collaborant étroitement avec l'université pour la mise en œuvre des programmes d'études⁶¹. Le comité écarte ainsi le modèle des grandes écoles françaises, tout comme il écarte la supervision directe de la formation par le gouvernement, de même que la mise en œuvre des programmes par une seule université, se privant ainsi de ressources universitaires de qualité.

Bien que le rapport Martin reçoive un accueil favorable dans le milieu administratif⁶², il n'est toutefois pas sans faiblesse. La plus significative tient à sa définition de l'administrateur public. Différentes expressions sont utilisées dans le rapport pour désigner ce qui semble être le même groupe d'individus, les cadres supérieurs. De plus, sa définition de l'expression «cadre supérieur» n'est pas assez précise pour permettre que les recommandations du rapport soient aisément appliquées⁶³. Ce problème de définition ne doit toutefois pas être attribué aux membres du comité. Son origine tient plutôt au fait qu'il n'existe pas de reconnaissance des administrateurs publics dans l'administration québécoise, la révision de la classification des emplois n'étant pas encore terminée au moment où le rapport Martin est déposé. Ainsi, au moment où le groupe de travail formule ses recommandations, la fonction publique québécoise ne compte ni corps ni classe d'emploi d'administrateur public. Chaque poste d'administrateur présente une définition de tâches pointue qui empêche toute uniformisation. En assimilant des postes aussi différents que ceux de sous-ministre et de chef de service, le rapport Martin montre que le gouvernement québécois n'a pas effectué de travail de réflexion sur la division des responsabilités en matière administrative, et qu'il demeurera impossible de développer un programme de formation des administrateurs publics sans qu'il procède à cet exercice.

60. Comité d'étude sur la formation des administrateurs publics, *Rapport du Comité d'étude sur la formation des administrateurs publics (rapport Martin)*, Québec, 1964, p. 30-31.

61. *Ibid.*, p. 35-36.

62. Guy Dozois, *Rapport sur le perfectionnement et la formation dans la fonction publique*, Québec, 1968.

63. Comité d'étude sur la formation des administrateurs publics, *op. cit.*, p. 20.

La classification, clé de voûte de la formation des administrateurs publics

Au cours de la seconde moitié des années 1960, le gouvernement québécois poursuit son effort de modernisation politique et administrative. La planification constitue encore le cœur de sa politique de développement et de nouveaux programmes sociaux, dont ceux de l'assurance-maladie, du régime des rentes et de l'aide sociale, sont implantés⁶⁴. Plusieurs organismes gouvernementaux sont également créés, dont des ministères et plusieurs sociétés d'État⁶⁵. Enfin, une importante réforme des structures de la fonction publique prend place. La Commission de la fonction publique tient désormais des concours d'entrée, mais cela n'est pas suffisant. Le gouvernement souhaite apporter d'autres changements dans la gestion des ressources humaines afin, notamment, de réviser la classification des emplois.

Pour y parvenir, le Parlement adopte la *Loi sur la fonction publique* en 1965. L'origine de cette loi réside dans les réflexions de 1964 autour de l'élaboration d'un code du travail au Québec. Un comité spécial de l'Assemblée législative avait alors été mis sur pied afin d'étudier les questions relatives à l'application d'un tel code dans le secteur public⁶⁶. Au moment de ces discussions, le Conseil général des employés de la province de Québec de même qu'un nouveau syndicat affilié à la Confédération des syndicats nationaux souhaitaient tous deux représenter les employés de l'administration québécoise. Pour régler ces questions, un comité composé de représentants du gouvernement et des employés de la fonction publique recommande un régime de relations de travail pour la fonction publique québécoise qui mène à l'adoption de la loi l'année suivante. Cette loi instaure les droits d'association, d'affiliation, de négociation et de grève, et détermine la procédure d'accréditation syndicale, en plus de transformer la Commission du service civil en Commission de la fonction publique, un organe de gestion et de contrôle de la fonction publique représentant l'État-employeur⁶⁷.

64. James Iain Gow, «L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours», *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, n° 4, 1990, p. 694.

65. Pour obtenir la liste complète des organismes gouvernementaux québécois créés pendant la seconde moitié des années 1960, voir James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal et Toronto, Les Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986, p. 303.

66. James Iain Gow, «La loi de la fonction publique de 1965», dans James Iain Gow (dir.), *Administration publique québécoise. Textes et documents*, Montréal, Beauchemin, 1970, p. 148.

67. Gilles Boutin et Yvan Daigle (Commission de la fonction publique du Québec), *Historique de la classification du personnel professionnel de la Fonction publique du Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1978, p. 13.

L'une des conséquences majeures découlant des droits nouvellement acquis par les fonctionnaires est la nécessité de revoir la classification des emplois afin de les regrouper pour créer des unités de négociation⁶⁸. La classification en place en 1965, élaborée en 1959 en à peine deux mois afin de remplacer celle de 1925, compte plusieurs problèmes. Tout d'abord, l'utilisation du principe de spécialisation donne lieu à de nombreuses catégories d'emplois. Uniquement chez les non-professionnels, on en compte 800⁶⁹. Ensuite, à chaque réforme administrative, un nouveau classement des emplois doit être établi afin de refléter les différentes tâches créées, ce qui laisse deviner un travail fastidieux. Enfin, outre des différences de rémunération pour un même emploi d'un ministère à l'autre⁷⁰, ce système de classification pouvait laisser place au patronage et au favoritisme. Alors que le gouvernement québécois entreprend ses premières négociations avec ses employés, une nouvelle classification des emplois s'impose, ce à quoi la Commission de la fonction publique s'attaque rapidement.

C'est au Français Roger Grégoire, conseiller d'État, auteur d'ouvrages sur la fonction publique et responsable de la réorganisation de la fonction publique de la France après la Libération⁷¹, que Jacques Parizeau, conseiller économique et financier du gouvernement, s'adresse pour étudier la classification de 1959 et déterminer ses effets sur les négociations salariales⁷². Grégoire a entrepris une carrière administrative en 1938 à titre d'auditeur au Conseil d'État de la France. Il a par la suite participé aux travaux de la Commission d'arbitrage, de même qu'à ceux de la Commission de réforme administrative. Après un bref passage au ministère des Affaires étrangères, il travaille à la réforme de la fonction publique, de laquelle émerge en 1945 le service français de la fonction publique, dont il a été le premier directeur. Grégoire est connu en Europe pour avoir participé aux destinées de l'Agence européenne de productivité, un organisme créé dans le sillon de la Deuxième Guerre mondiale, et dont la mission s'inscrit dans la même logique que celle qui est à l'origine de la reconnaissance des cadres dans les organisations.

68. James Iain Gow, «La modernisation de la fonction publique du Québec», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 36, n° 3, 1970, p. 238.

69. Patrice Garant en coll. avec Marcel Morin, *La fonction publique canadienne et québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973, p. 63.

70. Gilles Boutin et Yvan Daigle, *op. cit.*, p. 13.

71. Québec, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1966-1967*, Québec, la Commission, 1967, p. 8.

72. Roger Grégoire, *La classification des fonctionnaires de la province de Québec*, Note établie pour M. Jacques Parizeau, conseiller économique et financier du Conseil exécutif, Québec, 1966, p. 1.

Les conclusions du rapport Grégoire, déposé en avril 1966, vont au-delà des préoccupations salariales. Le rapport souligne que le système de classification de la fonction publique québécoise est générateur d'inégalités⁷³. Il y a d'abord des inégalités entre les ministères. Certains comptent de nombreux emplois d'avancement, pour reprendre la terminologie de l'époque, tandis que d'autres présentent des structures essentiellement dotées « d'emplois de début », limitant ainsi les possibilités d'avancement. Grégoire note également une inégalité entre les types d'emplois qui semble inexplicable vue de l'extérieur⁷⁴. Enfin, le système de classification de 1959 n'offre pas de perspectives de carrière dans la fonction publique⁷⁵. La classification étant réalisée sur la base de tâches précises à accomplir et les qualifications requises laissées à l'arrière-plan, il est difficile d'établir des liens de similitude entre divers postes, particulièrement entre divers ministères. Les possibilités d'avancement d'un employé sont donc limitées par la structure du ministère qui l'emploie. Un tel système de classification ne favorise pas la mobilité, limitant ainsi l'expérience que peut acquérir un fonctionnaire et, du même coup, son avancement⁷⁶. Ce système d'emploi entraîne des conséquences nuisibles à la fonction publique. Tout d'abord, si l'employé n'est pas motivé par son travail, il ne le sera guère plus à réussir un programme de perfectionnement. Ensuite, « aucune politique de recrutement ou de formation ne peut être mise en œuvre. Un bon recrutement suppose la régularité. Et la régularité n'est concevable que si l'on joue sur des effectifs assez nombreux⁷⁷. » Enfin, principal point qui préoccupait le gouvernement de l'époque, les négociations salariales sont faussées.

Pour remédier à ces problèmes, Grégoire suggère une réforme de la classification des emplois semblable en plusieurs points à celle adoptée par la fonction publique française au milieu des années 1950⁷⁸. Le modèle proposé repose sur deux objectifs : offrir des perspectives de carrière et décloisonner les emplois en les regroupant sur la base de leurs fonctions et en abolissant les divisions entre ministères⁷⁹. Le haut fonctionnaire français est conscient que cette proposition va à l'encontre du principe de spécialisation poussée présent dans les administrations nord-américaines. Il souligne toutefois que deux éléments jouent en faveur d'une plus grande polyvalence au niveau de la formation, sans toutefois éliminer la

73. *Ibid.*, p. 4.

74. *Loc. cit.*

75. *Ibid.*, p. 5.

76. *Ibid.*, p. 6.

77. *Loc. cit.*

78. Roger Grégoire, *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954.

79. *Idem*, *La classification des fonctionnaires de la province de Québec*, op. cit., p. 6-7.

spécialisation des emplois : les modifications rapides des tâches attribuables au progrès technique, ainsi que la nécessité, durant une carrière au sein de l'administration, de passer par des fonctions de nature et de niveaux différents⁸⁰.

La classification qu'élabore la Commission de la fonction publique en 1966 reprend les éléments présentés dans le rapport Grégoire. En termes concrets, la nouvelle classification est basée sur la notion de corps, dont la principale fonction est de dissocier le grade et l'emploi afin d'insister sur la notion de carrière. Un corps « est un ensemble homogène formé d'une manière à peu près équivalente et affecté à des tâches semblables ou très voisines⁸¹ ». Il est donc question des tâches dont un fonctionnaire doit s'acquitter, en plus de la formation nécessaire pour les accomplir. Un corps est « régi par un règlement qui décrète quelles sont ses attributions spécifiques, sa classification interne, son mode de recrutement, de nomination et d'avancement⁸² ». Chacun d'entre eux est divisé en un certain nombre de classes qui varie selon l'importance des tâches à accomplir et du degré de compétence qu'elles nécessitent : « On a gardé la notion de la nature des tâches comme base de la classification, mais on a ajouté celle de la formation antérieure et de la carrière afin de rendre le système plus souple⁸³. » Enfin, chaque classe est fractionnée en échelons, c'est-à-dire en unités qui mesurent le temps de la carrière passé à chacune des étapes conduisant au sommet de la classe⁸⁴, chacun d'eux correspondant à un traitement précis.

Une seconde étape de la révision de la classification prend place lorsque deux arrêtés en conseil définissent de façon claire de nouvelles catégories de la fonction publique : les cadres supérieurs et les adjoints aux cadres⁸⁵. L'établissement de ces catégories est d'autant plus ardu qu'il n'y a jamais eu de classe ou de corps d'administrateurs dans la fonction

80. *Loc. cit.*

81. Québec, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1965-1966*, Québec, Commission de la fonction publique, 1966, p. 13.

82. Patrice Garant en coll. avec Marcel Morin, *op. cit.*, p. 64.

83. James Iain Gow, « La modernisation de la fonction publique du Québec », *op. cit.*, p. 238.

84. Québec, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1965-1966*, *op. cit.*, p. 13.

85. Louis Pelletier, *L'histoire de l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec*, Québec, Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec, 1999, p. 9.

publique québécoise. Jusque-là, chaque ministère déterminait ses propres besoins en matière de personnel d'encadrement et utilisait une terminologie qui lui était propre pour désigner ses administrateurs. Ainsi, des postes aux titres différents pouvaient être dans les faits très semblables, alors qu'un même titre, utilisé par plus d'un ministère, référerait dans les faits à des emplois d'encadrement de niveaux différents. Cette différence entre les titres des postes rendait l'identification véritable des cadres difficile et, du même coup, leur reconnaissance sociale.

En 1968, la Commission de la fonction publique précise la définition du corps d'emploi des cadres supérieurs :

Les cadres supérieurs de la fonction publique comprennent à peu près tout le personnel supérieur de l'État, à l'exception de certains postes statutaires comme celui de sous-ministre, de l'Auditeur de la Province, de directeur de la Sûreté provinciale, de contrôleur de la Trésorerie, de secrétaire du Conseil de la Trésorerie, de délégué général du Québec à l'étranger, de membre de commission, d'office ou de régie [...], c'est-à-dire le personnel exerçant des responsabilités d'études générales, de conception et de direction dans l'ensemble des organismes, dont le personnel fait partie de la fonction publique⁸⁶.

Quant aux adjoints aux cadres supérieurs, presque aussi nombreux que les cadres eux-mêmes, ils ont des rôles de collaborateur et constituent un bassin important de cadres supérieurs potentiels⁸⁷. La Commission considère qu'avec cette classification des postes d'encadrement, elle indique « les voies possibles de promotion pour le personnel professionnel en créant des standards relatifs aux normes d'admission à ces postes de gestion⁸⁸ ». La création de ces corps constitue un pas important dans l'établissement d'un programme de formation en administration publique au Québec, car elle permet de déterminer les employés qui pourraient en bénéficier⁸⁹. L'introduction de ces deux catégories est d'autant bienvenue qu'il y a un nombre grandissant d'administrateurs publics devant être formés (entre 1959 et 1970, leur nombre passe de 260 à 1 090⁹⁰).

86. Québec, Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1967-1968*, Québec, Commission de la fonction publique, 1968, p. 13-14.

87. *Idem*, p. 19.

88. *Idem*, *Rapport annuel 1967-1968*, *op. cit.*, p. 14.

89. James Iain Gow, « La modernisation de la fonction publique du Québec », *op. cit.*, p. 239.

90. Roch Bolduc, « Les cadres supérieurs, quinze ans après », *op. cit.*, p. 619.

La création de l'École nationale d'administration publique

À l'occasion de la campagne électorale provinciale de 1966, les deux principaux partis politiques en lice, le Parti libéral et l'Union nationale, annoncent leur intention de créer une école d'administration publique, signe que la formation des administrateurs publics est devenue un enjeu de taille⁹¹. Après la victoire de l'Union nationale, les choses s'accélérent. En janvier 1967, Jean-Jacques Bertrand, ministre de l'Éducation, crée un nouveau groupe de travail chargé de «faire le point sur l'ensemble des problèmes afférents à la formation et au perfectionnement des administrateurs publics et [...] présenter des suggestions utiles à la définition d'une politique de perfectionnement applicable aux futurs cadres supérieurs de notre administration⁹²». Ce groupe de travail se distingue de celui présidé par Jean-Marie Martin par le fait qu'il ne compte aucun professeur d'université en fonction parmi ses membres; il est presque exclusivement composé de fonctionnaires. Roch Bolduc et Claude Descoteaux, qui agissent respectivement à titre de président et de secrétaire du groupe, sont à l'emploi de la Commission de la fonction publique du Québec. Trois autres membres, Pierre Levasseur, Gérald Martin et Pierre Martin, travaillent au ministère de l'Éducation. Jean-Guy Fredette est de la Régie du gaz et de l'électricité, Michel Slivitzky travaille au ministère des Richesses naturelles, tandis que Gilbert Tardif est ingénieur-conseil chez Omer Lussier.

Dans le rapport remis au ministre le 28 avril 1967, le groupe soutient :

[qu'il] s'agit pour l'instant d'introduire dans l'aménagement des carrières un procédé à la fois de sélection et de formation qui soit adéquat pour déceler d'abord et parfaire ensuite l'ensemble des qualités professionnelles qui sont la marque d'un cadre supérieur compétent, c'est-à-dire la capacité de mener des études et de concevoir des programmes d'action, l'habileté nécessaire à la gestion d'une unité administrative et enfin l'autorité suffisante pour diriger des équipes de fonctionnaires de niveau professionnel. À tous, il est apparu que ce procédé de sélection et de formation ne pouvait être mieux assuré que par la création d'une École d'Administration⁹³.

91. Parti Libéral du Québec, *Programme politique du Parti libéral du Québec*, s.l., s.é., 1966, p. 38; Union nationale, *Objectifs 1966 de l'Union nationale. Un programme d'action pour une jeune nation. Québec d'abord!*, Montréal, Léo Davignon, agent officiel de l'Union nationale, 1966, p. 17.

92. Groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de formation et de perfectionnement des administrateurs publics, *Premier rapport du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de formation et de perfectionnement des administrateurs publics (rapport Bolduc I)*, Québec, 1967, p. 1.

93. *Ibid.*, p. 3-4.

En termes plus concrets, un fonctionnaire occupant un emploi d'un corps professionnel aurait la possibilité, une fois qu'il aurait atteint la classe II (lors de son embauche, il est intégré à la classe III), de poser sa candidature au concours d'entrée de cette école. Selon les membres du groupe, la préparation qu'il recevrait ferait «largement appel aux sciences humaines ainsi qu'aux disciplines qu'appelle l'utilisation des techniques modernes de gestion⁹⁴». Une fois le diplôme de cette école obtenu, le fonctionnaire accéderait à la classe I de son corps et devrait alors faire un choix important: demeurer professionnel ou choisir la carrière administrative et devenir adjoint aux cadres⁹⁵. L'établissement de l'école d'administration proposée dans le rapport Bolduc pose cependant problème, car elle devrait «avoir à la fois un statut universitaire et un régime administratif qui permettent une liaison étroite avec le gouvernement⁹⁶», une combinaison impossible dans le système universitaire de l'époque.

Ce système est toutefois sur le point de connaître une réforme majeure avec la création de l'Université du Québec (UQ), dont Pierre Martin, membre du groupe de travail de Roch Bolduc, qui a étroitement collaboré à son développement⁹⁷. La mission que l'on souhaite donner à la nouvelle école d'administration publique cadre parfaitement avec celle de l'UQ:

L'Université du Québec sera une université publique, mais pas d'État; une université-réseau, mais dont chaque établissement jouira d'une personnalité juridique autonome; une université vouée à la formation des maîtres, à l'éducation permanente, à une plus large accessibilité, mais aussi à certaines priorités nationales de recherche; une université dont la mission sera certes la transmission et l'accroissement de la connaissance savante, mais aussi la présence concrète et multiforme à son milieu⁹⁸.

Presque 10 mois avant que la *Loi sur l'Université du Québec* soit adoptée, il est décidé que la future école d'administration publique sera l'une des constituantes de l'UQ. C'était également là une occasion en or pour la nouvelle université qui, selon son premier président, lui permettrait d'accroître son champ d'action⁹⁹.

94. *Ibid.*, p. 9.

95. *Ibid.*, p. 5-6.

96. *Idem*, *Deuxième rapport du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de formation et de perfectionnement des administrateurs publics (rapport Bolduc II)*, Québec, 1968, p. 4.

97. Lucia Ferretti, *L'université en réseau. Les 25 ans de l'Université du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 27.

98. *Loc. cit.*

99. Alphonse Riverin, *Du sillon à la gerbe*, Chicoutimi, JCL, 1991, p. 155.

Après avoir déterminé la forme que prendrait la nouvelle école d'administration publique, le comité s'attaque, dans un deuxième rapport, à ses fonctions. Les membres du comité suggèrent un programme d'enseignement reposant sur trois thèmes : « les sciences humaines appliquées, les techniques modernes de gestion, la recherche et la discussion sur les politiques des administrations publiques¹⁰⁰ ». L'école serait également un instrument de recherche sur l'administration québécoise, en dépit du fait qu'elle ne serait pas constituée d'un corps professoral permanent. Ces recommandations, bien accueillies par le gouvernement, sonnent le glas du programme de stages à l'ENA qui, de toute façon, ne remplit pas les objectifs à l'origine de sa création¹⁰¹. Le programme accueille ses derniers participants en 1969-1970. Fait à noter, en 1974, un tiers des sous-ministres de l'administration québécoise avait suivi ce stage¹⁰².

À la demande des gouverneurs de l'UQ, le 26 juin 1969, le lieutenant-gouverneur en conseil du Québec sanctionne les lettres patentes de l'École nationale d'administration publique, constituante du réseau de l'UQ. L'École, qui a le triple mandat d'assurer « la formation des administrateurs publics, leur perfectionnement ainsi [que de réaliser de] la recherche dans les disciplines reliées à ce domaine¹⁰³ », est une institution universitaire dont la formule se situe, selon le ministère de l'Éducation, « entre celles des "business schools" américaines et de l'École nationale d'administration (ENA) française¹⁰⁴ ». À la fin des années 1960 et au début des années 1970, quatre autres écoles d'administration publique sont créées dans des universités canadiennes¹⁰⁵. C'est par son souci de répondre d'abord aux besoins de l'administration publique québécoise et, surtout, en occupant une position à mi-chemin entre l'État et l'université que l'ENAP se distingue de ses homologues canadiennes-anglaises.

-
100. Groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de formation et de perfectionnement des administrateurs publics, *Deuxième rapport* [...], *op. cit.*, p. 9.
 101. Guy Dozois, *op. cit.*; ANQ, FCFP, E15, 2C024 03-03-001A-01 1982-03-003 – ENA – Stage 1969, Claude Courville, compte rendu d'une réunion tenue le 22 avril 1969 concernant le stage à l'École nationale d'administration, p. 2.
 102. Roch Bolduc, « Le perfectionnement des cadres », Conférence prononcée à l'occasion du colloque de l'Institut d'administration publique du Canada, région de Québec, 1974, p. 4.
 103. ENAP, *Rapport annuel 1969-1970*, Québec, ENAP, p. 7.
 104. Québec, Ministère de l'Éducation, « Création de l'École nationale d'administration », *Hebdo-Éducation*, n° 59, 1969, p. 66.
 105. Sylvia Nadon, *Émergence de l'administration publique comme spécialité : l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1997.

Conclusion

Les conditions politiques et administratives du Québec des années 1960 ainsi que la forte volonté politique de moderniser la province et d'assurer une plus grande reconnaissance aux administrateurs publics par l'adoption d'une classification de leurs emplois ont constitué les pierres d'assise de la formation universitaire en administration publique.

Là où le développement de l'enseignement en administration publique diffère de celui des autres sciences sociales, c'est dans la nécessité qu'il y a eu de développer une forme institutionnelle particulière pour l'accueillir. Par leurs positions, leurs structures et leurs luttes intra- et interdépartementales, l'École des HEC et l'Université Laval semblent avoir été davantage un obstacle au développement de l'enseignement en Administration Publique qu'un soutien. Les universités traditionnelles n'arrivant pas à adapter leurs structures pour répondre aux besoins de formation supérieure des gestionnaires publics déterminés par le gouvernement du Québec, ce dernier a dû créer une nouvelle institution, l'ENAP, située à mi-chemin entre le milieu universitaire et le gouvernement, pour combler cette demande pressante.

2

L'émergence du Management Public dans le milieu universitaire québécois

L'émergence du Management Public dans le milieu universitaire québécois dans les années 1970 peut être assimilée à celle d'une nouvelle pratique, bien qu'elle ne se conforme pas complètement à ce qui s'observe habituellement. L'arrivée de professeurs ou de chercheurs formés à l'étranger, par exemple, qui ont étudié un nouveau sujet ou encore abordent un sujet connu d'une nouvelle façon, peut mener, si le contexte institutionnel et socioéconomique le permet, à l'avènement d'une nouvelle discipline. Ainsi, les conditions politiques et économiques qu'ont connues les États-Unis à la fin du XIX^e siècle ont entraîné des changements importants dans les structures de l'enseignement supérieur. Ces changements ont été exploités par les individus formés en sciences sociales dans d'autres pays et ont mené à l'apparition de la science politique, de la science économique et de la sociologie¹. Dans le cas du Management Public, ce ne sont pas des personnes qui jouent le rôle d'agent de changement, mais une institution: l'ENAP. C'est là la conséquence logique du fait que ce sont des institutions cherchant à répondre à un besoin gouvernemental et administratif, et non des chercheurs présentant des trajectoires académiques particulières, qui ont été à l'origine de la création de l'École et de son programme de formation.

Bien que l'École dispose d'une autonomie institutionnelle et intellectuelle assurée par son statut de composante du réseau de l'UQ, par les circonstances de sa création, elle occupe une position entre l'Université et l'État. C'est dans cette perspective que l'émergence du Management Public doit être appréciée. Le Management Public apparaît par suite de

1. Peter T. Manicas, «The social science disciplines: The american model», dans Peter Wagner, Björn Wittrock et Richard Whitley (dir.), *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, Dordrecht, Reidel, 1990, p. 45-71.

la volonté de l'UQ de maximiser le partage des ressources entre ses composantes et de répondre à la demande de rationalisation de l'administration publique québécoise.

La rationalisation de l'administration québécoise

Si les années 1960 sont synonymes de planification pour l'administration publique québécoise, les années 1970 sont pour leur part associées à la rationalisation de l'appareil administratif. Rationalisation ne signifie pas diminuer la taille de l'État ou son intervention. À cette époque, cette idée est plutôt liée à l'introduction de méthodes de gestion plus rationnelles dans l'administration publique, notamment un nouveau système de gestion budgétaire, le budget-programme, qui consiste «à relier les ressources aux objectifs à atteindre, à mesurer les résultats obtenus et à ajuster en conséquence soit les ressources, soit les objectifs²».

La rationalisation n'est pas opposée à la planification; au contraire, elle vise à la faciliter. Cette volonté de fusionner ces deux concepts n'est pas propre au Québec, bien que celui-ci ait joint le mouvement plus tard. Dans l'ensemble des pays développés, les années d'après-guerre ont été marquées d'une croissance notable de l'intervention étatique, tant en matière de dépenses gouvernementales que de nombre de champs d'intervention. Parallèlement, la taille de l'administration publique a augmenté, et ses structures et son fonctionnement sont devenus plus complexes, au point où une révision de la gestion des programmes gouvernementaux et du contrôle des dépenses est devenue urgente. En 1955, ce sont les États-Unis qui, les premiers, s'engagèrent dans la voie de la rationalisation avec le dépôt du rapport de la commission Hoover sur l'organisation du pouvoir exécutif, rapport préconisant l'introduction d'un nouveau système budgétaire: le *Planning Programming Budget System* (PPBS). La France connaît une réforme semblable avec les travaux de la Mission permanente de la réforme administrative, qui mènent à l'introduction de la RCB (rationalisation des choix budgétaires), appellation française du PPBS. Au Canada, c'est à la commission Glassco qu'incomba, en 1960, la responsabilité «de faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement [...] et de recommander à leur égard les changements qu'ils estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant

2. Jacques Benjamin, *Planification et politique au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1974, p. 58-59.

des économies³». Bien que le succès des recommandations de la Commission soit limité, l'administration fédérale introduit tout de même des méthodes de gestion inspirées de ce mouvement⁴.

Au Québec, lors de la campagne électorale du printemps 1970, Robert Bourassa, chef du Parti libéral, propose une réforme de l'administration qui débiterait par l'adoption d'un système budgétaire de type budget-programme⁵. Il croit que le projet de planification globale des années 1960 n'a pas su tenir ses promesses et que des réformes sont devenues nécessaires. Une fois élu, son gouvernement adopte une mesure visant à revitaliser la planification par une réflexion sur les outils nécessaires au développement sectoriel. Concrètement, il s'agit de préparer le terrain pour l'implantation du système de budgets par programme. Ce dernier est d'ailleurs rapidement adopté au moment où le Parlement vote la *Loi de l'administration financière* en décembre 1970. Le Conseil du Trésor voit ses pouvoirs accrus de manière considérable, et il devient le maître d'œuvre de ce nouveau système de budget. Avec cette adoption, le gouvernement québécois espère établir une meilleure intégration des choix politiques budgétaires en subordonnant l'allocation des ressources à chacun des objectifs des politiques sectorielles⁶.

Le discours que Raymond Garneau, ministre des Finances, prononce à l'Assemblée nationale au moment de présenter le projet de *Loi sur l'administration financière* indique les changements administratifs découlant de l'adoption du système de budget par programme lorsqu'il paraphrase la célèbre formule associée à la commission Glassco «*let the managers manage*» et annonce que «les administrateurs administrent⁷». Désormais, la fonction du cadre de l'administration publique québécoise ne consiste plus uniquement à s'assurer que les règles aient été respectées au cours du processus administratif financier. Il doit pouvoir choisir les moyens les plus efficaces pour atteindre les objectifs organisationnels.

3. Canada, Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, Volume 1 : *La gestion de la fonction publique*. Tome 1 : *Un plan de gestion*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962, p. 19.

4. Jacques Benjamin, *op. cit.*, p. 64.

5. *Ibid.*, p. 55.

6. André Bernard, *Politiques et gestion des finances publiques. Québec et Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 231.

7. Discours reproduit dans Raymond Garneau, «La réforme de l'administration financière au Québec», *Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 2, 1971, p. 262.

Parallèlement au mouvement de rationalisation, la nécessité d'une plus grande mobilité chez les cadres se fait sentir. Avec l'introduction de la rationalité managérielle, les cadres sont appelés à jouer un rôle équivalent d'un ministère ou organisme à un autre. De façon à ce que l'administration québécoise puisse profiter de l'expérience de ses administrateurs publics, la mobilité devient une préoccupation majeure abordée dans un rapport portant sur la gestion des cadres en général, le Rapport du Comité d'étude sur la gestion des cadres (rapport Hendricks)⁸.

Selon le rapport, plusieurs problèmes liés à la gestion des cadres proviennent de l'échec de la mise en œuvre du système de carrière qu'avait préconisé Roger Grégoire dans les années 1960. D'importants éléments nécessaires à un régime de carrière, tels que l'avancement de classe ou de promotion, n'ont pas été implantés, et le recrutement, la sélection et la promotion des cadres sont établis en fonction des emplois particuliers, privilégiant ainsi les connaissances techniques plutôt que les aptitudes de gestion⁹. Pour remédier à la situation, le Comité propose de développer un régime de sélection et de promotion des cadres axé sur les aptitudes à gérer et sur les qualifications générales, plutôt que sur les connaissances particulières¹⁰.

À la suite du rapport Hendricks, l'Assemblée nationale adopte en juin 1978 la *Loi sur la fonction publique*, visant à promouvoir le principe de mérite chez les cadres, en plus de favoriser la promotion, l'affectation et la mutation, plutôt que le recrutement en matière de dotation. Loin d'être une simple réforme administrative pour le gouvernement du Parti québécois, l'implantation du système de carrière s'inscrit dans une perspective d'amélioration de l'efficacité de la fonction publique, annoncée dans son programme électoral de 1975 lorsqu'il avait énoncé que « les normes d'efficacité et de rentabilité appliquées dans l'entreprise privée prévalent dans l'administration publique¹¹ ». C'est pour cette raison que la loi de 1978 est complétée par l'adoption, l'année suivante, du premier véritable système d'évaluation du rendement des cadres. Le gouvernement avait bien adopté en 1969 un processus portant ce nom, servant essentiellement à déterminer la rémunération des cadres, mais il était plus ou moins utilisé. Le système de 1979 introduit la méthode des attentes signifiées pour évaluer chaque

8. Comité d'étude sur la gestion des cadres, *Rapport du Comité d'étude sur la gestion des cadres (rapport Hendricks)*, Québec, Gouvernement du Québec, 1975.

9. *Ibid.*, p. 66-67.

10. *Ibid.*, p. 68.

11. Parti québécois, *Le programme, l'action politique, les statuts et règlements*, Montréal, Parti québécois, 1975.

cadre. L'introduction de ce système oblige l'organisation à déterminer les objectifs qu'elle souhaite atteindre en plus de préciser les destinataires de ses politiques, les programmes qui doivent être établis de même que des indicateurs de performance¹². Ce principe précise et institutionnalise le souhait du gouvernement que les cadres deviennent des agents administratifs dont la tâche consiste à choisir les moyens les plus efficaces pour atteindre les fins fixées par le pouvoir politique.

Les efforts pour parvenir à la rationalisation de l'appareil administratif québécois, le nouveau rôle que les cadres sont appelés à jouer et la politique de mobilité à leur égard constituent les éléments principaux de la toile de fond de l'enseignement en administration publique au Québec pendant les années 1970. Il serait réducteur d'établir un lien direct entre eux et cet enseignement, d'autant plus que le gouvernement québécois ne formule une demande aussi explicite auprès des institutions universitaires que dans les années 1960. De nombreux facteurs peuvent marquer le développement de programmes d'enseignement universitaire. Cependant, en raison de la dimension pratique du sujet et du rôle joué par le gouvernement dans son essor, il demeure pertinent de connaître le milieu administratif afin de réellement comprendre les positions de l'ENAP, de l'Université Laval et de l'Université de Montréal.

L'émergence du Management Public à l'ENAP

Après l'émission de ses lettres patentes en juin 1969, l'École nationale d'administration publique consacre un an à la définition de ses objectifs. Trois personnes siégeant au conseil d'administration de l'École se consacrent à cette tâche. Il y a d'abord Roland Parenteau, qui a été nommé directeur de l'institution. Au cours des années 1960, Parenteau a mis sa carrière académique en veilleuse et s'est joint à la haute fonction publique québécoise, où il a occupé les postes de directeur général du Conseil d'orientation économique du Québec de 1964 à 1968 et de directeur-fondateur de l'Office de planification et de développement du Québec de 1968 jusqu'à son arrivée à l'ENAP. André Gélinas participe aussi à l'élaboration des activités de l'École. Autrefois professeur d'administration publique au Département de science politique de l'Université Laval, il a fait le saut à l'ENAP pour occuper le poste de directeur des études. Enfin, Roch Bolduc, qui œuvre maintenant à titre de commissaire à la

12 Marcel Proulx et Michel Roy, *L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise*, Coll. « Bilans et perspectives », Québec, ENAP, 1983, p. 1-2.

fonction publique du Québec et qui a lui aussi enseigné au Département de science politique de l'Université Laval, complète le trio. Après une quinzaine de mois de travail, en septembre 1970, l'ENAP accueille ses 25 premiers étudiants dans ses locaux de la rue Mont-Carmel, dans la Vieille Capitale¹³.

La maîtrise en administration publique

L'ENAP entretient une relation privilégiée avec l'administration et le gouvernement québécois¹⁴. Tout d'abord, le directeur de l'institution et président du conseil d'administration est désigné par le Conseil des ministres. Ensuite, parmi les 12 membres du conseil d'administration, quatre sont des fonctionnaires de l'administration québécoise, dont le directeur du perfectionnement du ministère de la Fonction publique. En ce qui concerne la Commission des études, organe central de l'École, elle peut compter jusqu'à 12 membres, incluant le directeur de l'École et le directeur des études, un maximum de trois étudiants, c'est-à-dire des fonctionnaires, et au plus trois personnes provenant de l'extérieur, et reconnues pour l'intérêt qu'elles portent à l'École. Ces dernières sont habituellement des fonctionnaires québécois dont les activités professionnelles sont liées à la formation et au perfectionnement. Les caractéristiques du corps professoral de l'École reflètent aussi la volonté de l'institution de servir les besoins des administrateurs publics. Les professeurs sont choisis pour la contribution qu'ils peuvent apporter à un programme de formation professionnelle, et ils ne sont pas tenus de détenir le diplôme de doctorat qui est habituellement requis pour œuvrer dans les institutions universitaires¹⁵. La valeur symbolique de ce diplôme ne semble pas être la même à l'ENAP que dans le milieu universitaire traditionnel, alors qu'elle « préfère recourir aux services de praticiens plutôt que de théoriciens, ce qui ne l'empêche pas d'utiliser les services d'universitaires, mais qui ont eu, autant que possible, des contacts avec le milieu de travail gouvernemental¹⁶ ». Le dernier élément indiquant les liens étroits entre l'ENAP et l'administration québécoise réside dans les propos d'un membre de la Commission des

13. Au cours des années 1970, le programme sera également offert, à temps partiel et à temps plein, à Montréal, Hull et Chicoutimi.

14. Roland Parenteau, « Une nouvelle approche dans la formation des administrateurs publics : l'École nationale d'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 15, n° 3, 1972, p. 465.

15. Rapports annuels de l'ENAP de 1970 à 1976, Québec, ENAP.

16. Roland Parenteau, *op. cit.*, p. 465.

études, qui reconnaît que l'ENAP ne peut modifier sensiblement son programme de maîtrise sans consulter au préalable son interlocuteur gouvernemental, le ministère de la Fonction publique¹⁷.

En tant qu'institution d'enseignement supérieur, l'ENAP doit se soumettre aux normes du milieu universitaire et en particulier à celles de l'UQ. Le choix de l'École d'établir d'abord un programme de maîtrise plutôt que des sessions de perfectionnement pour les administrateurs publics en témoigne. Il est vrai qu'à la fin des années 1960, la difficulté d'élaborer des sessions de perfectionnement en l'absence d'une politique en la matière dans la fonction publique québécoise incite l'École à développer un programme de maîtrise en administration publique (MAP)¹⁸. Toutefois, le directeur de l'ENAP explique que si l'École a d'abord choisi d'organiser le programme de maîtrise, c'est « qu'il fallait dès le départ identifier l'institution comme fournissant un enseignement de niveau vraiment universitaire¹⁹ ».

Ce premier programme de maîtrise est le reflet du statut unique que l'ENAP occupe dans le paysage universitaire québécois. Un programme de maîtrise certes, mais dont le contenu vise la formation des praticiens de l'administration publique, plutôt que des spécialistes « scientifiques ». Ses exigences veulent répondre aux besoins d'un cadre, souvent un économiste de formation²⁰. Dans le vaste mouvement de planification et de développement des politiques qui anime l'administration québécoise, ce cadre est amené à être engagé dans toutes les étapes du développement d'une politique, de son élaboration à sa mise en œuvre, qui vise à le rendre apte à œuvrer dans n'importe quel domaine d'intervention de l'État. La maîtrise en administration publique s'adresse exclusivement à tout titulaire d'un poste professionnel d'une administration publique, et elle est orientée de manière à satisfaire avant tout les besoins de formation des fonctionnaires de l'administration québécoise qui seront engagés dans l'élaboration d'une politique et de sa mise en œuvre. Le programme de maîtrise vise à rendre les diplômés aptes à œuvrer dans tout domaine d'intervention de l'État. Ce programme de 16 mois comprend une dimension théorique constituée de trois rubriques : la connaissance du milieu, l'analyse sociologique, économique et politique, et les techniques de gestion. La réalisation de

17. AENAP, Fonds de la Commission des études (FCE), Procès-verbal de la réunion de la Commission, 19 février 1971, p. 7.

18. *Ibid.*, Annexe au procès-verbal, « Rapport d'étape sur le perfectionnement des cadres supérieurs », 1971, p. 1.

19. ENAP, *Rapport annuel 1970-1971*, Québec, ENAP, p. 7.

20. Paul Gervais, *Les diplômés en sciences sociales dans la fonction publique du Québec*, Mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1970.

deux stages, l'un au Canada et l'autre à l'étranger, complète l'apprentissage²¹. Une analyse du contenu indique que le programme est davantage orienté vers l'analyse des politiques gouvernementales et l'étude du milieu socioéconomique. Il compte peu d'activités liées aux techniques de gestion, ce que l'École reconnaîtra elle-même plusieurs années plus tard²². Seuls deux cours abordent les techniques de gestion, et ce, d'un point de vue plus théorique que pratique²³. Les autres enseignements apparaissant au programme relèvent de la science économique, de la science politique institutionnelle, de l'Analyse de politiques, du droit administratif et de l'informatique²⁴.

L'ENAP, composante de l'Université du Québec

L'Université du Québec, dont l'ENAP est une composante, tire sa particularité de sa structure en réseau. L'idée d'une telle université prit forme dans les années 1960, alors que la démocratisation de l'enseignement supérieur, notamment par l'implantation de centres d'études universitaires dans les différentes régions de la province, était une préoccupation majeure des milieux de l'éducation et du gouvernement²⁵. Bien que chaque constituante possède une personnalité juridique distincte, son propre conseil d'administration, une commission des études et un recteur/directeur attitré en plus d'être assurée d'une autonomie de gestion, l'UQ dispose d'un pouvoir certain sur elles. Tout d'abord, elle a une politique qui vise à favoriser « les échanges organiques et le support mutuel entre les éléments du système, par la mise en commun de ressources, sous forme d'entreprises conjointes, de mobilité des personnes et de communications²⁶ ». Ensuite, il existe « des politiques [...], des règles administratives et académiques [...] ainsi que des pratiques communes qui permettent d'assurer la cohérence dans le développement et la comptabilité nécessaires aux échanges et aux contributions réciproques²⁷ ». Deux instances jouent un rôle majeur

21. ENAP, *Rapport annuel 1969-1970*, Québec, ENAP, p. 12.

22. *Ibid.*, p. 7; ENAP et Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise, *L'ENAP au service des gestionnaires publics. Rapport de la commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise*, Québec, ENAP, 1993, p. 55.

23. Ces cours sont *Mathématiques de la décision* et *Éléments de microorganisation*.

24. ENAP, *Annuaire 1970-1971*, Québec, ENAP, p. 36-39.

25. Lucia Ferretti, *L'université en réseau. Les 25 ans de l'Université du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 18.

26. Université du Québec, *Premiers éléments pour une politique de développement de l'Université du Québec*, s.l., 1972, p. 16-17.

27. *Loc. cit.*

dans l'administration de ces politiques: l'Assemblée des gouverneurs et le Conseil des études. L'Assemblée voit à la cohésion des politiques de chaque composante, élabore les politiques de planification et de développement du réseau de même que les règlements de l'organisation universitaire du réseau, crée de nouvelles constituantes et approuve leurs budgets et leurs états financiers, tandis que le Conseil des études élabore les politiques communes en matière d'enseignement et de recherche²⁸.

En 1971, le Conseil des études de l'UQ demande à l'ENAP de modifier le programme qui constitue la pierre angulaire de ses activités: la MAP. Deux raisons motivent cette demande. La première tient à des discussions informelles tenues en marge de la treizième réunion du Conseil des études. L'UQ, dit-on, a de grandes attentes à l'endroit de la nouvelle école²⁹. Le succès de son programme de maîtrise permettrait de montrer que la nouvelle université a su bien répondre à l'un de ses mandats, soit assurer un type de formation permettant le développement du Québec. La seconde raison est liée à la mise en commun des ressources de ses composantes: l'UQ gagnerait à ce que le programme de l'ENAP soit complémentaire à ceux offerts par les autres entités du réseau. Comme presque toutes les autres constituantes offrent des programmes en administration des affaires, l'ENAP devrait développer une approche compatible avec celle de l'administration des affaires, de manière à pouvoir collaborer et partager des ressources. Pour répondre à ces deux impératifs, le Conseil des études de l'UQ s'attend à une refonte radicale du programme de maîtrise de l'ENAP, aussi jeune soit-il. Il n'acceptera pas de changements mineurs.

Pour répondre à ces demandes, l'ENAP doit résoudre trois problèmes que le Conseil des études détermine. Le premier concerne la définition d'une maîtrise de type professionnelle, qui permettrait à l'École de se spécialiser, tout en étant la preuve que l'UQ peut répondre aux différents besoins de formation de la province. Le second problème est l'ouverture de son programme à une clientèle diversifiée, incluant celle du secteur parapublic. Plus il y aura de cadres formés par l'ENAP dans les organisations du secteur public québécois, plus l'effet de son programme sera important, surtout s'il connaît une réussite. Le dernier problème devant être résolu touche la conception du programme. L'ENAP « [doit] se dégager du préjugé que tout peut être spécifique en Administration publique [et] ouvrir le programme aux apports et échanges avec le MBA³⁰ ».

28. ENAP, *Annuaire 1972-1973*, Québec, ENAP, p. 18.

29. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 7 avril 1971, p. 3-4.

30. *Ibid.*, p. 4.

L'ENAP réagit rapidement aux critiques de l'UQ, alors que deux rapports visant à déterminer des solutions sont rédigés à l'École. Le premier, présenté en avril 1971, propose un nouvel objectif pour la MAP :

[...] former des professionnels de l'administration publique aptes à occuper des postes de commande et à participer à la prise de décision dans un environnement en rapide changement, et cela tant au stade de l'élaboration des politiques qu'à celui de la mise en œuvre, de la gestion interne des organisations et de leurs rapports externes³¹.

La différence entre l'objectif original du programme et celui suggéré est subtile, mais significative. Le rapport ne propose pas de modification à la structure du programme, ni à ses cours, mais la gestion interne des organisations sera désormais centrale au programme, alors qu'au départ l'intérêt pour l'Analyse de politiques paraissait dominant.

Un changement dans l'orientation générale du programme est également suggéré dans un second rapport, préparé par un groupe de travail chargé de préparer le programme pour l'année scolaire 1972-1973. L'analyse de ce rapport déposé en septembre 1971 permet d'apprécier les idées et les questions qui circulaient entre les murs de l'ENAP à l'époque. Il affirme que l'objectif du programme est de former des *managers*, un concept qui apparaît pour la première fois dans les documents de l'École, et dont le rapport fait usage à plusieurs reprises. Sa compréhension n'est toutefois pas complète. En effet, le rapport se termine par un questionnement, notamment sur les activités d'un *manager* et ses besoins de formation³².

Les changements proposés dans les deux rapports, aussi minimes puissent-ils sembler pour un observateur extérieur, sont majeurs aux yeux du conseil d'administration de l'ENAP. Celui-ci croit que l'adoption d'un programme inspiré du modèle du MBA suppose la perte de l'identité de l'École, qui se veut exclusivement vouée à l'étude de l'administration publique. Si le programme de maîtrise de l'ENAP présentait trop de ressemblances avec le MBA, il permettrait aux autres institutions qui offrent un tel programme d'entrer en compétition avec l'École pour la formation des cadres de l'administration québécoise. En décembre 1971, le conseil finit par adopter, avec beaucoup de réticence, un « nouveau » programme de maîtrise proposé par la Commission des études et inspiré des conclusions

31. *Idem*, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 26 avril 1971.

32. *Idem*, Annexe au procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 23 septembre 1971. Jacques Mathieu, « Rapport du groupe de travail sur le programme de maîtrise 1972-1973 ».

des deux rapports présentés pendant l'année³³. Toutefois, le conseil d'administration sent l'ENAP suffisamment menacée pour proposer d'utiliser sa relation privilégiée avec le gouvernement québécois pour tenter de mettre son programme à l'abri, et ainsi assurer la survie même de l'institution. Le gouvernement a consacré suffisamment d'efforts et de ressources à la mise sur pied de l'ENAP, croit-on, il ne peut laisser une autre de ses créations, l'UQ, lui enlever sa spécificité: «L'ENAP fera les démarches nécessaires auprès de la Commission de la fonction publique pour que les diplômés de l'ENAP, du point de vue avancement, soient traités de la même façon que les diplômés de programme de MBA³⁴.» C'est là un enjeu important pour l'École qui, un an plus tard, soulignera que cette démarche «sera faite à un moment plus opportun, après la cérémonie de graduation et une fois que le retour au travail de ces diplômés aura créé un certain impact dans la fonction publique du Québec³⁵».

La vague «management» et la réforme de la maîtrise en administration publique

En 1974, l'École nationale d'administration publique a un nouveau directeur: Jean Lessard. Lessard n'est pas complètement étranger à l'École. Alors qu'il occupait le poste de secrétaire adjoint au Conseil du Trésor du Québec, il était membre du conseil d'administration de l'École. Pour lui, l'ENAP est «à la fois une institution universitaire et un organisme public. [L'ENAP] est au service des administrateurs publics et [il] ne [voit] pas comment il pourrait en être autrement³⁶». Sous sa gouverne, l'École maintient une relation étroite avec l'administration québécoise, comme l'indique notamment la consultation de nombreux organismes publics québécois au moment de l'élaboration de son plan de développement en 1976, de même que la volonté du directeur de faire davantage appel aux praticiens dans le cadre du programme de maîtrise³⁷.

Si le conseil d'administration de l'ENAP était jusqu'alors réticent à l'idée de voir l'ENAP s'engager dans la voie du management, Lessard, lui, ne l'est pas. En fait, l'École ne peut plus se permettre de résister à cette force. Les résultats d'un sondage mené à la fin de 1974 auprès de plus de

33. *Idem*, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 10 décembre 1971.

34. *Loc. cit.*

35. *Idem*, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 18 février 1972.

36. AENAP, 020, Mission gouvernementale – Comité d'orientation, Jean Lessard, sans titre, 1974, p. 52.

37. AENAP, FCE, Procès-verbal, Commission des études, 20 février 1976, p. 3-5; ENAP, *Rapport 1977-1978 du directeur général de l'ENAP*, Québec, ENAP, p. 42.

500 fonctionnaires de l'administration publique québécoise, diplômés et non diplômés de l'ENAP, appartenant aux catégories d'emploi de sous-ministres, cadres, adjoints aux cadres, directeurs de personnel, agents de perfectionnement et professionnels, en témoignent :

[...] les uns et les autres s'accordent pour reconnaître aisément 1) que le diplôme de maîtrise le mieux coté dans la Fonction publique québécoise reste le MBA (19,6 % selon l'avis des Énapiens et 50,8 % selon les non-diplômés de l'ENAP) et 2) le moins prisé des diplômes [...] reste la maîtrise en Science Politique (Énapiens 1,6 % et autres fonctionnaires 0,7 %) ³⁸.

Dès le début de son mandat, Lessard annonce haut et fort son engagement à développer le management dans le secteur public et à l'École, comme il l'écrit dans un mémoire au Conseil des ministres de novembre 1974 :

[...] l'école doit se développer de façon à créer une véritable tradition du management dans les organismes des réseaux des secteurs de l'éducation, des affaires sociales, de la fonction publique et des affaires municipales par la réalisation de ses 3 missions : formation, perfectionnement et recherche. [...] Le programme de maîtrise en administration publique a pour objectif de former les futurs administrateurs publics en leur donnant un ensemble de connaissances en management [...] et en sciences du comportement et en leur permettant d'accélérer le développement de leurs aptitudes et de leurs habiletés de management ³⁹.

Le même discours se reflète dans de nouveaux documents publicitaires, préparés à l'intention de la fonction publique québécoise et des secteurs décentralisés, de même que dans le plan de développement de l'École de 1976 ⁴⁰.

C'est toutefois la MAP qui constitue le principal véhicule de développement du management. L'annuaire institutionnel de 1975 indique que le programme a désormais pour objectif précis « de former les nouveaux et les futurs administrateurs publics en leur donnant un ensemble de connaissances en management (approches, techniques, concepts) et en

38. Alain Baccigalupo, *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, Montréal, Agence d'Arc, 1978, p. 68.

39. AENAP, 005.01, Création de l'ENAP 1970-1985, ENAP, Mémoire au Conseil des ministres sur l'organisation et le développement de l'ENAP, 1974, p. 3-5. À la suite de l'expression de ce souhait, des représentants des secteurs des affaires sociales, des affaires municipales et de l'éducation se joignent au conseil d'administration de l'établissement.

40. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 30 janvier 1975, p. 3; ENAP, *Plan de développement 1976-1980 de l'ENAP*, Québec, ENAP, 1976.

sciences du comportement, et en leur permettant d'accélérer le développement de leurs aptitudes et de leurs habiletés en management⁴¹ ». Le programme, qui compte désormais 60 crédits au lieu de 45, est constitué de 13 activités obligatoires, d'activités à option, d'un stage et d'un projet d'intervention. Les activités obligatoires présentent des airs de famille avec les programmes de MBA et deux d'entre elles réfèrent explicitement à la notion de management (*Management I: théorie du management* et *Management II: organisation et gestion des ressources*)⁴². Le management est également présent au chapitre des activités optionnelles du programme, neuf des 25 activités lui étant liées⁴³.

Lessard semble utiliser toutes les avenues possibles pour promouvoir ses idées sur le rôle que l'ENAP devrait jouer. Dans son discours aux finissants et finissantes du programme de maîtrise de 1976, il utilise une expression qui demeurera étroitement associée à l'identité de l'École et, probablement sans qu'il le sache, qui tiendra un rôle majeur dans la définition de l'enseignement en administration publique au Québec: le «management public». Au cours de son allocution, il explique que l'évolution, la performance et l'efficacité des organisations qui composent le secteur public québécois conditionnent le développement socioéconomique de la province. La croissance du nombre de ces institutions a entraîné l'arrivée de nombreux cadres, souvent sans préparation ni expérience, dans «un contexte où la notion même de management était inconnue». Conséquence: les organismes publics connaissent l'inefficacité, les cadres la démotivation. Au-delà des changements structurels qui doivent être apportés pour remédier à cette situation, de nouveaux modes et styles de gestion doivent être envisagés. Déplorant l'absence de tradition de management dans les organisations publiques du Québec, Lessard croit que l'École doit jouer un «rôle d'agent de développement du management public⁴⁴».

Il est légitime de se demander pourquoi Lessard propose un management «public». Tout d'abord, il est logique que l'administration publique commande un management «public» et l'on ne s'étonnera pas qu'une

41. ENAP, *Annuaire 1975-1976*, Québec, ENAP, p. 37.

42. Les activités obligatoires sont: *Ressources informatiques*, *Mathématiques de la décision*, *Management I*, *Psycho-sociologie des organisations*, *Droit administratif*, *Analyse de systèmes*, *Prise de décision dans le secteur public*, *Management II*, *Séminaire sur la société québécoise*, *Comptabilité de gestion*, *Système politique et administratif*, *Économie I: problèmes et politiques économiques* et *Économie II: économique du secteur public* (*Ibid.*, p. 38-39).

43. *Loc. cit.*

44. Jean Lessard, «Le rôle privilégié de l'ENAP dans le développement du Québec», allocution à l'occasion de la remise des diplômes aux finissants de la cinquième promotion de l'ENAP, 1976, p. 2, 4 et 9.

école d'administration publique fasse la promotion d'un tel concept. La dimension politique de l'environnement des organisations publiques impose des contraintes auxquelles les organisations à but lucratif n'ont pas à faire face. Ensuite, le développement de l'ENAP et de ses programmes ne s'est pas déroulé dans un vacuum. La diffusion de concepts et d'idées sur l'administration publique formulés dans d'autres institutions universitaires, en particulier aux États-Unis⁴⁵, a certainement contribué à l'émergence du Management Public au Québec. Cela dit, d'autres institutions universitaires de la province, notamment le Département de science politique de l'Université Laval, ont été exposées au concept de management public sans toutefois s'engager dans cette voie. L'adoption d'un management « public » tient davantage de la position de l'ENAP dans le champ universitaire. Si l'ENAP avait adopté le Management tel qu'il est enseigné dans les écoles et les facultés d'administration des affaires, elle se serait placée dans une position de compétition avec ces institutions, leur offrant une occasion d'entrer sur le marché de la formation des administrateurs publics. De la même façon, l'adoption du management public a servi la différenciation de l'École de ses semblables, comme l'explique un rapport annuel de l'institution :

Par son insistance sur le management, l'ENAP est consciente de se dissocier de plusieurs écoles ou facultés offrant des programmes en administration publique, mais cette particularité lui semble des plus pertinentes dans le contexte actuel. C'est ainsi que l'on donnera plus d'importance, dans les activités de formation et dans les enseignements, au développement des habitudes et des habiletés de gestion des managers publics, au « savoir-faire » en administration plutôt qu'à l'acquisition pure et simple de connaissances⁴⁶.

Le choix du Management Public n'a pas suscité d'opposition apparente de la part des professeurs de l'École. La majorité d'entre eux ont été formés dans des disciplines telles que l'économie et la science politique, pour lesquelles il existe une différence importante entre les organisations publiques et les organisations privées⁴⁷.

La philosophie de l'École et le virage adopté par le programme de maîtrise sous Lessard ont satisfait l'UQ. Toutefois, le gouvernement québécois, lui, ne semble guère enchanté. La MAP aurait en fait provoqué l'insatisfaction des étudiants dès 1971, alors que les fonctionnaires qui fréquentaient

45. E. Sam Overman, *Public Management Research: Diversity and Diffuseness in the Academic Community*, Thèse de doctorat, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 1983; David G. Garson et E. Sam Overman, *Public Management Research in United States*, New York, Praeger, 1983.

46. ENAP, *Rapport annuel 1979-1980*, Québec, ENAP, p. 18.

47. Voir les annuaires de l'ENAP.

l'École disaient avoir peu retiré des cours et que les enseignants se préoccupaient peu de leurs intérêts⁴⁸. En 1977, par suite de critiques du même ordre, la Commission des études crée un groupe de travail chargé de faire une évaluation approfondie du programme de maîtrise. Cette initiative est d'autant plus importante que le programme enregistre une chute du nombre de candidatures⁴⁹. Après avoir rencontré professeurs, chargés d'enseignement, étudiants, anciens étudiants et employeurs, le groupe identifie deux principales critiques: la MAP compte trop d'activités obligatoires, ce qui empêche un cheminement personnalisé, contre trop peu d'activités orientées vers les habiletés de gestion⁵⁰. En somme, les futurs administrateurs souhaitent étudier les techniques de gestion.

Dans un second rapport présenté en avril 1978, le même groupe de travail formule plusieurs recommandations touchant tous les aspects du programme de maîtrise, notamment sa philosophie, qui devrait être résolument orientée vers le management⁵¹. Ces recommandations donnent lieu à une réforme majeure du programme l'année même. Les activités obligatoires passent de 45 à 33 crédits, tandis que les activités optionnelles gagnent en importance, le nombre de crédits leur étant alloués atteignant 27. Le programme accorde plus d'importance au projet d'intervention, celui-ci passant de six à neuf crédits, et l'obligation de réaliser un stage à l'étranger est abolie. La nouvelle structure du programme s'articule autour de cinq composantes⁵²: 1) les fondements méthodologiques, qui regroupe essentiellement des cours d'économie; 2) les comportements des individus et des groupes; 3) l'environnement interne et externe, composante axée sur l'analyse socioéconomique du milieu; 4) les activités d'intégration, c'est-à-dire un stage optionnel et un projet d'intervention; et 5) le management public, qui comprend des activités:

[...] destinées à assurer la compréhension du management, de l'administration et de la gestion et faire ressortir les particularismes spécifiques des secteurs public et parapublic. Les contenus touchent la fonction management, le processus administratif, la connaissance

48. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 7 avril 1971.

49. AENAP, 393.01, MAP, Érik Melanson, « Plan d'action publicitaire », 1979, p. 2.

50. ENAP, *L'ENAP au service des gestionnaires publics*, op. cit., p. 56.

51. AENAP, FCE, Annexe à la résolution E-65-170 du procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 14 avril 1978, Groupe de travail sur la maîtrise, « Révision du programme de maîtrise: recommandation du groupe de travail », 1978, p. 1.

52. ENAP, *Annuaire 1978-1979*, Québec, ENAP, p. 21.

des organisations, la gestion des ressources humaines, financières, matérielles, la gestion de l'information ainsi que certaines techniques connexes⁵³.

Cette dernière composante compte trois activités obligatoires : *Management I*, *Management II* et *Comptabilité de gestion*, de même que 10 activités optionnelles⁵⁴. L'analyse de ces dernières montre que la préoccupation à l'endroit de la performance est omniprésente. À titre d'illustration, le cours *Gestion et programmation budgétaire* aborde l'analyse coûts-bénéfices des programmes et l'étude des indicateurs de performance, tandis que le cours *Gestion du personnel* propose l'étude de l'évaluation au rendement. La MAP qu'offre l'ENAP en 1978 conserve du programme de 1970 des éléments qui constituaient alors sa base, notamment les cours d'économie de la composante *Fondements méthodologiques*, de même que ceux qui touchent la connaissance du milieu socioéconomique. La différence entre les deux programmes se situe au niveau de l'importance accordée aux enseignements liés aux habiletés de gestion non seulement au niveau des cours, mais également de sa philosophie, qui avait déjà changé quelques années plus tôt.

Les changements apportés au programme de maîtrise en administration publique de l'ENAP marquent l'émergence formelle du Management Public dans le milieu universitaire québécois. D'abord utilisée par le directeur de l'École, la notion de Management Public est devenue le pilier sur lequel l'objectif du programme repose. Il semble constitué de cours introduisant des concepts managériaux dans l'étude de l'administration publique. Le Management Public n'est pas une réponse directe de l'ENAP aux demandes de son environnement, ni un produit intellectuel créé explicitement par les administrateurs de l'École pour satisfaire d'autres administrateurs. Il doit plutôt être compris comme l'incarnation, au niveau intellectuel, de relations entre des institutions et le reflet d'une réalité sociale dont le véhicule est une institution universitaire, l'ENAP. Les structures et les activités de l'École sont elles-mêmes des produits sociaux. L'établissement d'un programme de maîtrise avant des sessions de perfectionnement, en raison du désir d'affirmer le statut universitaire de l'École et devant l'absence de politique gouvernementale en la matière, est une dimension qui a agi sur l'émergence du Management Public.

53. *Ibid.*, p. 24.

54. Les 10 activités optionnelles sont: *Gestion et programmation budgétaire*, *Gestion du personnel*, *Droit des relations de travail*, *Analyse des organisations*, *Séminaire sur la gestion des ressources humaines*, *Analyse des systèmes d'information dans les organisations publiques*, *Méthodologie des systèmes d'information aux fins de gestion*, *Approche à la gestion des informations organisationnelles*, *L'administrateur et le changement dans les organisations* et *Vérification en informatique* (*Ibid.*, p. 24-45).

Les activités de perfectionnement

Le manque de formation des administrateurs publics était à l'origine de la quête qui a mené à la création de l'ENAP. Le gouvernement québécois n'a toutefois jamais été précis en ce qui a trait à la forme que devait prendre la formation destinée aux administrateurs publics. L'ENAP a d'abord choisi de mettre en place un programme de maîtrise, mais il demeure que le perfectionnement est l'une des composantes de son mandat.

En 1973, faute de demandes précises de la part des organismes publics et parapublics⁵⁵, l'ENAP prend l'initiative d'élaborer un programme de perfectionnement en gestion qui s'adresse aux gestionnaires des niveaux intermédiaire et supérieur de l'administration québécoise. Inspiré des « *management programs* » offerts dans les universités américaines et britanniques, ce programme s'adresse aux cadres qui n'ont pas le temps de se consacrer à un programme de maîtrise, mais qui recherchent le type de connaissances qu'il transmet⁵⁶.

À son arrivée, Jean Lessard nourrit un projet ambitieux en matière de perfectionnement et souhaite ouvrir ce volet aux réseaux décentralisés. Ce projet prend rapidement son envol. L'ENAP continue à offrir les « *management programs* », en plus d'établir des services de perfectionnement voués à la fonction publique québécoise, de même qu'aux secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la santé, ainsi que celui des affaires municipales⁵⁷. L'École précise également ses objectifs en la matière lorsqu'elle annonce que les programmes de perfectionnement destinés à la fonction publique visent « à améliorer la compétence de ces administrateurs en leur faisant partager leurs expertises » de toutes les facettes de la gestion⁵⁸. L'investissement dans le perfectionnement est tel qu'en quelques années, l'École offre des sessions allant de trois à cinq jours jusqu'à deux ou trois semaines portant sur de multiples sujets, en plus d'effectuer de la recherche portant sur les besoins dans le domaine et d'offrir de l'aide-conseil auprès des dirigeants d'organismes publics⁵⁹. Certaines activités de perfectionnement

55. En juillet 1971, le ministère de la Fonction publique publie un document sur le perfectionnement, mais qui ne présente que des principes théoriques sans plan d'action particulier (Québec, ministère de la Fonction publique, *Le perfectionnement du personnel de la fonction publique. Principes et pratiques*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1971).

56. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 5 mai 1972, p. 1-2.

57. Les activités de perfectionnement liées au secteur municipal ne démarrent réellement qu'en 1976 (ENAP, *Annuaire 1976-1977*, Québec, ENAP, p. 77).

58. *Idem*, *Annuaire 1975-1976*, *op. cit.*, p. 66.

59. *Idem*, *Annuaire 1977-1978*, Québec, ENAP, p. 75.

offertes par l'École, comme celles sur la gestion des ressources, abordent des thèmes relatifs au management. À la différence du programme de maîtrise, toutefois, aucun des programmes et sessions de perfectionnement ne semble aborder la notion de management public.

La recherche à l'ENAP

Si les volets formation et perfectionnement du mandat de l'ENAP évoluent vers le management au cours des années 1970, il en va autrement de la recherche, tant au niveau individuel qu'institutionnel. Si le Management Public est peu présent en recherche à l'ENAP, c'est que ses professeurs, comme groupe, publient peu de livres et d'articles dans des revues savantes durant cette période. Cette situation reflète les caractéristiques du corps professoral de l'ENAP, d'abord choisi pour sa contribution potentielle à un programme professionnel : moins du quart des professeurs détiennent un doctorat, diplôme associé à la recherche. Entre 1969 et 1978, deux articles publiés par des professeurs de l'École abordent le Management Public. L'un, paru dans une revue professionnelle, porte sur la mesure de la productivité et de l'efficacité dans les municipalités et l'autre, traitant de la gestion par objectif, paraît dans une revue savante⁶⁰. Ce sont deux économistes de formation, détenteurs de doctorat, qui publient le plus à l'École, mais leurs travaux ne portent pas sur le management. Au niveau institutionnel, l'ENAP stimule la recherche en formulant de grandes orientations qui demeurent sensiblement les mêmes jusqu'en 1978 (la politique gouvernementale, les institutions administratives, les processus administratifs et l'enseignement de l'administration publique)⁶¹. Leur description n'indique pas d'intérêt pour le Management Public ou des thèmes associés.

L'École des HEC et l'enseignement en administration publique

Même si c'est à l'École des HEC que le gouvernement Lesage s'était d'abord adressé pour résoudre le problème de formation des administrateurs publics, en 20 ans, l'institution n'a pas pu répondre à ce besoin. L'analyse de ses efforts, infructueux, pour mener à bien des programmes d'administration publique, est utile parce qu'elle offre un point de vue sur les conditions de non-émergence du Management Public.

60. Robert J. Gravel et Roger Martin, «La mesure de la productivité et de l'efficacité dans les municipalités», *Municipalité*, vol. 8, 1976, p. 21-28; Jocelyn Jacques et Ryan Edward, «Does MBO stifle innovation in the public sector?», *Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 1, 1977, p. 16-25.

61. ENAP, *Rapport annuel 1971-1972*, *op. cit.*, p. 14.

Dans les années 1960, les structures de l'Université de Montréal, tout comme celles de l'Université Laval, avaient empêché l'École des HEC et la Faculté des sciences sociales, économiques et politiques de collaborer à un projet de programme en administration publique. Même si aucun changement n'a été apporté aux structures de l'Université de Montréal, une dizaine d'années plus tard, l'École est partie prenante d'un nouveau projet de programme de maîtrise en administration publique, auquel plusieurs composantes de l'Université participent (le Département de science politique, le Département d'administration de la santé, la Faculté de droit, la Faculté des sciences de l'éducation et l'Institut d'urbanisme). Sans surprise, l'impossibilité de conclure une entente entre l'École des HEC et la Faculté de droit sur les fins et les moyens du programme empêche le projet de se réaliser⁶². À l'Université de Montréal, l'administration publique demeure essentiellement un domaine d'enseignement et de recherche du Département de science politique, même si, croit son directeur, l'École des HEC « devrait avoir le droit de décerner une maîtrise en administration publique⁶³ ».

Jusqu'en 1978, l'École tente d'intégrer la gestion du secteur public dans certains de ses programmes. Dans le cadre du programme régulier de MBA, offert à partir de 1969-1970, le cours obligatoire *Management* aborde par la bande la gestion dans le secteur public, son descriptif mentionnant que « l'étude de divers types d'organisations à caractère économique ou non économique des secteurs privé et public permettra à l'étudiant de s'interroger sur l'universalité et la transférabilité des concepts administratifs⁶⁴ ». Le programme de maîtrise en sciences de la gestion, créé en 1976, prête également une certaine attention au secteur public. Parmi les sept options offertes figure la gestion du secteur public :

[Cette option] a pour objectif de former des gestionnaires spécialisés dans l'étude des problèmes de gestion et d'organisation propres au secteur public et parapublic. Le programme de cette option propose à l'étudiant d'analyser le processus de la décision et des choix publics, de même que le cadre organisationnel qui lui sert de véhicule administratif, de manière à préciser les rapports

62. AUM, FFSS, E-100, D2,37, Programme de maîtrise en administration publique, James Iain Gow, « Comité sur l'enseignement de l'administration publique », 17 juin 1969.

63. *Loc. cit.*

64. AHEC, Fonds de la Direction du programme de M.B.A., A050G010001, *Annuaire 1969-1970 du programme de M.B.A.*, p. 46.

qui existent entre les techniques d'analyse et les modes d'organisation d'une part, et les objectifs poursuivis par le secteur public et parapublic d'autre part⁶⁵.

Les cours obligatoires de cette option comprennent *Analyse coûts-bénéfices*, *Gestion budgétaire* et *Gestion des services publics*. Le contenu des deux premiers cours n'indique rien de propre aux organisations publiques⁶⁶, tandis que le dernier cesse d'être offert en 1978-1979. Enfin, en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal, l'Université McGill et l'Université Concordia, l'École offre à partir de 1976 un programme de doctorat en administration comprenant une option en gestion du secteur public⁶⁷, mais où la notion de management public n'apparaît pas.

Si la direction de l'École des HEC présente un certain intérêt pour l'enseignement relatif à la gestion des organisations publiques, ce n'est pas le cas de ses professeurs. Du moins, ils n'en ont pas les dispositions. Près de la moitié de ceux qui œuvrent à l'École durant les années 1970 détiennent un diplôme terminal (dernier diplôme obtenu) portant la mention explicite «administration des affaires» ou «business administration⁶⁸». Les titulaires de diplôme en administration sans mention particulière, donc générique, sont également nombreux. Ainsi, le nombre de professeurs qui détiennent un diplôme terminal en administration des affaires ou en administration est supérieur à celui des diplômés de science économique, de science politique et d'administration publique. De plus, un examen des articles parus dans la revue *Gestion*, publiée par l'École des HEC depuis 1977, indique que peu d'entre eux, environ deux par année, portent sur la gestion des organisations publiques. Les travaux de Carolle Simard sur la recherche en administration publique au Québec confirment que les professeurs de l'École sont peu actifs dans le domaine⁶⁹. Il y a ainsi un écart entre les projets de la direction de l'institution et les pratiques de ses professeurs qui, ajouté aux tensions entre les composantes de l'Université de Montréal, ont nui à l'enseignement en administration publique aux HEC, ou à tout le moins ne l'ont pas favorisé.

65. AHEC, Fonds de la Direction du programme de M. Sc. sciences de la gestion, A053-1-1, *Annuaire 1978-1979 du programme de M. Sc. en sciences de la gestion*, p. 52.

66. *Ibid.*, p. 66-67.

67. AHEC, Fonds de la Direction du programme de Ph.D., A058, *Annuaire*, 1975-2000.

68. Voir les annuaires de l'École publiés entre 1970 et 1979.

69. Carolle Simard, «La recherche en administration publique au Québec, 1960-1980», *Politique*, n° 11, 1987, p. 73-106.

Conclusion

L'émergence du Management Public dans le milieu universitaire québécois est essentiellement liée au développement de son enseignement à l'ENAP. C'est là un constat qui reflète les origines de l'École, créée pour pallier un manque de formation des administrateurs de l'administration publique québécoise. L'émergence du Management Public au Québec est le produit de la position de l'ENAP entre l'administration publique et le système universitaire, entre pouvoir et savoir. Tout d'abord, la rationalisation de l'administration publique québécoise au cours des années 1970, jumelée au souhait de l'Université du Québec de voir le programme de maîtrise de l'ENAP se rapprocher du modèle du MBA, ont orienté le contenu du programme de maîtrise de l'École vers le management, et ce, dès ses premières années d'activités. Ensuite, la distinction que l'ENAP a souhaité établir entre elle-même et les facultés d'administration des affaires a permis au contenu du programme de maîtrise d'intégrer les concepts traditionnellement associés au management et la notion d'administration publique, intégration permise et soutenue par les dispositions des professeurs de l'École. En fait, dans l'ensemble du réseau de l'UQ, l'enseignement en administration publique demeure l'apanage de l'ENAP. Dans le cas de l'UQAM, sa plus importante composante, son Département de science politique, a conservé une approche politique de l'administration, tandis que la Faculté d'administration a développé un programme de type professionnel – MBA.

Le modèle d'émergence du Management Public au Québec diffère de celui où, dans un contexte propice, un groupe de chercheurs nouvellement arrivés se taille une place au sein d'une institution universitaire. Dans le cas du Management Public, ce sont les institutions et les administrateurs agissant en leur nom, plutôt que des professeurs ou des chercheurs, individuels ou en groupe, qui sont à l'origine de l'émergence d'une nouvelle pratique. Cette spécificité tient au fait qu'il y a eu une demande explicite de la part d'un gouvernement pour des connaissances en administration publique. Bien qu'un petit nombre de professeurs d'universités québécoises nourrissent un intérêt pour l'étude de l'administration publique avant la Révolution tranquille, jamais ils n'ont cherché à se regrouper et à faire progresser le statut de ce domaine avant que le gouvernement québécois n'en fasse la demande. Comme nous allons le voir au chapitre suivant, les institutions jouent aussi un rôle important dans l'institutionnalisation du Management Public, laquelle institutionnalisation assurera également la reproduction du corps d'experts voués à ce domaine de recherche.

3

L'enracinement du Management Public dans le système universitaire québécois

L'institutionnalisation des pratiques dans le milieu universitaire, c'est-à-dire leur « inscription dans la réalité dure et durable des choses ou des institutions¹ », passe par l'adoption de mécanismes de reproduction qui sont à peu près toujours les mêmes, et qui incluent la création de programmes d'études supérieures (programme de doctorat principalement)². Tout comme l'émergence, l'étape de l'institutionnalisation obéit habituellement à une logique essentiellement universitaire. Après avoir gagné l'accès aux universités, une nouvelle génération de professeurs cherche à mettre en place les instruments qui leur permettront d'y demeurer.

De ce point de vue, la situation du Management Public ne diffère pas de celle des disciplines universitaires traditionnelles: il a émergé comme pratique, et l'on cherche désormais à l'institutionnaliser. Les étapes de l'enracinement dans le milieu universitaire demeurent ainsi les mêmes. Là où réside la différence est dans la manière dont l'institutionnalisation se produit. Tout d'abord, les agents qui sont source de changement, comme c'était d'ailleurs le cas au moment de l'émergence, ne sont pas des individus dotés de nouvelles dispositions. Ce sont plutôt des institutions universitaires et les individus qui les représentent. Ensuite, des éléments

1. Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 1980, p. 240.

2. Pour obtenir une liste des indicateurs de l'institutionnalisation de la science, qui correspondent en large partie à ceux de toute pratique en milieu universitaire, voir Stephen Cole, « Continuity and institutionalization in science: A case study of failure », dans Anthony Oberschall (dir.), *The Establishment of Empirical Sociology: Studies in Continuity, and Institutionalization*, New York, Harper and Row, 1972, p. 73-129.

extérieurs à l'université, plus particulièrement l'administration publique et le gouvernement québécois, demeurent centraux pour justifier et ancrer le Management Public.

Cela dit, il ne faut pas aller jusqu'à prétendre que les institutions universitaires dont il est question ici, l'ENAP et l'Université Laval, se sont tout bonnement pliées aux demandes de l'administration québécoise et ont ajusté leur curriculum en conséquence. Ces organisations obéissent aux règles du milieu universitaire, qui ne permettraient pas de tels agissements. Le Management Public a plutôt été institutionnalisé suivant la position d'institutions universitaires, situées entre deux pôles d'influence qui ont agi différemment sur elles, selon leur distance entre l'État et l'université.

Des cadres aux managers

La décennie 1980 est une période de remise en question de l'intervention de l'État qui succède à l'esprit de rationalisation du début des années 1970. Dans l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce mouvement s'inscrit dans un contexte de crise des finances publiques marqué par un désir grandissant de contrôle politique de l'administration publique. Partout, les cadres de l'administration publique doivent devenir des *managers* de manière à rendre l'administration plus efficace et efficiente.

Au Québec, les cadres n'ont guère le choix de devenir plus efficaces lorsqu'à partir de 1981, le gouvernement provincial emploie un langage de crise financière³ qui affectera l'administration publique de différentes façons pendant plusieurs années. En mars 1981, le discours du budget prononcé par Jacques Parizeau, ministre des Finances, est ponctué de concepts faisant allusion à la nécessité de réduire les dépenses de l'État et de changer sa manière de faire les choses⁴. Comme corollaire, le discours gouvernemental sur l'administration publique est axé sur le besoin d'accroître la productivité, de même que sur le type de connaissances que les administrateurs publics doivent détenir pour y arriver.

Le premier ministre lui-même, René Lévesque, lie explicitement le contexte de restriction budgétaire de l'administration à la nécessité pour les cadres de détenir une formation axée sur les sciences administratives⁵ et la ministre de la Fonction publique, Denise Leblanc-Bantey, est nommée

3. James Iain Gow, « La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983 : contexte, contenu et enjeux », *Politique*, n° 6, 1984, p. 53-101.

4. *Ibid.*, p. 67.

5. René Lévesque, discours à l'Institut d'administration publique du Canada, 1981, p. 19.

responsable de ce dossier. Reprenant les doléances des années 1960, elle déplore le manque de formation en gestion des cadres de l'administration québécoise. Pour la première fois, la notion de management apparaît dans le discours politique québécois lorsque la ministre dénonce l'absence de formation et de perfectionnement en management. Elle déclare également que l'apprentissage « sur le tas » est moins efficace, et que le cadre continue souvent à se référer à sa discipline de base dans sa démarche professionnelle d'administrateur⁶.

C'est toutefois Louis Bernard, secrétaire général du gouvernement et grand patron de l'administration publique, qui exprime le plus clairement ce que le gouvernement québécois attend de ses cadres. Son analyse mérite d'être citée :

Notre environnement au cours des prochaines années sera un environnement de rareté, de restriction, d'austérité. Mais nos objectifs continueront d'être des objectifs de développement, de croissance, de progrès. Par conséquent, la qualité première de ce que nous recherchons chez nos administrateurs, ce sera la compétence de gestion, la capacité administrative. Et par là je n'entends pas autre chose que la définition classique qui consiste à atteindre le plus grand résultat possible avec le moins de ressources possibles. Donc, ce dont nous aurons surtout besoin chez nos cadres, c'est plus que la connaissance d'un secteur donné, c'est la capacité de gérer un service administratif. [...] L'administrateur des années 80 c'est d'abord un gestionnaire, un technicien de la gestion. Il doit, bien sûr, connaître à fond le domaine dont il a la gérance, mais son apport spécifique consiste à trouver les moyens pour gérer au moindre coût, atteindre le maximum d'output avec le minimum d'input. [...] Nos fonctionnaires actuels, pour des raisons historiques, sont assez mal préparés [à ces tâches]. C'est surtout en raison de leur compétence technique sur un sujet donné qu'ils ont été recrutés et c'est « sur le tas » qu'ils ont appris à gérer une unité administrative. J'en déduis donc qu'il nous faudra, par des politiques de perfectionnement et de mobilité, suppléer à cette carence initiale d'un bon nombre de nos cadres actuels. Et j'en conclus également que la formation de nos futurs cadres devra être axée d'abord et avant tout sur la théorie et la pratique de la gestion en tant que technique visant à utiliser au mieux des ressources rares⁷.

6. Denise Leblanc-Bantey, allocution de la ministre de la Fonction publique du gouvernement du Québec à l'Association des MBA du Québec, 1981, p. 3.

7. Louis Bernard, « L'administrateur public des années 1980, son environnement et sa formation », conférence, rencontre annuelle de Formacadres, Québec, ENAP, 1981, p. 3.

Le discours de ces leaders politiques et administratifs trouve rapidement écho dans l'administration québécoise. Tout d'abord, en 1982, le ministère de la Fonction publique énonce une politique de développement du personnel d'encadrement supérieur visant l'acquisition de connaissances et d'habiletés de *manager*⁸. Le document de présentation de la politique établit deux lignes directrices. La première regarde les cadres de chaque ministère et organisme. Il est urgent que chaque cadre soit sensible à la pertinence des objectifs poursuivis par l'organisation qui l'emploie et aux coûts qu'ils entraînent. La seconde ligne directrice concerne le cadre en tant qu'individu. Celui-ci doit acquérir une formation « axée d'abord et avant tout sur la théorie et la pratique du management en tant que profession visant à réaliser des objectifs pertinents avec des ressources de plus en plus rares⁹ ». Le perfectionnement doit permettre au cadre d'approfondir divers aspects de la gestion. En fin de compte, « ce sont ces contenus, pour la plupart transférables d'un emploi de gestion à un autre, qui permettront à la direction de faire davantage appel à la mobilité latérale (affectation et mutation) comme moyen de dotation¹⁰ ».

En plus de cette politique de développement du personnel d'encadrement, le gouvernement québécois entend implanter une politique de mobilité pour améliorer la productivité des cadres¹¹. De l'avis du Ministère, les cadres demeurent longtemps cantonnés dans le même poste, ce qui peut nuire à leur motivation et finalement à leur productivité. Avec l'instauration d'une politique de mobilité horizontale, ils pourront ajouter des cordes à leur arc, plutôt que de demeurer des gestionnaires spécialisés, et ainsi rester motivés et être plus productifs. Plusieurs moyens sont envisagés pour atteindre les objectifs de cette politique, dont s'assurer des habiletés des cadres en matière de gestion et l'acquisition de connaissances en management¹².

Le ministère de la Fonction publique espère également introduire le management dans l'administration québécoise grâce à l'élaboration d'un cadre général d'intervention en matière de développement de la relève cadre¹³. Ce cadre d'intervention comporte trois outils. Tout d'abord, un

8. Québec, Ministère de la Fonction publique, *Le développement du personnel d'encadrement supérieur dans la fonction publique québécoise*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1982, p. 3.

9. *Ibid.*, p. 11-12.

10. *Loc. cit.*

11. *Idem*, *La politique de mobilité concernant les cadres supérieurs*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1982.

12. *Ibid.*, p. 6.

13. *Idem*, *Cadre général d'intervention en matière de développement de la relève cadre*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1982. Des bribes de ce document avaient été présentées en 1980.

document le présentant est distribué aux ministères et aux organismes, et des notions sont proposées afin de leur permettre d'élaborer leur propre programme de développement de la relève guidé par l'acquisition de connaissances en management et le développement des habiletés comme manager¹⁴. Ensuite, le programme Formacadres est implanté près de 10 ans après qu'il ait été développé. Ce programme veut former des cadres à vocation gouvernementale plutôt que sectorielle en misant « sur les expériences pratiques reliées au management¹⁵ ». L'infrastructure du programme vise, entre autres, la mobilité géographique et le développement en management. Enfin, le ministère de la Fonction publique entend préparer la relève cadre en passant par le Centre d'évaluation du potentiel. Ce centre simule des situations de gestion afin d'évaluer les cadres et ceux qui aspirent à le devenir. Le Ministère entend élargir les activités du Centre afin de favoriser le développement des habiletés de gestion de ses futurs administrateurs. Avec le développement de l'ensemble de ces politiques, le gouvernement québécois veut montrer qu'un gouvernement social-démocrate peut également être bon gestionnaire¹⁶, une préoccupation présente depuis les années 1970.

Parallèlement, la préoccupation croissante des élus envers leur relation avec l'administration favorise également le développement du management dans l'administration québécoise, bien que ce soit de façon moins explicite. En effet, les députés provinciaux prennent conscience, à la suite du dépôt à Ottawa du rapport Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité, qu'ils exercent un faible contrôle sur l'administration publique. En 1981, une commission parlementaire québécoise fusionnant les préoccupations d'imputabilité et d'efficacité est mise sur pied (commission Bisaillon) afin d'évaluer la relation entre les députés et l'administration publique. Le rapport de cette commission, déposé après un an de travaux, mène à l'adoption en décembre 1983 d'une nouvelle loi sur la fonction publique (*loi 51*)¹⁷. Celle-ci favorise l'institutionnalisation du management dans l'administration québécoise grâce à la notion d'imputabilité. En allégeant les contrôles centraux sur les pratiques administratives des gestionnaires, ceux-ci assument plus de responsabilités tant en ce qui a trait à la qualité des services qu'à leur économie et leur efficacité¹⁸. De plus, le

14. *Ibid.*, p. 2-3.

15. *Idem*, *Formacadres, un programme témoin*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1983, p. 7.

16. Propos de René Lévesque au quotidien *Le Devoir*, rapportés par James Iain Gow, *op. cit.*, p. 70.

17. Assemblée nationale du Québec, Commission parlementaire spéciale sur la fonction publique, *Rapport de la Commission*, Québec, Secrétariat des commissions, 1982.

18. James Iain Gow, *op. cit.*, p. 51.

contrôle politique devient plus aisé, car on peut déterminer clairement à qui revient la responsabilité de mettre en œuvre une politique et d'administrer des services. Même si le régime d'imputabilité vise d'abord les hauts fonctionnaires, les cadres des échelons inférieurs en ressentent les effets. Si le sommet acquiert plus de responsabilités en matière de gestion, il en est de même pour l'ensemble de la structure. Avec l'imputabilité, chaque niveau hiérarchique devient responsable d'objectifs précis, ce qui rejoint les politiques de développement du personnel d'encadrement développées par le ministère de la Fonction publique.

À la suite de l'adoption de la *Loi 51*, ce ministère publie un document intitulé *Orientations gouvernementales de développement concernant le personnel d'encadrement et sa relève* qui, à l'instar du rapport Bisaillon, conçoit l'efficacité et l'imputabilité comme deux concepts liés¹⁹. Par ce document, le ministère de la Fonction publique réitère sa volonté, d'une part, que les cadres soient plus conscients de leur rôle en tant que membres d'une équipe organisationnelle devant dégager des indicateurs de performance et, d'autre part, que chaque ministère et organisme s'assure « de développer ses cadres de façon qu'ils soient centrés sur les résultats en termes de qualité, quantité, coûts et délais²⁰ ». Le Ministère réitère également son souhait de voir les cadres adopter la pratique du management, notamment en étudiant des matières tels l'environnement organisationnel, les sciences du comportement et les techniques de gestion²¹. La progression du management dans l'administration québécoise au cours de la première moitié des années 1980, du moins dans le discours, tient au fait qu'en raison des politiques mises en place pour améliorer la productivité, il devient une sorte de « matière obligatoire » pour les cadres et ceux et celles qui souhaitent le devenir. Le gouvernement québécois n'accordera plus autant d'intérêt au développement de ses administrateurs.

À partir de 1985, le discours gouvernemental québécois porte des marques d'hyperéconomisme et de déterminisme qui permettent de le rattacher au mouvement qu'il est convenu d'appeler le néolibéralisme²². Le Parti libéral, qui remporte les élections provinciales de décembre de la même année, établit trois objectifs au lendemain de sa victoire : accroître l'efficacité et l'efficience de l'appareil gouvernemental, l'alléger et améliorer la qualité des services à la population. Pour y arriver, le premier ministre

19. Québec, Ministère de la Fonction publique, *Orientations gouvernementales de développement concernant le personnel d'encadrement et sa relève, années 1984-1985 et 1985-1986*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1984, p. 3.

20. *Ibid.*, p. 4.

21. *Ibid.*, p. 3-5.

22. Gilles Bourque et Jacques Beauchemin, « La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique », *Sociologie et sociétés*, vol. 26, n° 2, 1994, p. 33-56.

Robert Bourassa forme trois comités responsables de proposer des recommandations. À la tête de ces comités se trouvent ceux que l'on a appelés « les trois sages », et qui ont légué leur nom aux rapports issus de cet exercice : Scowen, Fortier et Gobeil. C'est ce dernier rapport qui touche le plus la gestion de l'administration publique²³. Même si ses recommandations n'ont pas toutes été retenues – un analyste parle d'un bilan modeste²⁴ – Paul Gobeil étant à la tête du Conseil du Trésor, le contenu du rapport donne des indices sur la façon dont il envisage la gestion de l'administration québécoise. En fait, le gouvernement semble si préoccupé par ses finances qu'en 1990, la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale déclare que le Conseil du Trésor ne peut pas bien gérer la politique du personnel du gouvernement²⁵.

L'année 1993 voit la formation des administrateurs publics revenir à l'ordre du jour avec la création de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires. La Commission tire son origine de la signature, en 1990, d'un nouveau protocole d'entente entre le gouvernement et l'ENAP. Satisfait des réalisations de cette dernière, le secrétaire général du Conseil exécutif souhaite que la coopération entre l'ENAP et l'administration québécoise se poursuive. Le secrétaire demande toutefois à l'École de préciser quelques points de son plan de développement 1990-1994, notamment en ce qui a trait à la formation de la relève des cadres de l'administration québécoise. De là naît, à l'initiative du conseil d'administration de l'École, la Commission sur les besoins de la relève²⁶. Son rapport souligne des éléments traditionnels, comme la préoccupation à l'endroit de la productivité des cadres, ainsi que d'autres éléments qui n'ont jamais été traités dans les politiques officielles des organismes gouvernementaux, notamment que les cadres aient une vision stratégique et possèdent une bonne culture générale²⁷.

23. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *Deuxième rapport. La gestion des programmes gouvernementaux*, Québec, Gouvernement du Québec, 1986.

24. Donald Charrette, « Bilan modeste du rapport Gobeil sur les structures de l'État », *La Presse*, 18 juillet 1988, p. B1.

25. Assemblée nationale du Québec, Commission du budget et de l'administration, *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec. Rapport final*, Québec, Secrétariat des commissions, 1990, chap. iv.

26. ENAP et Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise, *L'ENAP au service des gestionnaires publics. Rapport de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise*, Québec, ENAP, 1993, p. x-xi.

27. *Ibid.*, p. 27-35.

L'introduction d'éléments de réformes financières, bien que modestes en comparaison aux initiatives des années 1960 et 1970, modifie également la perception du rôle des gestionnaires de l'administration québécoise. L'un de ces éléments est la publication par le ministère du Conseil exécutif du document *Opération réalignement*, en 1993, qui constitue une déclaration gouvernementale sur l'importance de « vivre selon nos moyens », pour reprendre le titre de la politique budgétaire de l'année²⁸. La philosophie de l'opération s'inspire de la modernisation de l'administration fédérale américaine prenant place au même moment et se résume par « la recherche de la compétitivité et l'augmentation de la productivité », par l'innovation, l'adaptation et le renforcement de l'efficacité²⁹. Cette opération vise notamment à rendre l'appareil gouvernemental plus efficace en rationalisant son organisation et en éliminant les dédoublements, en transformant la gestion en vue de responsabiliser davantage les ministères et organismes opérationnels, en révisant les façons de faire afin de livrer des produits et services à meilleur coût et en mesurant les résultats et à en rendre compte³⁰.

Avec la publication d'*Opération réalignement*, le Québec joint le Nouveau Management Public (NMP), un mouvement apparu dans la première partie des années 1980, et qui était à son apogée au début des années 1990. Le NMP repose sur deux idées : la séparation de la formulation des politiques publiques de leur mise en œuvre et l'inspiration du management tel qu'il est pratiqué dans le secteur privé³¹. Dans cet ordre d'idées et afin de favoriser la gestion par résultats, le gouvernement crée en 1994 des centres de services autonomes, des entités « relativement autonomes au sein de leurs ministères respectifs, mais redevables devant le Conseil [du Trésor] pour l'atteinte d'objectifs négociés avec lui³² ». Trois centres de ce type sont établis. La même année, le gouvernement introduit le concept des enveloppes globales fermées pour les ministères. Le Conseil

28. Québec, Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs, Ministère du Conseil exécutif, *Opération réalignement de l'administration publique. Document de présentation*, Québec, Conseil exécutif, 1993.

29. Québec, Ministère des Finances et Conseil du Trésor, *Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens*, Québec, Ministère des Finances et Conseil du Trésor, 1993, p. 133.

30. Québec, Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs, Ministère du Conseil exécutif, *op. cit.*, p. 133.

31. Mohamed Charih et Lucie Rouillard, « The New Public Management », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada et ENAP, 1997, p. 27.

32. Jacques Bourgeault et James Iain Gow, « L'administration publique – Une autre façon de gouverner », 1995, <http://www.pum.umontreal.ca/apqc/94_95/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 25 juin 2011.

du Trésor s'engage dès lors à ne pas réduire le budget des ministères au cours d'un exercice financier et à les libérer de plusieurs contrôles qu'il exerçait afin de les inciter à innover dans leur gestion financière et ainsi devenir plus efficaces et efficients³³. Ces mesures ne sont certainement pas étrangères à la volonté du gouvernement québécois d'atteindre l'objectif « déficit zéro ». L'administration québécoise poursuit sur cette lancée, qui culminera par l'adoption en 2000 de la *Loi sur l'administration publique*, qui rend explicite l'importance du service au citoyen, de l'imputabilité et de la gestion axée sur les résultats, de même que du respect du principe de la transparence.

L'Université du Québec doit changer... et l'ENAP aussi

Alors que Québec entre dans une période de remise en question de l'intervention étatique, Louis Brunel, cadre de l'Université du Québec, est nommé directeur de l'ENAP. Sous son leadership, l'École annonce son intention de poursuivre dans la voie établie par Jean Lessard et d'axer le développement de l'institution sur le management, de faire de l'ENAP l'école des managers publics³⁴. Toutefois, à la différence de son prédécesseur, Brunel entreprend de repositionner l'ENAP sur l'échiquier universitaire en favorisant la recherche, qu'il considère comme sous-développée à l'École³⁵. Cette opinion est partagée par le directeur de la formation, Jocelyn Jacques. Celui-ci croit que l'ENAP doit s'affirmer comme institution universitaire³⁶, ce statut lui garantissant une certaine indépendance au niveau des contenus de la formation qui est garante de sa crédibilité dans le milieu universitaire.

Ce réalignement arrive à point. En effet, en 1983, le nouveau ministre de l'Éducation, Yves Dubé, commence à remettre en question l'approche de l'UQ. L'ENAP, tout comme la Télé-université et l'UQAM, semble souffrir de son image populaire. C'est comme si « le parti pris anti-rigueur, de bon aloi dans certains des cercles universitaires près des milieux communautaires ou de ceux de l'éducation permanente, finissait par discréditer [...] l'ensemble des pratiques d'accessibilité promues dans le réseau public³⁷ ».

33. *Loc. cit.*

34. Louis Brunel, « L'ENAP: L'École du management public », conférence prononcée à l'ENAP, 9 juin 1981, p. 3.

35. *Loc. cit.*

36. AENAP, 005.01, 1970-1985, Création de l'ENAP, Jocelyn Jacques, « Mémo aux membres du comité de direction », 6 octobre 1980.

37. Lucia Ferretti, *L'université en réseau. Les 25 ans de l'Université du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 161.

D'autres facteurs contribuent à la remise en question de l'approche de l'UQ : « la pression uniformisatrice des grands organismes chargés de l'enseignement supérieur, la logique de la maturation institutionnelle, un souci nouveau et aigu de respectabilité après les turbulences du milieu de la décennie³⁸ ». Toutes les activités de l'École, plus particulièrement ses activités de formation, sont affectées et devront se repositionner.

Les programmes de formation

Même s'il y a eu une réforme importante de la MAP en 1978, le groupe de travail sur la maîtrise poursuit ses travaux. Un nouveau programme est élaboré au début des années 1980 et le Management Public y gagne en importance. Le programme, peut-on lire dans l'annuaire de l'École, « a comme premier objectif la formation de managers³⁹ ». Il vise à « combler les besoins des gestionnaires en exercice dans les secteurs public et parapublic qui veulent parfaire leur formation et des spécialistes qui aspirent à des postes de direction pour lesquels une solide formation en administration est requise⁴⁰ ». La structure du programme est également modifiée, mais conserve cinq composantes, qui prennent désormais l'appellation de blocs (quatre blocs d'activités en plus d'une série d'activités de synthèse). Le premier bloc, *Le management public*, comprend deux cours obligatoires, *Management I* et *Management II* et neuf activités à option⁴¹. Le deuxième bloc, *L'apprentissage des fondements méthodologiques*, comprend deux cours. Le troisième, *Le manager comme individu*, compte également deux cours, dont un obligatoire (*Comportement organisationnel*), et l'autre optionnel (*Développement personnel du gestionnaire*). Le dernier bloc, *Le manager et son environnement*, est constitué de deux cours obligatoires (*Système politique et administratif* et *Économique du secteur public*) et de sept autres cours⁴². Les activités de synthèse regroupent un cours sur la formulation, la gestion et l'évaluation des politiques publiques, un projet d'intervention de même

38. *Ibid.*, p. 145.

39. ENAP, *Annuaire 1980-1981*, Québec, ENAP, p. 33.

40. *Ibid.*, p. 32.

41. Ces activités sont : *Ressources informatiques, Planification et développement, Gestion du personnel, La communication publique, Séminaire sur l'administration urbaine, Comptabilité de gestion, Séminaires sur la gestion des ressources humaines, Méthodologie des systèmes d'information aux fins de gestion et L'administrateur et le changement dans les organisations.*

42. Ces activités sont : *Droit administratif, Relations intergouvernementales, Économie de la réglementation, Droit des relations de travail, Séminaire en analyse économique des politiques, Séminaire sur la société québécoise et Problèmes et politiques économiques.*

qu'une activité optionnelle (un stage pratique). Malgré une modification de l'objectif général du programme en 1988 (former des gestionnaires dont les qualités et les habiletés leur permettront de répondre aux exigences de l'administration publique⁴³), la structure de la MAP demeure sensiblement la même jusqu'en 1992-1993.

L'institutionnalisation du management public à l'ENAP se fait également par la création de nouveaux programmes d'études. Au milieu des années 1980, une maîtrise en analyse et gestion urbaines est établie en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et l'Institut national de la recherche scientifique (INRS). Ce programme, dont l'un des objectifs est la formation de cadres en gestion urbaine⁴⁴, compte cinq cours obligatoires, dont quatre sont offerts par l'ENAP (en management, finances publiques et droit municipal) qui se charge également de cinq cours semi-obligatoires. Plusieurs programmes courts d'études avancées, de même que des diplômes de deuxième cycle en administration publique, en management international et en gestion financière du secteur public, s'ajoutent aux activités d'enseignement de l'École au fil des ans. La majorité de ces programmes compte le cours *Management des organisations publiques* comme activité obligatoire.

Signe des temps, les activités de formation de l'ENAP sur la scène internationale gagnent en importance. Avant 1986, l'ENAP était engagée dans divers projets à l'étranger, principalement dans des pays en développement, qui demeuraient marginaux par rapport à l'ensemble de ses activités. À partir de cette année, l'École signe plusieurs ententes en la matière, principalement en vue de former des cadres d'administrations publiques de pays francophones en développement⁴⁵. L'École conclut notamment une entente avec l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui lui confie un rôle d'agence d'exécution du projet de création de l'Institut supérieur en management public (ISMP) du Cameroun. Plusieurs autres programmes à caractère international sont établis à l'ENAP. Certains d'entre eux s'adressent exclusivement à des fonctionnaires étrangers et permettent «aux stagiaires de se familiariser avec les concepts de management et leur application⁴⁶». Ces différents programmes représentent une façon supplémentaire d'ancrer l'identité de l'ENAP en diffusant le management public sur la scène internationale.

43. ENAP, *Annuaire 1988-1989*, Québec, ENAP, p. 6.

44. *Loc. cit.*

45. ENAP, *Rapport annuel 1985-1986*, Québec, ENAP, p. 25-26.

46. ENAP, *Annuaire 1986-1987*, Québec, ENAP, p. 16.

Le développement des activités internationales de l'École n'est toutefois pas bien vu par tous. C'est le cas du rapport Després, produit d'un groupe de travail de la Commission permanente de l'éducation et de la main-d'œuvre de l'Assemblée nationale du Québec ayant pour mission d'évaluer les orientations et le cadre de financement du réseau universitaire québécois. Chaque institution universitaire de la province fait l'objet d'une analyse. En ce qui concerne l'ENAP, le rapport mentionne que c'est une école professionnelle universitaire ayant un monopole en administration publique. Le groupe considère que les relations entre l'ENAP et les autorités gouvernementales pourraient être plus étroites et, pour cette raison, que l'École devrait embaucher des professeurs disposant d'une expérience pratique de l'administration publique en plus d'une formation académique appropriée. Le groupe ne veut toutefois pas que le caractère universitaire de l'École soit relégué au second plan, comme il juge être le cas au moment de son analyse :

[...] la fonction perfectionnement et les activités internationales de l'École se sont développées trop massivement par rapport à la formation et à la recherche. En ce qui concerne le perfectionnement, en outre, [...] les cours ne présentent pas l'apparence d'authentiques cours universitaires⁴⁷.

Ces observations conduisent le groupe à recommander que l'École se concentre sur le développement d'un programme de maîtrise traditionnel, éventuellement d'un programme de doctorat, et de projets de recherche dont l'objet est défini en accord avec les autorités gouvernementales, et ce, afin de donner priorité à sa mission universitaire⁴⁸.

Le dépôt du rapport Després alimente un questionnement sur l'avenir de l'ENAP, qui ne semble pas savoir quelle direction suivre quant à son développement. Ce questionnement est d'autant plus important qu'un an plus tôt, le rapport Gobeil a recommandé d'abolir l'École et d'intégrer ses activités à un centre de perfectionnement qui ferait partie de l'administration québécoise⁴⁹. Une décision du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science vient clarifier les choses et stabiliser la situation : l'École est là pour rester, mais elle doit effectuer certains ajustements, notamment accentuer son rôle universitaire. Dans cette perspective, un nouveau programme de maîtrise procurerait, croit-on, une meilleure visibilité à l'École, permettrait de préparer une relève pour l'administration québécoise et les professeurs pourraient « puiser dans un bassin

47. Groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec, *Rapport du groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec (rapport Després)*, 1987, p. 48.

48. *Loc. cit.*

49. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *op. cit.*

de qualité au niveau des assistants de recherche⁵⁰». Ce programme aurait également le mérite d'aider à parer la baisse du nombre d'étudiants que l'École appréhende⁵¹.

En 1991, quatre ans après les premières discussions à ce sujet, un projet de maîtrise « scientifique » en administration publique se concrétise. Pour ce faire, deux options sont créées à l'intérieur du programme de maîtrise existant. La première, l'option A, correspond à la maîtrise professionnelle en administration publique que l'ENAP offre depuis ses débuts. Quant à l'option B, qui comporte quatre domaines de spécialisation et un mémoire ou un stage, elle a pour objectif de « former des personnes destinées à travailler à titre d'analyste, de conseiller ou de chercheur dans un domaine spécialisé à la gestion publique⁵² ».

La création de ce programme de maîtrise est l'occasion pour l'ENAP de standardiser le cours *Management des organisations publiques* :

Ce cours permet aux étudiants d'acquérir un ensemble de connaissances en gestion appliquée au secteur public. Les concepts et les théories de la science du management telles que développées jusqu'à nos jours, constituent le noyau principal des connaissances abordées. [...] À cause des nombreuses occasions d'appliquer les connaissances dans les organisations publiques, il pourra distinguer la différence entre le management public et le privé mais aussi d'en voir les ressemblances et les enrichissements mutuels qui peuvent se dégager⁵³.

Cette standardisation demande que, quel que soit l'enseignant ou le programme, le contenu du cours demeure le même.

Ce cours joue un rôle central dans la reproduction du Management Public. La majorité des étudiants qui fréquentent l'École, que ce soit dans le cadre d'un programme de maîtrise, du programme de doctorat ou de tout autre programme, doivent le suivre. Il contribue ainsi à la diffusion du Management Public en formant autant des professionnels en fonction et de futurs fonctionnaires qui contribueront à la diffusion du concept dans l'administration publique que des étudiants qui poursuivront des études supérieures.

50. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 11 septembre 1987, p. 4.

51. AENAP, FCE, Annexe au procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 23 août 1988, Louis Borgeat, « Évolution des programmes d'études à l'École: réflexions et propositions », p. 1-2.

52. ENAP, *Annuaire 1991-1992*, Québec, ENAP, p. 22.

53. *Idem*, *Annuaire 1990-1991*, Québec, ENAP, p. 20.

Après la création d'une maîtrise à caractère scientifique, l'ENAP entreprend celle d'un programme de doctorat. L'idée d'offrir un tel programme était en fait apparue très peu de temps après la fondation de l'École. Son rapport annuel de 1972 mentionne qu'elle envisageait la mise au point d'un tel programme en collaboration avec d'autres universités québécoises⁵⁴. De même, à la suite du dépôt du rapport Després, l'École souhaitait instaurer un tel programme. Toutefois, aux yeux de l'UQ, l'ENAP n'était pas prête à l'offrir, car cela supposait une forte équipe de recherche, ce que l'École ne possédait pas encore vraiment⁵⁵.

En 1993, la position de l'École est différente. La proportion de détenteurs de diplômes de troisième cycle parmi son corps professoral dépasse 50 %, et le projet de programme de doctorat semble plus réaliste⁵⁶. Après quelques échanges avec la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA), organisme accréditant les programmes de formation en administration publique aux États-Unis, et la création d'un groupe de travail, le programme de doctorat reçoit ses premiers étudiants en septembre 1996. Bien que la phase de cours communs n'aborde pas le management public comme tel, les spécialisations du programme y sont liées⁵⁷.

Les activités d'enseignement de l'ENAP à l'étranger gagnent en importance au cours des années 1990, amenant l'École à collaborer avec des institutions d'enseignement supérieur étrangères, essentiellement de pays en développement. Ce volet d'activités est l'opportunité d'exposer et de renforcer l'identification de l'ENAP au Management Public. La documentation sur les activités de formation visant les gestionnaires étrangers présente l'École comme une école de management public⁵⁸. Dans à peu près toutes les pages du document *La formation internationale de l'ENAP en management public*, le mot « management » et l'expression « management public » sont utilisés⁵⁹. De nombreux autres rapports et documents destinés aux fonctions publiques étrangères communiquent cette idée, comme le

54. *Idem*, *Rapport annuel 1971-1972*, Québec, ENAP, p. 138. Il s'agit du programme de doctorat interuniversitaire en administration auquel participent l'École des HEC, l'Université du Québec à Montréal, l'Université McGill et l'Université Concordia.

55. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 4 décembre 1987, p. 2.

56. ENAP, *Annuaire 1993-1994*, Québec, ENAP.

57. *Idem*, *Programmes d'études de 3^e cycle en administration publique*, Québec, ENAP, 1999 (document publicitaire).

58. *Idem*, *La formation internationale de l'ENAP en management public*, Québec, ENAP, s.d. (document publicitaire).

59. *Idem*, *La formation internationale de l'ENAP en management public*, *op. cit.*

font également le programme de formation professorale en management public, créé en 1993⁶⁰, et la Didacthèque internationale en management public. Cette dernière, mise sur pied en 1995 et issue d'un partenariat entre l'École et l'ACDI, a entre autres pour but «de développer les capacités d'enseignement en management public des établissements partenaires [et] de mettre en place un réseau permanent d'établissements spécialisés dans l'enseignement du management public⁶¹». Les activités de la Didacthèque sont complétées par deux programmes d'études: un programme court d'études avancées de formation pour gestionnaires formateurs et un second d'initiation à la didactique du management public⁶².

Les activités de perfectionnement

Le développement des activités de perfectionnement sous Jean Lessard n'a pas eu que du bon. Au 31 mai 1979, l'École a un déficit accumulé de deux millions de dollars, en grande partie attribuable à cette expansion, et elle doit revoir ses façons de faire⁶³. En mars 1980, la direction du perfectionnement est réorganisée et offre désormais trois types d'activités: enseignement, aide-conseil aux organisations et consultation liée à des problèmes de gestion. Plusieurs des 36 activités d'enseignement abordent différents aspects du management, mais aucune d'elles ne porte précisément sur le Management Public⁶⁴. En 1986, l'École crée le programme intégré de gestion aux organisations (PIGE). Ce programme, d'une durée de 15 jours, est «basé sur une philosophie axée sur les services à la clientèle [et] comprend non seulement des thèmes à réflexions, mais aussi un ensemble de techniques spécifiques au management d'aujourd'hui⁶⁵». En 1990-1991, l'École ajoute à son offre d'activités de perfectionnement un séminaire d'été pour haute direction. Le thème du premier séminaire offert est *Mutations internationales et management public*⁶⁶. À peu près au même moment, l'École crée

60. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 29 janvier 1993, p. 7.

61. ENAP, Didacthèque internationale en management public, *Rapport de progrès pour la période du 31 juillet au 31 décembre 1998*, Québec, Didacthèque internationale en management public, 1999, p. 5.

62. ENAP, *Annuaire 1996-1997*, Québec, ENAP, p. 20.

63. Lucia Ferretti, *op. cit.*, p. 161.

64. ENAP, *Annuaire 1981-1982*, Québec, ENAP, p. 79-84. L'opération de transition semble réussie, puisque le rapport du directeur général de 1982-1983 annonce que l'École a réalisé un surplus budgétaire dans le domaine du perfectionnement (ENAP, *Rapport du directeur général 1982-1983*, p. 45.)

65. *Idem*, *Annuaire 1986-1987*, *op. cit.*, p. 13.

66. *Idem*, *Rapport du directeur général 1990-1991*, Québec, ENAP, p. 41.

le Centre de développement des cadres supérieurs. Différents thèmes sont abordés dans le cadre des séminaires du Centre, dont certains portant sur des problématiques managérielles, mais aucun ne traite précisément de management public. L'ENAP crée également dans les années 1990 diverses activités d'interface visant la haute fonction publique, mais le management public n'y est pas traité.

Les activités de perfectionnement de l'ENAP s'inscrivent dans une perspective managérielle, mais n'abordent pas directement le Management Public. Elles répondent la plupart du temps à une demande ponctuelle d'une organisation du secteur public et sont offertes par des conseillers en perfectionnement. Les règles du monde universitaire ont peu, sinon pas, d'effet sur elles. Ceci suggère que la présence du Management Public à l'ENAP n'est pas uniquement attribuable à l'influence de l'administration publique québécoise. Si c'était le cas, le service de perfectionnement de l'École dispenserait de telles sessions de formation. Il semble ainsi que les actions de l'ENAP et de ses dirigeants constituent des éléments essentiels à l'émergence et à l'institutionnalisation du Management Public. Ce constat amène à réviser la thèse couramment soutenue selon laquelle l'étude de l'administration publique serait à la remorque des événements⁶⁷. Certes les événements administratifs guident de plusieurs façons l'étude de l'administration publique, mais le cas du Management Public suggère que l'incidence du milieu universitaire est déterminante dans cette équation.

Les activités de recherche

En matière de recherche, l'une des plus importantes initiatives institutionnelles prises par l'ENAP est la création du Centre d'études politiques et administratives du Québec (CEPAQ). Dans la perspective double de développer la recherche entre ses murs et de se rapprocher de la haute fonction publique, l'École signe en novembre 1979 une entente avec le Conseil exécutif du Québec afin de créer ce « centre d'études multidisciplinaires préoccupé par les questions relatives à la gestion des organismes publics et à l'élaboration et l'évaluation des politiques gouvernementales⁶⁸ ». Voué d'abord et avant tout au service des organismes publics, le CEPAQ a des fonctions d'accueil, d'encadrement, de services, d'études-recherche et de diffusion. Recevant une partie importante de son financement des coffres

67. Martin Minogue, « Theory and practice in public policy and administration », *Policy and Politics*, vol. 11, n° 1, 1983, p. 79.

68. ENAP, *Annuaire 1982-1983*, Québec, ENAP, p. 17-18. Le conseil d'administration de l'École approuve la création du CEPAQ en 1977, mais c'est en 1979 que le Centre obtient un statut clair avec la signature de l'entente avec le gouvernement québécois.

de l'État, le Centre, aux dires du directeur général adjoint de l'École, doit «axer une partie importante de ses travaux sur des thèmes qui sont identifiés prioritaires par le Gouvernement⁶⁹». Les activités du CEPAQ contribuent peu à l'institutionnalisation du Management Public. Bien que des problématiques y soient associées (l'évaluation du rendement des cadres en 1982-1983, les styles de gestion en 1987-1988 et en 1988-1989)⁷⁰, la majorité des questions abordées par les individus qui collaborent aux activités du Centre touche d'autres sujets, notamment les politiques gouvernementales. Le CEPAQ organise également des séminaires et des colloques. En 1982-1983, ceux-ci abordent des préoccupations étroitement liées au management public (l'efficacité des entreprises publiques, l'évolution du management public, la gestion des ressources humaines et financières, l'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise), mais les années suivantes seront consacrées à d'autres thèmes. En fin de compte, l'expérience du CEPAQ n'est guère concluante : les échanges entre les fonctionnaires qui y séjournent et les professeurs de l'École sont rares, et les collaborations formelles, presque absentes. De plus, le Centre n'est pas reconnu comme un centre de recherche à l'extérieur de l'École, ce qui, selon les membres de la Commission des études, nuit considérablement au recrutement et à la rétention de chercheurs d'expérience⁷¹. L'ENAP cherche alors à transformer le Centre afin qu'il puisse former des équipes qui pourront trouver du financement auprès des organismes subventionnaires, en plus de l'associer à la préparation d'un programme de doctorat en administration publique⁷². Tous ces projets sont vains : le CEPAQ ferme ses portes quelques années plus tard.

Afin de favoriser la recherche individuelle, qui dans l'ensemble ne répond alors pas aux normes universitaires traditionnelles, l'École établit le Fonds institutionnel de recherche, auquel elle consacre 2% de son budget. L'investissement ne produit toutefois pas les effets voulus⁷³. Analysant les travaux issus des recherches de ses professeurs, l'ENAP arrive à la conclusion suivante :

69. ANQ, FCFP, E15, 92-06-005/2, CEPAQ-Programme d'accueil pour la haute direction – CEPAQ, lettre de Louis Bernard à Jean Lessard, directeur de l'ENAP, 26 avril 1979; ANQ, FCFP, E15, 92-06-005/2, CEPAQ-Programme d'accueil pour la haute direction – CEPAQ, lettre de François Poulin à Louis Bernard, secrétaire général du Conseil exécutif du gouvernement du Québec, 9 juillet 1979.

70. ENAP, *Annuaire 1986-1987 et 1987-1988*, Québec, ENAP.

71. AENAP, FCE, Annexe au procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 11 octobre 1985, «L'état de la recherche à l'ENAP», p. 23.

72. *Ibid.*, p. 24.

73. AENAP, FCE, Procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 12 avril 1985.

[...] la majeure partie [des] publications est le résultat de recherches individuelles, non subventionnées ; en outre, dans bien des cas de recherches subventionnées, le financement provient surtout de l'interne par le biais du Fonds institutionnel de recherche (FIR). Cela signifie qu'une grande partie de cette recherche n'est pas soumise à une évaluation formelle par les pairs et est publiée dans des revues sans comité d'évaluation. En somme, on retrouve au total peu d'articles publiés dans les grandes revues spécialisées⁷⁴.

En 1985, l'ENAP annonce qu'elle entend agir afin d'établir une véritable tradition de recherche. Parmi les stratégies qu'elle entend adopter, on compte la modification des normes et des critères d'embauche⁷⁵, d'évaluation et de promotion des professeurs, l'augmentation de la participation aux concours de recherche et l'adoption de priorités et d'objectifs clairs⁷⁶.

Presque une décennie plus tard, l'objectif semble atteint. Une nouvelle génération de professeurs, détenteurs de diplômes de doctorat, publient dans de multiples domaines d'études, dont le management, la psychologie, la science de l'information et la science politique. Leurs publications abordant le Management Public se retrouvent presque toutes dans des livres collectifs dirigés par des professeurs à l'ENAP⁷⁷. À ce titre, on ne peut passer sous silence le rôle majeur joué par Roland Parenteau dans la diffusion du Management Public. Directeur de 1969 à 1974, Parenteau a également occupé les postes de directeur général adjoint par intérim de l'École et de délégué aux affaires courantes reliées au poste de directeur général de 1986 à 1988. De 1978 à 1987, il a effectué un retour à l'École des HEC, où il a tenté d'y développer l'étude de la gestion publique. Par ses textes parus dans ces ouvrages collectifs et son rôle de directeur de publication de trois ouvrages, il contribue de manière unique à la reconnaissance du Management Public. Le premier ouvrage du genre, *Management Public*.

74. ENAP, *L'ENAP au service des gestionnaires publics*, op. cit., p. 77.

75. Jusque-là, la proportion de professeurs qui possèdent un diplôme universitaire de troisième cycle ne dépasse pas le tiers. Voir les annuaires de l'ENAP jusqu'en 1985.

76. AENAP, FCE, Annexe au procès-verbal de la réunion de la Commission des études, 11 décembre 1985, Direction du perfectionnement, « L'état de la recherche à l'ENAP », p. 6.

77. Roland Parenteau, en coll. avec Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992 ; Gérard Éthier, en coll. avec Roland Parenteau et Claude Beauregard (dir.), *L'administration publique. Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994 ; Marie-Michelle Guay, en coll. avec Gérard Éthier, Jean Turgeon et Roland Parenteau (dir.), *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Comprendre et gérer les institutions de l'État, paraît en 1992⁷⁸. À noter, 17 des 20 auteurs qui contribuent à l'ouvrage œuvrent à l'ENAP. Des 27 chapitres de l'ouvrage, trois constituent des définitions et des justifications du Management Public : «Éléments pour une conception du management public», «Le management public n'est pas le management privé» et «La genèse du management public». Quatre chapitres sont consacrés aux managers publics. En 1994, un collectif de professeurs de l'ENAP supervise la réalisation d'un ouvrage du même type : *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*⁷⁹. Le volume s'ouvre encore sur une justification du Management Public («Peut-on parler de management public?»). Un troisième ouvrage composé de textes portant sur des thèmes liés au Management Public et intitulé *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes* est publié en 1997⁸⁰. Comme son titre l'indique, l'ouvrage aborde une problématique centrale du Management Public, celle de la performance des organisations publiques. Encore une fois, la majorité des contributions de ce livre, 20 sur 29, provient de personnes œuvrant à l'ENAP. En dehors de ceux-ci, peu de travaux originaux de professeurs de l'ENAP abordent le management public; aucun ne le fait dans une revue savante.

Cette situation peut être attribuée au fait que l'on ne trouve pas à l'École de masse critique de professeurs disposés à entreprendre des recherches sur ce thème. On peut être tenté de croire que ceci s'explique par le fait qu'aucun professeur de l'École ne possède de diplôme en management public. Toutefois, ce type de diplôme étant récent, rares sont les institutions qui comptent parmi leurs rangs des détenteurs d'un diplôme portant ce titre parmi leurs professeurs. De toute façon, la première génération d'individus qui contribuent à l'émergence et à l'institutionnalisation d'une pratique ne détiennent habituellement pas de diplôme portant le nom de la pratique en question. Ces individus peuvent publier et enseigner dans un domaine du savoir sans détenir le diplôme qui en porte le nom. Le fait qu'aucun professeur de l'ENAP ne possède de diplôme en management public est donc peu pertinent pour comprendre le nombre peu élevé de publications réalisées par les professeurs de l'ENAP dans le domaine.

Il faut plutôt se questionner sur l'habitus intellectuel des professeurs de l'ENAP, la conception de l'administration publique qu'ils ont développée au cours de leur formation universitaire. L'École compte peu de professeurs formés dans des disciplines susceptibles d'aborder le thème du management public ou les valeurs qui lui sont associées. Dans les années 1990,

78. Roland Parenteau, en coll. avec Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette (dir.), *op. cit.*

79. Gérard Éthier, en coll. avec Roland Parenteau et Claude Beauregard (dir.), *op. cit.*

80. Marie-Michelle Guay, en coll. avec Gérard Éthier, Jean Turgeon et Roland Parenteau (dir.), *op. cit.*

entre 15 et 20% des professeurs de l'École détiennent un diplôme de doctorat en science politique. Traditionnellement, l'approche politique de l'administration publique, qui peut être pluraliste ou sociologique, porte sur le rôle de l'État, les relations de pouvoir, la technocratie, la bureaucratie, les idéologies, les systèmes, les organisations de même que les groupes et les classes⁸¹, et non pas sur l'efficacité et l'efficience des organisations publiques. On remarque également, toujours dans les années 1990, que la proportion de détenteurs de diplôme terminal en sciences de l'administration dans le corps professoral de l'École oscille entre 20 et 27%. Une telle formation ne dispose habituellement pas à envisager le management des organisations publiques et celui des organisations privées comme deux choses distinctes. Les enseignants qui détiennent de tels diplômes peuvent donc faire des recherches concernant l'efficacité et l'efficience des organisations, mais pas d'un point de vue particulier aux organisations publiques. D'autre part, les professeurs de l'ENAP publient peu sur le Management Public parce que même si l'École s'associe et associe ses programmes de formation au Management Public, elle doit embaucher des spécialistes d'autres disciplines. L'examen de ses programmes de formation montre que, même si le Management Public et les thèmes qui lui sont associés dominant leur contenu, ils comprennent également des cours qui font appel à d'autres disciplines: *Droit municipal*, *Sociologie des organisations*, *Marketing social et communication publique* et *Négociations en commerce international* en constituent des illustrations. Ceci explique pourquoi plus du quart des professeurs de l'ENAP détiennent un diplôme dans une discipline autre que la science économique, la science politique, les sciences administratives ou l'Administration Publique. Ceux-ci ont plutôt été formés dans des disciplines dont l'objet principal n'est ni la gestion, ni l'administration publique, comme la psychologie, la sociologie, l'urbanisme ou l'andragogie. La présence de ces professeurs explique également le nombre peu élevé de travaux portant sur le Management Public réalisés par le personnel de l'ENAP.

En 20 ans, le Management Public a été essentiellement institutionnalisé à l'ENAP par le biais des programmes de formation qu'elle offre aux fonctionnaires et aux étudiants nouvellement diplômés du Québec et d'ailleurs qui souhaitent intégrer l'administration publique. De la même façon qu'au moment de son émergence, la présence du Management Public à l'ENAP s'est inscrite dans le contexte de l'administration publique québécoise, marquée par la recherche de formules pouvant lui permettre d'être plus efficace et plus efficiente. Dans cette perspective, l'institutionnalisation du Management Public est étroitement liée à la transformation des cadres de l'administration québécoise en managers. Les pressions incitant, voire

81. James Iain Gow, « Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992) », *Revue québécoise de science politique*, n° 23, 1993, p. 66-67.

obligant, l'École à se conformer au modèle traditionnel de l'université ont pour leur part facilité l'implantation du Management Public dans des programmes d'études scientifiques. L'institutionnalisation du Management Public est peu liée aux pratiques des professeurs de l'École, bien qu'elles n'aillent pas à leur rencontre, le nombre peu élevé de leurs publications sur le Management Public en témoignant.

Le Management Public à l'Université Laval

Tandis que le Management Public se développe à l'ENAP, l'Université Laval relance un projet de programme en administration publique, malgré les difficultés institutionnelles connues au cours des années 1960. Les efforts déployés au cours des années 1970 et 1980 mènent à la création d'un programme de maîtrise en Analyse des Politiques qui sera associé au Management Public. Mais est-ce du même Management Public que celui apparu à l'ENAP dont il est question? Bien que l'expression soit utilisée par les deux institutions, l'Université Laval établit un lien entre le Management Public et l'Analyse de politiques, ce que l'ENAP n'a pas fait.

En 1970, le recteur de l'Université Laval, M^{sr} L.-A. Vachon, le doyen de la FSS, Yves Dubé, le directeur du Département de science politique, Louis Balthazar, ainsi que le directeur de l'ENAP, Roland Parenteau, se rencontrent pour évaluer le rôle que pourrait jouer l'Université dans l'enseignement en administration publique au Québec. La position du Département de science politique est ferme: il n'est pas prêt à offrir un tel programme à n'importe quelle condition. Dans une lettre transmise au recteur quelques jours après la rencontre, le directeur du Département de science politique écrit que l'étude de l'administration publique à l'Université Laval devrait être réalisée du point de vue de la science politique:

Un fonctionnaire, si détaché soit-il du processus politique comme tel, ne peut vraiment pas opérer comme un administrateur pur et simple. Pour percevoir toute la dimension de sa tâche, il doit être ouvert à la philosophie politique qui détermine les fins générales de son action, il doit connaître les institutions politiques et le milieu socio-économique au sein desquels il opère et il doit être familiarisé avec la dynamique politique à laquelle obéit inévitablement l'administration d'un État. [...] Au niveau de la maîtrise et du doctorat, nous tendons, entre autres, à former des spécialistes en administration publique, des gens qui pourront accéder à de hauts postes de gestion ou qui pourraient se livrer à la recherche ou à l'enseignement dans ce domaine. [...] Nos objectifs ainsi établis, formation

préalable à la fonction publique, formation de spécialistes, toute possibilité de concurrence avec l'École nationale d'administration se trouve, par le fait même, écartée⁸².

Le directeur termine sa lettre en demandant les fonds nécessaires à l'embauche de deux nouveaux professeurs⁸³.

Une lettre que le doyen de la FSS fait parvenir lui aussi au recteur six mois après la rencontre de décembre 1970 indique également que l'administration publique devrait être abordée du point de vue de la science politique. Le doyen rappelle dans sa lettre que le ministère de l'Éducation projette d'attribuer 60 bourses d'études destinées à des étudiants qui entreprendront des études en administration publique. Il poursuit :

[...] j'aimerais savoir combien de ces étudiants l'Université Laval, et plus particulièrement notre Département de science politique, devrait se préparer à recevoir. [...] si le gouvernement a des projets spécifiques dans ce domaine, il serait tout indiqué qu'il nous en mette au courant et surtout qu'il mette à notre disposition les ressources dont nous avons besoin pour répondre aux priorités du Ministère⁸⁴.

Les autorités de l'Université soutiennent sans hésitation les visées de la FSS et du Département de science politique. L'Université informe même le Conseil des universités du Québec, l'organisme provincial dont le mandat consiste entre autres à «étudier les besoins de l'enseignement supérieur en tenant compte des besoins culturels, scientifiques, sociaux et économiques du Québec, ainsi que des ressources humaines et matérielles et des effectifs étudiants⁸⁵», que l'administration publique constitue l'une des cinq grandes orientations de développement qu'elle souhaite adopter. En fait, la confiance est telle que l'Université Laval va jusqu'à proposer d'intégrer l'ENAP à ses structures, un projet dont il n'était pas question moins d'un an plus tôt⁸⁶. Une fois cette intégration réalisée, l'Université substituerait un programme d'études en administration publique de son cru à celui de l'ENAP.

82. AUL, FFSS, U567/6/1, Programme de maîtrise en administration publique, s.d., 1972-1974, lettre de Louis Balthazar à monseigneur Louis-Albert Vachon, 23 décembre 1970, p. 2-3.

83. *Ibid.*, p. 3.

84. AUL, FFSS, U/567/6/1, Programme de maîtrise en administration publique, s.d., 1972-1974, lettre d'Yves Dubé à monseigneur Louis-Albert Vachon, 15 juin 1971.

85. Patrice Garant, *Aspects juridiques des rapports entre certaines autorités gouvernementales et paragouvernementales et les universités*, Québec, Conseil des universités, p. 93.

86. Université Laval, *Les grandes orientations de l'Université Laval. Deuxième exploration*, 1971, Québec, Université Laval, p. 49.

Bien que la science politique soit au centre du programme proposé, le Département reconnaît l'aspect multidisciplinaire de l'étude de l'administration publique et propose l'apport d'autres facultés et départements à l'une des trois concentrations du programme de maîtrise: technologie de l'administration publique, écologie de l'administration publique et conceptualisation des secteurs⁸⁷. Le Département se réserve les cours «fondamentaux» et ceux liés à l'Analyse de politique, les autres sciences des faits sociaux offrant pour leur part les cours «connexes» et les départements professionnels assurant les cours «de spécialité⁸⁸».

L'analyse de politiques publiques, *policy analysis* en anglais,

[...] refers to applied social and scientific research – but also involves more implicit forms of practical knowledge – pursued by government officials and non-governmental organizations usually directed at designing, implementing and evaluating existing policies, programs and other courses of action adopted or contemplated by states. In the general sense, it is the discipline's application of intellect to public problems⁸⁹.

L'introduction d'éléments d'analyse de politique dans la proposition du Département de science politique reflète une tendance observable dans d'autres départements de science politique au Canada qui ont choisi de s'éloigner de l'Administration Publique. La même situation s'était produite une dizaine d'années plus tôt aux États-Unis, alors que l'Administration Publique y avait perdu considérablement de terrain au profit de l'Analyse de politique. Dans un rapport de 1962 du *Committee on Political Science as a Discipline* de l'Association américaine de science politique, l'Administration Publique ne compte plus au nombre des sous-champs de la discipline. Un sondage mené auprès de politologues américains en 1964 montre un déclin de leur intérêt pour l'Administration Publique. Et en 1967, l'Administration Publique ne faisait plus partie du programme du congrès annuel de l'Association américaine de science politique⁹⁰. La situation était telle que Dwight Waldo, ténor de l'Administration Publique formé en science politique, en conclut que :

It is now unrealistic and unproductive to regard public administration as a subdivision of political science [...]. The truth is that the attitude of political scientists (other than those accepting public administration

87. AUL, FFSS, U685/6/1, Programme de maîtrise en administration publique – Comité interdépartemental, 1972, Département de science politique, «Pour un projet de maîtrise en Administration Publique», 1972, p. 6-7.

88. *Ibid.*, p. 8.

89. Leslie A. Pal, *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson Thompson Learning, 1997 (2006), p. 14.

90. Nicholas L. Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1986, p. 29.

*as their «field») is at best one of indifference and is often one of undisguised contempt or hostility. We are now hardly welcome in the house of our youth*⁹¹.

L'Analyse de politique gagna sur l'Administration Publique aux États-Unis lorsqu'une génération de jeunes politologues formés aux méthodes quantitatives et sans expérience pratique de l'administration publique fit sa place dans les universités⁹². L'Administration Publique, associée aux praticiens qui ont permis à la science politique de se développer au début du XX^e siècle, a été marginalisée à mesure que la science politique devenait une discipline d'analyse détachée de son objet d'étude, et que la majorité des politologues devenaient des observateurs désintéressés⁹³, ce que l'Analyse de politique promettait.

L'arrivée au Département de science politique de l'Université Laval d'une nouvelle génération de politologues formés aux États-Unis dans les années 1960 contribue certainement à changer la conception que le Département présente de l'étude de l'administration publique, ainsi qu'à amorcer un virage vers l'analyse de politique. Huit des onze professeurs embauchés entre 1967 et 1975 ont été formés en science politique aux États-Unis⁹⁴, un changement notable pour ce département qui, depuis sa création, comptait une majorité de professeurs diplômés d'universités européennes⁹⁵. L'influence de ces nouveaux professeurs est d'autant plus importante que les professeurs d'Administration Publique se font plus rares au Département, et qu'ils ont tendance à ne pas y demeurer longtemps⁹⁶.

À l'extérieur du monde universitaire, même si son succès est limité, l'introduction du système de budget par programme tant au niveau du gouvernement provincial que fédéral soutient le développement des

91. Dwight Waldo cité par Donald F. Kettl, «Public administration: The state of the field», dans A.W. FINTER (dir.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, American Political Science Association, 1993, p. 412.

92. Keith M. Henderson, «Parallel universes: Canadian and U.S. public administration study», *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 2, 2009, p. 275.

93. David M. Ricci, *The Tragedy of Political Science. Politics, Scholarship, and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1984.

94. AUL, FFSS, U567/43/1, *Annuaire de la FSS de 1954 à 1975* et Vincent Lemieux, «Le Département de science politique», dans Albert Faucher (dir.), *Cinquante ans de sciences sociales à l'Université Laval. L'histoire de la Faculté des sciences sociales (1938-1988)*, Québec, Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, 1988, p. 259.

95. AUL, FFSS, U567/43/1, *Annuaire de la FSS de 1954 à 1975*.

96. *Idem*, *Annuaire de la FSS de 1969 à 1979*.

programmes en Analyse de politique. Son instauration nécessite un type d'analyste formé différemment des diplômés traditionnels en Administration Publique :

[...] la nouvelle formule, privilégiant les grandes orientations et les objectifs de regroupements d'activités appelés programmes, donnerait un pouvoir considérable aux spécialistes capables de réaliser des analyses de coûts-bénéfices, de concevoir des indicateurs de performance, d'impact ou d'utilité, de développer de nouveaux systèmes et d'introduire, dans le secteur public, des méthodes de gestion innovatrices⁹⁷.

Au Canada, plus que le système de budget par programme lui-même, l'un des principaux stimulants du développement de l'enseignement en Analyse de politique vient d'Ottawa. À son arrivée au pouvoir à la fin des années 1960, le premier ministre Trudeau fait ouvertement part de son mécontentement à l'endroit du processus d'élaboration des politiques de l'appareil gouvernemental canadien, et il souhaite y intégrer des éléments scientifiques et rationnels⁹⁸, ce qui ouvre la porte à des fonctionnaires formés à l'analyse de politique.

La pertinence sociale et académique du programme suggéré par le Département de science politique laisse croire que l'Université Laval pourra bientôt intégrer le champ de la formation en administration publique. C'est du moins ce que croit la Faculté des sciences sociales, qui souhaite accueillir les premiers étudiants en septembre 1973 et qui forme un comité interdépartemental – des comités sont également formés dans d'autres facultés – afin de préparer un programme détaillé. Bien que ce ne soit pas explicite, les membres du comité de la FSS s'entendent rapidement sur le fait que l'Administration Publique traditionnelle est laissée à l'ENAP, tandis que l'Université Laval devrait adopter une approche plus conforme à l'Analyse de politique (un choix qui pour l'instant demeure au niveau facultaire et qui n'est pas endossé par l'administration de l'Université) :

La M.A.P. [maîtrise en administration publique] ne devrait pas s'adresser à la même clientèle que l'É.N.A.P. Le programme s'adresserait à l'étudiant à sa sortie du premier cycle. L'intention première serait de fournir un bagage théorique et pratique qui permettrait

97. André Bernard, *Politiques et gestion des finances publiques. Québec et Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 233.

98. Stephen Brooks, « The policy analysis profession in Canada », dans Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett et David Laycock (dir.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 38.

de devenir un administrateur. [...] Le programme de M.A.P. se distinguerait des deux autres (É.N.A.P. et M.B.A.) puisque les étudiants pourraient s'associer à des projets de recherche⁹⁹.

Les membres s'entendent également pour que le programme adopte une approche pluridisciplinaire et offre une formation en méthodes quantitatives¹⁰⁰. Le projet est transmis à la fin de l'été 1972 au comité interfacultaire chargé de préparer la version définitive du programme de maîtrise en administration publique.

Les travaux de ce comité ne progresseront guère, les causes de la rivalité entre les composantes de l'Université n'ayant pas été analysées, et le manque de coordination qui a affligé les précédents projets existant toujours. Les représentants de la Faculté de droit démissionnent après la quatrième rencontre et les membres qui restent avouent ne plus croire en l'entreprise. En fait, ils disent ne pas avoir la compétence requise pour la mener à bien. De plus, par un concours de circonstances difficile à expliquer, « aucun des membres du comité n'est spécialisé en administration publique, et aucun d'entre eux n'aspire à devenir directeur du programme de maîtrise¹⁰¹ ».

La fin des activités du comité est suivie d'un événement qui vient sonner le glas d'un projet de programme en administration publique à l'Université Laval : le refus du Conseil des universités d'accréditer son orientation « administration publique » :

Bien que se déclarant favorable en principe à l'acceptation de missions orientées, soit dans le domaine de l'enseignement, soit dans celui de la recherche, l'Université Laval exprime des réticences au stade de leur mise en œuvre. Elle en accepte en effet le principe, parce qu'elle admet au préalable l'idée que l'université est au service de la société. Ses réticences quant à leur mise en œuvre naissent de la crainte que l'université ne puisse satisfaire à certains de ses objectifs essentiels, ou qu'elle soit du moins contrainte à les placer au second plan, afin de répondre aux objectifs de missions spécifiques qui, bien que définis contractuellement, seraient pour une bonne part établis par les organismes requérants : gouvernement, secteurs professionnels, catégories spécifiques de population... Le Conseil est inquiet de la rigueur des positions de

99. AUL, FFSS, U567/6/1, Programme de maîtrise en Administration Publique – Comité interdépartemental, 1972, Comité interdépartemental en vue de préparer une Maîtrise en Administration Publique, Procès-verbal de la réunion, 25 avril 1972, p. 3.

100. *Ibid.*, 15 mai 1972, p. 1.

101. AUL, FFSS, U567/6/1, Comité interfacultaire chargé de préparer un programme de maîtrise en administration publique, s.d., p. 6.

l'université lorsque vient le temps de discuter d'engagements concrets dans des missions précises. Tel en est le cas pour le développement de l'administration publique¹⁰².

Le Conseil poursuit :

Bien que l'université se dise d'accord avec l'acceptation de certaines de ces missions dans le domaine de l'enseignement, elle prend vis-à-vis de la question de l'École nationale d'administration publique une attitude rigoureuse qui la conduit en pratique à ne pas accepter que les objectifs de l'École nationale d'administration publique et ses conditions d'admission puissent être inspirés pour une part par les besoins des organismes publics, et particulièrement aussi déterminés par eux¹⁰³.

Suivant ces conclusions, le Conseil recommande que l'axe de développement en administration publique proposé par l'Université Laval ne soit pas reconnu – et donc que l'idée d'intégrer l'ENAP à ses structures soit rejetée – aussi longtemps que celle-ci n'aura pas modifié sa position et ne sera pas en mesure d'intégrer ses différentes ressources liées à l'administration publique de ses facultés au sein d'une seule entité¹⁰⁴.

À la suite de la décision du Conseil des universités, des professeurs du Département de science politique montrent des signes d'impatience. Ils estiment que le Département a consacré suffisamment de ressources à un projet qui ne rapporte rien. Au cours d'une réunion spéciale tenue durant l'été 1973, l'un d'eux exprime ce que plusieurs semblent penser :

Au risque de heurter certains, je propose d'emblée que nous renoncions une fois pour toute [*sic*] à donner au département un rôle spécifique en administration publique et que nous substituions à cette étiquette celle de politiques gouvernementales, qui permettra de faire ce que nous faisons déjà, mais en lui donnant une finalité et un caractère différents. Je crois pour ma part, que Laval a définitivement perdu la bataille dans cette affaire. Il me paraît plus intelligent de changer notre fusil d'épaule et d'utiliser les moyens que nous avons pour nous donner une spécificité – et donc des ressources – que personne ne contestera. [...] Je voudrais simplement souligner

102. Conseil des Universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*. Cahier III : Première et deuxième parties. Les orientations de l'enseignement supérieur dans les années 70, Québec, le Conseil, 1973, p. 128-129.

103. *Ibid.*, p. 130.

104. *Ibid.*, p. 131.

[que l'étiquette politiques gouvernementales] permettrait de donner une meilleure unité à certains de nos programmes, et de sortir les concentrations de leur isolement relatif¹⁰⁵.

L'adoption de « l'étiquette » politiques gouvernementales semble rallier un corps professoral plus ouvert à l'Analyse de politique qu'à l'Administration Publique, tout en permettant au Département de développer un programme d'études dont les finissants pourront accéder à des postes dans la fonction publique. Avec cette identité, le Département de science politique semble avoir trouvé sa niche.

La création de la maîtrise en analyse des politiques

À l'automne 1973, le Département de science politique s'adjoint le Département de science économique pour la mise sur pied d'un programme de maîtrise en analyse des politiques. Le Département de science économique est le choix logique pour mettre sur pied un programme pluridisciplinaire offrant une formation en méthodes quantitatives. De plus, à l'instar du Département de science politique, il profite de la croissance de l'administration publique québécoise et du nouveau besoin en analystes de politiques publiques dans les gouvernements. Plusieurs jeunes économistes formés à l'Université Laval ont récemment trouvé un emploi dans la fonction publique provinciale, et des professeurs du Département collaborent à des travaux de recherche portant sur la planification gouvernementale¹⁰⁶.

Afin de s'assurer de l'intérêt de l'administration publique québécoise et de la pertinence du programme projeté, Roch Bolduc, qui dès 1964 avait suggéré de former les étudiants à l'Analyse de politiques et qui est devenu sous-ministre des Affaires municipales, est invité à collaborer au nouveau projet¹⁰⁷. Le programme proposé comporte trois objectifs : 1) munir l'étudiant, qui détient un diplôme de premier cycle, des outils nécessaires à l'analyse des politiques publiques et des connaissances relatives à un domaine de politique précis ; 2) faire progresser les recherches dans les domaines des politiques publiques au Québec ; et 3) former des analystes

105. AUL, FDSP, U685/31/1, Annexe au procès-verbal de la réunion du département, 26 juin 1973, Paul Painchaud, « Note sur le développement du département », p. 2-3.

106. Marc-Aurèle Thibault, « Le Département d'économique 1943-1987 », dans Albert Faucher (dir.), *op. cit.*, p. 144.

107. AUL, Fonds du programme en analyse des politiques, U502/6/1, Programme de Politiques publiques maîtrise 1973-1974, s.a., Roch Bolduc, « Programme d'enseignement et de recherche en Administration Publique », 1973.

qui pourront jouer un rôle utile dans les gouvernements¹⁰⁸. Même si ce programme a la prétention d'offrir un enseignement plus scientifique que professionnel, il trouve toutefois sa justification dans la réalité de l'administration publique québécoise. Cet aspect est important pour l'Université, comme l'indique un rapport de l'École des gradués :

Le nouveau programme se justifie avant tout par l'accroissement du secteur public dans nos sociétés, et tout particulièrement au Québec depuis quinze ans. Étant donné l'importance qu'elles ont prise, les politiques publiques doivent faire l'objet d'une analyse fouillée quant à leur émergence, leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation. De plus en plus, en effet, les politiques publiques règlent la vie sociale et économique et deviennent les principaux enjeux débattus par les acteurs individuels et collectifs¹⁰⁹.

Les intérêts des départements de science politique et de sciences économiques étant compatibles et la coordination entre deux départements étant plus simple qu'entre plusieurs, le projet de maîtrise qui est présenté au Conseil des universités ne souffre pas des problèmes reprochés aux tentatives précédentes. Le Conseil donne son aval au programme, qui portera le nom de maîtrise en analyse des politiques, de manière à bien le distinguer des programmes où l'accent est mis sur la pratique, c'est-à-dire le programme en administration publique offert par l'ENAP. Le programme est offert pour la première fois en septembre 1976.

C'est dans le cadre de la maîtrise en analyse de politiques qu'apparaît le Management Public à l'Université Laval. En 1996, 20 ans après l'accueil de sa première cohorte d'étudiants, un cours obligatoire intitulé *Le management public* est offert par le Département de science politique. Ce cours figure également sur la liste des activités optionnelles des programmes de maîtrise et de doctorat du Département de science politique. *Le management public* remplace, dans les trois programmes, un cours intitulé *Gestion publique*, qui lui-même avait remplacé au milieu des années 1980 le cours *Administration du secteur public* (ces deux cours ont toutefois été offerts en même temps pendant quelques années).

Ces changements de titres ne sont pas anodins. Le cours *Administration du secteur public* avait pour objet la bureaucratie « comme "médium" à travers lequel les politiques gouvernementales [...] se réalisent (ou se

108. *Idem*, « Avant-projet d'un programme de maîtrise en politiques publiques », avril 1974, p. 2-3.

109. AUL, Fonds FFSS, U567/6/1, École des gradués, « Projet de Rapport du Conseil de l'École des gradués au Conseil de l'Université », 1975, p. 3.

perdent)¹¹⁰». Le cours aborde, entre autres thèmes, l'administration comparée et les processus budgétaires, quelques théories de la bureaucratie de même que la comparaison entre les secteurs public et privé. Le cours *Gestion du secteur public* portait pour sa part « sur les différentes opérations de gestion des politiques publiques suite à leur adoption par les autorités politiques¹¹¹ ». Quant au cours *Le management public*, son contenu comporte notamment les éléments suivants :

[...] définition et nature du management public, [...] modèle d'analyse du management, le manager public: buts et objectifs, profil, aptitudes, compétences, imputabilité. L'environnement sociopolitique de la gestion du secteur public. [...] La gestion des ressources dans la mise en œuvre¹¹².

Ces extraits des descriptions du contenu des cours indiquent une évolution dans l'approche de la gestion publique par le Département de science politique, du moins dans le cadre du programme en analyse des politiques, ces cours étant ou ayant été obligatoires.

Le Management Public effectuée également une percée à l'Université Laval au moment de l'évaluation des programmes de maîtrise et de doctorat en science politique, évaluation effectuée entre septembre 1996 et février 1998. L'examen, réalisé par le comité de programme du Département, montre qu'il n'existe pas de concordance entre les domaines de recherche des professeurs et les domaines d'études qu'offre le Département aux études supérieures, ce qui n'est pas sans poser de problème. Pour le comité, il est impératif que le Département remédie à cette situation, ce que ce dernier fait d'ailleurs rapidement. Il détermine quatre domaines d'études et de recherche en se basant sur les publications de ses professeurs et sur les domaines de spécialisation de certains départements de science politique nord-américains: *Idées politiques, Politiques et management publics, Relations internationales et Sociologie politique*¹¹³. Le domaine *Politiques et management publics*, qui remplace *Administration et*

110. Université Laval, *Répertoire des programmes des deuxième et troisième cycle 1983-1984 de l'Université Laval*, Québec, Université Laval, p. 96. L'Université Laval utilise bien « cycle », au singulier, sans « s » à la fin. Je ne sais pas si c'était une erreur. Il en a été de même pendant plusieurs années.

111. *Idem*, *Répertoire des programmes des deuxième et troisième cycle 1984-1985 de l'Université Laval*, Québec, Université Laval, p. 94.

112. *Idem*, *Répertoire des programmes des premiers, deuxième et troisième cycle 1996-1997 de l'Université Laval*, Québec, Université Laval, p. 368.

113. *Rapport du comité d'évaluation périodique des programmes de maîtrise et de doctorat en science politique*, avril 1996.

politiques publiques, regroupe surtout des cours en Analyse de politique et quelques cours relatifs à la gestion du secteur public, dont *Le management public*. Aucune autre activité n'est liée au Management Public.

Plusieurs professeurs du Département rencontrés en entrevue expliquent le passage d'« Administration et politiques publiques » à « Politiques et managements publics » par le fait, comme le comité de programme du Département le note lui-même, qu'à la fin des années 1990, les professeurs ne publiaient presque plus dans le domaine de l'Administration Publique. Il est vrai que les professeurs d'Administration Publique n'ont jamais été nombreux au Département après la fin des années 1960. De plus, ceux qui occupaient un poste dans les années 1990 publiaient peu en comparaison avec leurs collègues, particulièrement ceux qui sont associés au domaine des politiques publiques.

Si cette situation explique la disparition de l'Administration Publique des études supérieures, elle ne permet toutefois pas de comprendre pourquoi celle-ci est remplacée par le Management Public, d'autant plus que le nombre de publications liées à ce thème est peu élevé au Département. En effet, un seul professeur a publié quelques textes sur le sujet, dont un en collaboration avec un professeur de l'ENAP¹¹⁴. La situation est la même en ce qui concerne les thèses et les mémoires réalisés au Département¹¹⁵. Quatre thèses de doctorat (portant sur l'utilisation du plan de gestion Lambert par les organismes centraux du gouvernement canadien ; la gestion publique et l'évolution des interventions gouvernementales au Canada ; les budgets discrétionnaires ; la décroissance d'organismes centraux québécois) et un mémoire de maîtrise (traitant de la privatisation de l'administration publique québécoise) ont abordé des sujets plus ou moins associés au Management Public.

Le passage de l'Administration Publique au Management Public au Département tient plutôt à deux autres éléments. Tout d'abord, dans les années 1970, l'Administration Publique a perdu du terrain au Département au profit de l'Analyse de politique. Le développement du programme de maîtrise en analyse des politiques a permis au Département d'intégrer le champ scientifique de l'administration publique, tout en respectant les pratiques de ses professeurs. À la suite de la création de ce programme, le nombre de professeurs associés au domaine des politiques publiques

114. Réjean Landry, « Le projet de réforme du système canadien de sécurité sociale à la lumière du management public », *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 2, 1995, p. 291-300; Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), *Politiques et management publics : l'heure des remises en question*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997.

115. Les titres des mémoires et des thèses peuvent être obtenus auprès du Département.

augmente pour dépasser celui des professeurs associés au domaine de l'administration publique. De plus, les professeurs du domaine des politiques publiques, comme il a été mentionné plus haut, publient davantage que ceux qui sont associés à l'Administration Publique. Les professeurs de politiques publiques ont donc plus de poids que ceux d'Administration Publique au Département, et encore plus dans un programme d'Analyse de politique. Or, pour les spécialistes en analyse de politique, l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques, qui constitue l'un des sujets abordés dans le cadre du programme de maîtrise, doit pouvoir apporter des solutions aux problèmes potentiels d'ordre politique¹¹⁶. La réponse à cette interrogation réside dans le Management public, mais d'un type différent de celui développé à l'ENAP.

Barry Bozeman a identifié, dans le cas des États-Unis, deux types de Management Public¹¹⁷. L'un est plus près de l'Administration Publique traditionnelle et peut être considéré comme une version « école d'administration des affaires ». Le deuxième type est apparu dans des écoles et programmes d'Analyse de politique en tant que complément afin de développer des moyens d'atteindre les meilleurs résultats au moment de la mise en œuvre des politiques. Les deux variantes du Management Public reconnaissent l'aspect politique de la gestion dans le secteur public, s'intéressent aux organisations publiques au-delà de leur fonctionnement interne, ont une orientation appliquée et cherchent à améliorer la gestion. Là s'arrêtent les similitudes. Le Management Public des écoles de gestion est davantage ouvert aux concepts développés dans les disciplines liées à la gestion et n'insiste pas sur la différence entre les organisations publiques et privées, quoiqu'il la reconnaisse. Il porte intérêt aux questions de stratégie et de gestion interne, mais s'intéresse avant tout aux processus. Les sujets comme le design organisationnel, de même que la gestion des ressources humaines et budgétaires, constituent ses sujets préférés. Le Management Public des écoles et programmes d'Analyse de politique établit dès le départ qu'il existe une différence marquée entre les organisations publiques et privées. Il s'intéresse peu aux processus, préférant concentrer ses énergies à comprendre les politiques et leur dimension politique dans une perspective administrative.

116. Joel L. Fleishman, « A new framework for integration: Policy analysis and public management », *American Behavioral Scientist*, vol. 33, n° 6, 1990, p. 744.

117. Barry Bozeman, « Introduction: Two concepts of public management », dans Barry Bozeman (dir.), *Public Management. The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, p. 1-5.

La présence et l'importance croissante de professeurs associés à l'Analyse de politique au cours des années 1980 et 1990 expliquent ainsi, du moins en partie, le déclin de l'Administration Publique, de même que l'apparition du cours *Le management public* en 1996, de même que l'apparition de la spécialisation « Politiques et management publics ».

Pour comprendre l'apparition du Management Public à l'Université Laval, il faut, en plus des dispositions des professeurs comprises dans un contexte institutionnel précis, considérer l'influence de l'ENAP. Les personnes, les institutions et les individus qui les représentent déterminent la structure de leurs relations en proportion de leur poids, c'est-à-dire de l'importance qu'ils ont dans un champ d'activité. Dans cette perspective, l'ENAP semble avoir plus de poids que le Département de science politique de l'Université Laval dans le champ de l'administration publique. L'École s'est vue attribuer par le gouvernement un quasi-monopole en matière de formation dans le domaine dès 1970. De plus, toutes ses ressources sont consacrées à l'administration publique, et elle dispose d'un corps professoral nombreux. Les positions que l'ENAP adopte ont ainsi une légitimité que les autres institutions universitaires québécoises intéressées par l'enseignement et la recherche en administration publique n'ont pas. Ainsi, l'apparition du Management Public à l'Université Laval est liée à l'influence qu'exerce l'ENAP en raison de sa position unique. Cette relation vient ainsi montrer que loin d'être une deuxième forme d'émergence, l'apparition du Management Public à l'Université Laval s'inscrit dans un processus d'institutionnalisation d'une pratique déjà présente ailleurs.

L'École des HEC et l'enseignement en administration publique

Depuis la fin des années 1970, l'École des HEC a manifesté un certain intérêt pour l'enseignement et la recherche portant sur la gestion du secteur public. La présence de Roland Parenteau à l'École des HEC, de 1978 à 1987, réanime l'intérêt de l'institution pour la formation en gestion du secteur public. Le plan de développement pédagogique 1980-1985 de l'institution prévoit pour l'étudiant inscrit au programme de baccalauréat, en complément de la spécialisation dans une fonction ou une discipline de la gestion, « une coloration en référence à un champ d'intérêt sectoriel¹¹⁸ ». L'un des quatre champs proposés est nommé *Secteur public*, et Parenteau en est nommé le responsable¹¹⁹. Des trois cours offerts dans ce champ, un seul traite de gestion (*Gestion du secteur public*). Un séminaire sur les sociétés

118. AHEC, Fonds du directeur, A007, G040008, Plan de développement pédagogique (perspectives 1980-1985), p. 31.

119. Francine Séguin, détentrice d'un doctorat en sociologie, remplace Roland Parenteau à partir de l'année académique 1985-1986.

d'État et un cours d'économie publique constituent les autres activités. Le cours *Gestion dans le secteur public* ne traite pas du management public. En fait, son contenu révèle plutôt un cours d'administration comparée entre les secteurs public et privé¹²⁰. Quoi qu'il en soit, ce champ n'est guère populaire auprès des étudiants et il est aboli en 1991. Seul le cours *L'Entreprise et l'État* demeure¹²¹.

Il semble que la structure du programme de baccalauréat soit l'une des explications au manque d'intérêt que les étudiants portent à la gestion du secteur public :

On peut d'une part comprendre que, dans la conjoncture actuelle [marquée par la crise des finances publiques], très peu d'étudiants estiment qu'en choisissant un tel bloc, ils se préparent adéquatement à se trouver un emploi. On peut d'autre part penser qu'il est trop tôt, en 3^e BAA, pour donner à des étudiants un début de spécialisation sur le secteur public. [...] La logique du programme de BAA fait en sorte que les étudiants de 2^e BAA sont principalement exposés aux fonctions, ce qui les conduit inévitablement à privilégier une spécialisation fonctionnelle en 3^e BAA¹²².

À ceci s'ajoutent les départs de l'École des quelques professeurs qui faisaient la promotion de ce secteur, dont celui de Parenteau¹²³.

À la fin des années 1990, un programme court de premier cycle en Management Public est créé. Connaissant encore moins de succès que les expériences passées, il est rapidement annulé. L'École a peut-être cru que l'utilisation du terme Management Public attirerait plus de candidats, notamment une partie de la clientèle de l'ENAP, mais cela n'a pas été le cas.

La difficulté de l'École des HEC à développer l'étude du secteur public ne lui est pas propre. Les programmes d'administration publique n'ont jamais connu un grand succès au sein des écoles et des facultés d'administration des affaires canadiennes, « le caractère si englobant des programmes génériques d'administration des affaires ou management, [étouffant] tout programme qui s'implante au sein de leur faculté, si ce

120. École des HEC, *Annuaire 1989-1990 du programme de BAA*, Montréal, HEC Montréal, p. 29.

121. *Idem*, *Annuaire 1991-1992 du programme de BAA*, Montréal, HEC Montréal.

122. AHEC, Fonds du Service de l'enseignement du management, E17, Concentration, Bloc gestion dans le secteur public, Mémoire de Francine SÉGUIN à Jean-Guy Desforges, 27 janvier 1987, p. 2.

123. AHEC, Fonds du Service de l'enseignement du management, E17, Note de Jacques FORTIN aux membres du conseil pédagogique, 11 octobre 1990, p. 2.

n'est sous la forme d'option parmi d'autres¹²⁴». Dans le cas de l'École des HEC, la gestion du secteur public n'y survit pas, même sous la forme d'une option. De plus, selon l'un des professeurs qui a collaboré au développement du champ *Secteur public* du programme de baccalauréat, l'explication tient au fait que la grande majorité des professeurs de l'École ne voit pas de différence importante entre la gestion des organisations privées et celle des organisations publiques. L'analyse des trajectoires scolaires des professeurs de l'École montre en effet qu'entre 1960 et 2000, le nombre de professeurs dont le dernier diplôme obtenu est en administration des affaires est nettement dominant¹²⁵. L'absence d'une masse critique de professeurs ayant une formation qui les a amenés à distinguer la gestion des organisations publiques semble être un élément explicatif du peu de succès du secteur public en tant que champ d'études ou objet de recherche à l'École des HEC. Il est donc compréhensible qu'un programme ou qu'une option en gestion publique ne s'y soit pas développée.

Conclusion

L'institutionnalisation du Management Public dans le milieu universitaire québécois est le reflet des positions de l'ENAP et de l'Université Laval dans le champ de la formation en administration publique. À l'ENAP, cette institutionnalisation est liée à trois éléments. Tout d'abord, l'École entretient une relation étroite avec l'administration publique québécoise qui, au cours des années 1980 et 1990, cherche à améliorer la productivité de l'administration publique québécoise, ce qui amène le gouvernement à transformer ses administrateurs en managers. L'École doit, par son mandat, chercher à répondre à ce besoin avec son programme de formation. Ensuite, l'adoption par l'École, au cours de la même période, d'un profil universitaire plus traditionnel, adopté sous des pressions provenant du champ universitaire, a permis au Management Public de se tailler une place au sein de l'institution. Enfin, le développement des activités internationales de l'ENAP, destinées à la formation de fonctionnaires d'administration de pays en développement, a également contribué à l'établissement du Management Public en ses murs.

L'institutionnalisation du Management Public à l'ENAP a été réalisée par l'École en tant qu'organisation, plutôt que par ses professeurs, conséquence logique du fait que l'émergence du Management Public est le fruit d'un choix institutionnel. Cette situation entraîne des formes

124. Sylvia Nadon, *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1997, p. 239.

125. Voir les annuaires de l'École des HEC.

d'institutionnalisation différentes. Le Management Public a été institutionnalisé dans le cadre d'un programme de doctorat certes, sans compter les autres programmes dont il a été question, mais sa reproduction est également assurée par un programme de formation de praticiens à la didactique. Il convient également de rappeler que le Management Public est peu présent en recherche, là où l'École peut difficilement imposer ses choix à ses professeurs.

L'institutionnalisation du Management Public à l'Université Laval tient d'abord, d'une certaine façon, à l'échec répété du développement d'un programme de maîtrise en administration publique, attribuable à des difficultés institutionnelles. Le Management Public apparaît dans le contexte où le Département de science politique, toujours désireux d'offrir une formation reliée à l'administration publique, met sur pied un programme moins ambitieux. En plus de l'influence de l'ENAP, dans ce contexte institutionnel, la présence du Management Public dans le cadre des programmes de deuxième et troisième cycles est également liée à l'importance que revêt l'Analyse de politique. On retrouve au Département une masse critique de professeurs dotés de dispositions qui favorisent le Management Public, au détriment de l'Administration Publique, même s'ils ne sont pas eux-mêmes porteurs de cette pratique. En fait, ces professeurs favorisent le Management Public parce qu'il représente un complément au domaine des politiques publiques. En ce sens, les professeurs du Département ont eu un rôle plus actif à jouer que les professeurs de l'ENAP dans l'institutionnalisation du Management Public.

L'institutionnalisation du Management Public dans les universités québécoises n'est pas le produit d'individus cherchant activement à mettre en place des programmes d'études supérieures qui leur permettront de reproduire leurs pratiques et de créer une identité unique. Comme ce sont des institutions qui remplissent cette fonction, il est légitime de s'interroger sur le lien qui existe entre le Management Public, l'identité des institutions où on le retrouve et les professeurs qui y œuvrent. Cet aspect est l'objet du prochain chapitre.

4

L'identification au label « Management Public »

L'institutionnalisation d'une pratique en milieu universitaire est aussi l'institutionnalisation d'une identité, c'est-à-dire l'image que désirent projeter tant les personnes que les institutions. Produit d'une construction sociale, l'identité est une façon de se différencier, d'inclure et d'exclure, et est étroitement liée au langage. La construction identitaire consiste, en utilisant le langage, à faire reconnaître une catégorie sociale. Il s'agit d'associer un sens à un mot ou à une expression de façon à permettre d'acquérir une position sociale et de la conserver.

Le cas du Management Public illustre bien l'importance que revêt le choix des mots. Pour un observateur extérieur au champ de l'administration publique, les expressions Management Public, Administration Publique et même Analyse de politique peuvent sembler interchangeables. Or, pour les groupes et les institutions engagés dans un processus de reconnaissance, c'est tout le contraire, comme en témoignent les propos de Roland Parenteau:

Encore, si ce n'était qu'une question de vocabulaire, issue de la confusion entre les termes gestion, administration, management, cela ne serait pas grave. Mais en fait, le vocabulaire trahit des divergences profondes entre les approches et les concepts [...]. Le management public est une façon relativement nouvelle de gérer les choses de l'État, qui s'éloigne de la conception bureaucratique traditionnelle, mais c'est aussi, ou ce devrait être, un champ d'étude autonome, libéré de son asservissement par rapport à d'autres disciplines: économie, droit, mais surtout sciences politiques et management des entreprises¹.

1. Roland Parenteau, « Peut-on parler de management public? », dans Gérard Éthier en coll. avec Roland Parenteau et Claude Beaugard (dir.), *L'administration publique. Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 4.

Parce que les institutions universitaires ont joué un rôle actif plus important que les professeurs dans l'émergence et l'institutionnalisation du Management Public au Québec, ce sont elles qui y sont associées. Tant à l'ENAP qu'au Département de science politique de l'Université Laval, le Management Public demeure une notion promue au niveau institutionnel. Cela dit, il convient de distinguer l'identité des personnes qui occupent ou ont occupé une position d'autorité dans la hiérarchie administrative de celles des professeurs. Les premiers peuvent confondre identité institutionnelle et identité individuelle en raison de leur position dans l'institution².

L'ENAP s'identifie au Management Public... mais pas ses professeurs

Il existe plusieurs documents dans lesquels l'ENAP s'identifie au Management Public. Cette identification se développe graduellement, à partir de la période d'institutionnalisation, au début des années 1980. La première mention publique vient du directeur de l'institution, Louis Brunel, en 1981, lorsqu'il annonce son intention de faire de l'ENAP l'école des managers publics³. Viennent par la suite différents documents promotionnels produits par l'École, comme des dépliants décrivant ses programmes d'études, qui associent l'ENAP au Management Public: «Si vous désirez être de ces gestionnaires qui renouvelleront la gestion publique, l'ENAP vous permettra de développer vos compétences de gestion par ses formations supérieures en management public⁴». De même, les documents de promotion des activités de formation à l'égard des gestionnaires étrangers présentent l'École comme une école de management public et dans à peu près toutes les pages du document intitulé *La formation internationale de l'ENAP en management public*, le mot «management» et l'expression «management public» sont mentionnés⁵. Les travaux de la Commission sur les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise sont également l'occasion pour l'ENAP d'affirmer que l'importance relative du

2. Le masculin est utilisé sans discrimination pour désigner toutes les personnes rencontrées en entrevue.

3. Louis Brunel, «L'ENAP: L'Éco le du management public», conférence prononcée à l'École nationale d'administration publique, 9 juin 1981, p. 3.

4. ENAP, *Relevez le défi de la nouvelle gestion publique* (document publicitaire), Québec, ENAP, s.d.

5. *Idem*, *La formation internationale de l'ENAP en management public* (document publicitaire), Québec, ENAP, s.d.

management public dans ses programmes de formation est de 92 %⁶. L'École présente une volonté ferme d'être identifiée au Management Public, tant au niveau local qu'international, volonté qui constitue le cœur de son plan de développement 1994-2000. Le leitmotiv suivant est constamment rappelé: «Faire en sorte que l'ENAP devienne une référence au plan international, en matière d'enseignement, de recherche et de services universitaires en management public⁷.» L'École profite également du plan de développement afin de distinguer le Management Public et, du même coup, établir sa propre distinction: «Pour employer un terme courant, et sans doute surexploité, le management public se distingue de l'administration publique en mettant surtout l'accent sur le "comment faire"⁸.»

La contribution des administrateurs de l'ENAP à la promotion du concept de Management Public, qu'il soit associé ou non à l'École, par des canaux universitaires n'est pas négligeable, bien que ces individus ne s'expriment pas officiellement au nom de l'institution. À la fin des années 1990, le directeur de l'École, Pierre de Celles, rappelle le lien entre l'ENAP et le Management Public dans un chapitre d'un ouvrage portant sur l'administration et le management publics au Canada⁹. Dans *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, troisième ouvrage de synthèse sur le Management Public réalisé sous la direction de professeurs de l'ENAP et publié en 1997, le numéro deux de l'École, le directeur associé à l'enseignement et à la recherche, s'applique à définir le Management Public et sa nature:

Le management public se définit comme une discipline qui met l'accent sur:

- le fonctionnement des organisations publiques;
- la mise en œuvre des politiques publiques et la production de services de qualité au meilleur coût;
- la recherche, le choix et le développement des moyens assurant cette mise en œuvre;

6. ENAP et Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique, *L'ENAP au service des gestionnaires publics, Rapport de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise*, Québec, ENAP, 1993, p. 81.

7. ENAP, *Plan de développement 1994-2000*, Québec, ENAP, 1993.

8. *Ibid.*, p. 19.

9. Pierre De Celles, «L'École nationale d'administration publique, carrefour universitaire de l'administration publique au Québec», dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams (dir.), *Administration publique et management public: expériences canadiennes*, Québec, Publications du Québec, 1997, p. 387.

- la maîtrise des divers processus de gestion de ces moyens, en particulier ceux relatifs à la planification et à la prise de décision, à l'évaluation des résultats et à l'amélioration de la performance organisationnelle;
- les rôles et responsabilités premières des gestionnaires à cet égard;
- la compréhension de l'environnement de gestion particulier aux organisations publiques, tant interne qu'externe;
- l'acquisition et le développement d'habiletés et de comportements à ces diverses fins, dans une optique de formation continue et polyvalente¹⁰.

Cette description révèle un paradoxe. D'une part, il est question d'une discipline, qui peut être définie comme « un marché fermé où les producteurs de savoir sont aussi les consommateurs – de sorte que les “clients potentiels” des scientifiques sont aussi leurs “rivaux”¹¹ ». D'autre part, l'importance accordée à la pratique de la gestion laisse croire à la présence d'une profession, un mode d'organisation « caractérisé par le fait que les agents circulent dans un marché ouvert où les clients ne sont pas eux-mêmes des producteurs du savoir¹² ». Pour comprendre cette conception paradoxale du Management Public, il faut se rappeler la position de l'ENAP, oscillant sous la double influence du système universitaire et de l'administration publique. Le Management Public est présenté comme une discipline, ce qui lui donne un caractère plus universitaire, mais conserve un contenu axé sur les besoins de l'administration québécoise, reflet de la vocation professionnelle de l'institution. Finalement, on arrive à une conclusion semblable à celle de Nadon au sujet de l'Administration Publique¹³: le Management Public, tel que véhiculé par l'ENAP, n'est ni une discipline, ni une profession, mais vit plutôt entre ces deux réalités.

Les propos du directeur associé à l'enseignement et à la recherche indiquent clairement que sa conception du Management Public tient de l'approche « école de gestion »:

-
10. Gérard Éthier, « Le management public et la performance », dans Marie-Michelle Guay en coll. avec Gérard Éthier, Jean Turgeon et Roland Parenteau (dir.), *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 377.
 11. Yves Gingras, « L'institutionnalisation de la recherche en milieu universitaire et ses effets », *Sociologie et sociétés*, vol. 23, n° 1, 1991, p. 42-43.
 12. *Loc. cit.*
 13. Sylvia Nadon, *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1997.

Une telle conception du management public est naturellement inspirée de la science générale du management, qu'elle s'applique au secteur public ou au secteur privé. Si les mêmes bases théoriques servent aux deux secteurs, la différence essentielle se retrouve plutôt dans ses applications. En conséquence, les deux secteurs méritent d'être étudiés séparément, tout d'abord à cause de leurs nombreuses et importantes particularités, et, ensuite, pour que les gestionnaires qui y œuvrent fassent correspondre leur rôle aux réalités et aux contingences de chacun. Cela ne signifie pas qu'il faille isoler les deux disciplines, bien au contraire. Le management est une science, tandis que le management privé et le management public sont deux domaines d'application particuliers de cette science¹⁴.

La référence à cette approche est également présente dans la réponse qu'a donnée l'un des dirigeants de l'ENAP¹⁵ à une question sur la définition du Management Public :

De façon très synthétique, je dirais que c'est essentiellement le management, ou l'on pourrait dire les sciences du management, telles qu'on les conçoit pour toute organisation [...], marqué dans ses perspectives, dans ses analyses, par le fait que la gestion s'exerce dans un cadre qui est totalement différent de celui où a pris naissance le management, au sens où on l'entend, c'est-à-dire un environnement de profits pour l'essentiel, donc de meilleures performances dans la perspective d'augmenter les profits. Quand on parle de Management Public, on parle de management dans un environnement qui n'est pas gouverné fondamentalement par la loi de performances plus profitables, mais par des règles démocratiques, des règles de service à la population. À partir du moment où il est nécessaire d'encadrer, de donner au management une perspective différente que celle du profit, il y a l'obligation, c'est dans la finalité même, de regarder les outils, les modes d'organisation, les règles d'efficacité, d'efficience, selon un autre angle que celui que l'on connaît habituellement, de telle sorte que quand on parle de management public, dans un premier temps, on parle de management, tel qu'il s'exerce dans l'environnement public. C'est un peu de façon synthétique qu'on dit management public. Nous, souvent, on parle plus du management des organisations publiques. C'est-à-dire qu'à ce moment-là, on parle du management des organisations qui ont un caractère public.

La conception du Management Public que présente l'ENAP, en tant qu'institution, est claire et l'identification de l'École au concept est explicite. Inspiré du management des organisations privées, le Management

14. Gérard Éthier, *op. cit.*, p. 377.

15. En poste au moment de l'entretien en 1999.

Public cherche à rendre la gestion des organisations publiques plus efficace et plus efficiente, tout en tenant compte des caractéristiques qui leur sont propres.

Si les programmes d'enseignement et une partie de leur contenu peuvent être déterminés au niveau institutionnel, il est plus difficile de le faire en ce qui concerne la recherche. La principale raison est que le statut universitaire de l'École exige qu'elle laisse ses professeurs libres de choisir les sujets de leurs travaux de recherche et les façons de les aborder. D'ailleurs, depuis que l'École a pris la décision de développer la recherche, au milieu des années 1980, les professeurs qu'elle engage détiennent tous des diplômes de doctorat, ce qui suppose des individus pour qui la liberté de choix des thèmes de recherche est importante. En contraste avec l'institution qui les emploie, les professeurs de l'École entretiennent des liens faibles avec le Management Public ou des thèmes qui lui sont associés, du moins en ce qui concerne la recherche. Si le Management Public constitue un élément important de l'identité de l'ENAP et qu'elle en présente une vision claire, il en va autrement sur le plan individuel.

Les définitions du Management Public que donnent les professeurs de l'École peuvent être classées en deux catégories. La première est celle des définitions formulées par des professeurs de l'ENAP aujourd'hui à la retraite et qui ont occupé des postes de direction. Leur discours, qui reflète leur trajectoire professionnelle, est teinté de l'identité institutionnelle de l'ENAP et de sa conception du Management Public. Voici l'une de ces définitions :

Il n'y a pas eu de définition précise donnée à mon avis, c'est beaucoup plus une définition qui s'est imposée par la force des choses, par la pratique. Mais le Management Public je dirais que c'est cet ensemble des connaissances, des habiletés, des outils qu'un gestionnaire public devrait posséder ou connaître pour en arriver à avoir une action plus efficace dans ses fonctions. C'est un ensemble de connaissances, que l'on apprenne des outils ou que l'on apprenne des connaissances comme telles, qu'on acquiert des habiletés, c'est un ensemble de possibilités que quelqu'un acquiert pour faire, pour réaliser ou faire faire ses responsabilités qu'il aura en tant que gestionnaire public. C'est dans ce sens-là que l'École s'est orientée. Ça n'exclut pas le fait de le définir en termes de connaissances, d'habiletés, de pratique de gestion, ça n'exclut pas que l'on ne fera pas appel (et d'ailleurs ça ne peut pas l'exclure), à des notions qu'on retrouve, mais qui sont étudiées peut-être de manière plus approfondie, dans d'autres départements, de science politique par exemple, tout ce qui touche les « *public policies* », le droit administratif, les politiques publiques dans des secteurs concrets, ça ne l'exclut pas, mais c'est beaucoup plus centré sur l'aspect professionnel des choses.

Un second ancien administrateur offre la définition suivante du Management Public :

C'est une discipline d'application, si vous voulez. Moi je fais une distinction entre les disciplines d'application puis les disciplines scientifiques. [...] L'administration c'est la même chose. L'administration ce n'est pas une discipline scientifique dans le sens que c'est la connaissance qui est essentielle, ce sont les applications qui sont importantes. [...] Moi je préfère distinguer le Management [...] de l'Administration Publique qui a un caractère différent, qui est plus proche des sciences politiques alors que le management public utilise évidemment la science politique [...] mais il y a plein d'autres choses [...]. Ça puise à différentes sources, un peu comme le médecin puise à différentes sources.

Au chapitre des professeurs de l'École ayant occupé un poste de direction à l'École, il convient de mentionner Roland Parenteau, dont les propos ont été rapportés au chapitre précédent :

Le management public est une façon relativement nouvelle de gérer les choses de l'État, qui s'éloigne de la conception bureaucratique traditionnelle, mais c'est aussi, ou ce devrait être, un champ d'étude autonome, libéré de son asservissement par rapport à d'autres disciplines : économie, droit, mais surtout sciences politiques et management des entreprises¹⁶.

Ces différentes conceptions du Management Public soulignent son caractère professionnel de même que ses liens avec le Management. Ceci est peu surprenant quand on sait que l'ENAP est une école professionnelle et que les individus interrogés ont vu aux destinées de l'École par le passé. Ils font partie de ces individus qui, en raison de leur position professionnelle, présentent une conception du Management Public très proche de la conception institutionnelle.

Cela dit, on peut n'avoir occupé aucune responsabilité administrative et baser sa conception du Management Public sur celle de l'ENAP, comme ce professeur, qui est le seul à le faire parmi ses collègues :

[...] je le définirais selon la façon qu'on le vit à l'ENAP et que je le comprends aujourd'hui dans son sens élargi et qui me permet de m'inscrire et d'expliquer aux gestionnaires publics comment les connaissances qu'on a accumulées dans mon secteur [celui des politiques publiques] peuvent leur être utiles. C'est une définition qui est utilitaire. Ça dépend des clientèles avec qui je travaille. Avec la clientèle des gestionnaires publics, pour être cohérent avec ce que je vais apporter, je vais définir le Management Public comme étant la discipline de sciences sociales... Le champ de sciences

16. Roland Parenteau, *op. cit.*, p. 4.

sociales qui porte sur... [plusieurs hésitations] dont le but est de développer des habiletés du gestionnaire public dans son quotidien, dans ses fonctions. Et en ce sens-là, l'analyse de politique publique, en revanche, est un outil intellectuel de gestion publique. Enseigner au manager comment analyser les politiques publiques, ça peut lui être utile, donc c'est une composante du Management Public, qui inclut donc beaucoup d'autres composantes, d'autres dimensions, comme la gestion des ressources financières, la gestion des ressources humaines. Donc le Management Public, pour moi, dans la formation qu'on donne à l'ENAP, c'est un vaste champ où plusieurs disciplines contribuent à éclairer les diverses dimensions de la gestion publique, à développer les capacités de gestion des individus.

Pour cet autre professeur, qui détient un doctorat en administration, le Management Public et l'Administration Publique sont du pareil au même, et il ajoute que le Management Public et le Management ont beaucoup en commun :

Je ne fais pas de distinction vraiment, véritable, entre Administration Publique et Management Public. Il y a des gens probablement qui font cette distinction. Même mon cours, parce que je donne un cours sur le management public, les organisations publiques, parfois je [le] nomme administration publique plutôt que management public. Je ne fais pas de différence. J'utilise beaucoup de théories qui réfèrent autant au management public qu'au management privé. Sauf que, étant donné la pratique, étant donné les situations particulières dans lesquelles se trouvent grand nombre d'organisations publiques, je crois qu'il y a des facettes de théories ou de modèles qui s'appliquent officiellement aux firmes privées qui peuvent s'appliquer également aux organisations publiques. Et c'est de cette façon-là que j'aborde le Management Public. [...] Et j'ai l'impression qu'il y a beaucoup de gens qui ont leur définition particulière ou de ce qu'est la différence, quand ils en voient une, entre administration et management, ou encore entre administration et gestion. Pour moi, ce sont des mots qui sont plus souvent qu'autrement synonymes. Je ne fais pas de différence.

Un troisième professeur, formé en science politique, partage la vision selon laquelle le Management Public n'aurait guère de spécificité :

C'est, d'après moi, l'introduction de méthodes ou de modes en gestion qui étaient traditionnellement dans le secteur privé ou qui sont surtout développés dans le secteur privé et qu'on cherche à appliquer dans le secteur public.

Le discours de ce professeur suggère implicitement que, même s'il ne croit pas en un Management « Public », il considère, conformément aux enseignements de la science politique, que la gestion des organisations privées et celle des organisations publiques constituent deux sphères d'activité séparées.

Cet autre professeur croit que le Management Public est à un stade embryonnaire et se demande si on ne serait pas simplement face à un effet de langage, plutôt qu'un changement réel¹⁷:

[Le Management Public] c'est un ensemble de connaissances en voie d'articulation. Je ne pense pas que ça soit beaucoup plus avancé que ça. Il y a évidemment beaucoup de connaissances, en science politique principalement, étude des fonctionnements des gouvernements, des corps publics, des institutions publiques, mais le Management Public comme tel... D'abord, c'est une tentative, comme on en a parlé dans ce bouquin-là [il montre l'ouvrage *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*¹⁸] entre autres, et quelques publications de l'ENAP. C'est un emprunt finalement. On peut considérer ça comme une volonté de faire moderne en parlant de Management Public. Alors, si on considère que tout ce qui était Administration Publique et tous les travaux qui ont été faits sur l'Administration Publique, bon, on intègre, on verse tout ça dans le nouveau seau Management Public, on a évidemment un corpus de connaissance impressionnant, énormément de choses. Mais si on considère qu'on essaie d'articuler une nouvelle vision Management Public, une nouvelle perspective, à ce moment-là je pense qu'on est au niveau des balbutiements. L'une des grosses différences que l'on pourrait introduire entre Administration Publique et Management Public c'est l'introduction [du rôle] des politiciens, les politiciens comme étant le niveau, comme on dit en *management business*, «*executive*». [...] J'appartiens plus à l'école qui considère que le politique fait partie du management. Ils ne sont pas très nombreux nécessairement à partager ce point de vue.

Quand on parle de ça à des gens, surtout des gens qui ont une formation en science politique, ils ne comprennent pas très bien. Les gens, pour simplifier leur compréhension du Management Public, disent: «Ah oui, c'est l'administration, c'est tout l'administratif.» Le politique demeure autre chose, pourquoi parler de Management Public finalement, c'est de l'Administration Publique. [...] Il y a beaucoup de gens qui parlent d'Administration Publique de fait, alors qu'ils utilisent le vocable Management Public. Parce que c'est plus moderne, ça paraît mieux, mais dans le fond ils parlent d'Administration Publique. Ils n'ont pas modifié du tout leur vision des gouvernements ou leur vision des affaires.

17. La formation académique de ce professeur étant unique, elle n'est pas décrite afin de respecter son anonymat.

18. Roland Parenteau en coll. avec Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette (dir.), *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992.

Qu'ils se confondent ou non, il semble exister un lien étroit entre le Management Public et l'Administration Publique. Cette relation est soulignée par un professeur qui semble croire que ces deux concepts sont inséparables :

Le Management Public se situe davantage au niveau du management comme tel, donc ce n'est pas tout à fait la même gestion que l'Administration Publique. Je ne peux pas parler du Management Public sans parler de l'Administration Publique. L'Administration Publique, c'est réellement la gestion des programmes publics de façon plus large et puis c'est la participation aussi à l'élaboration des politiques publiques. Les administrateurs publics c'étaient traditionnellement des gens qui étaient de la haute fonction publique et qui participaient à l'encadrement et à, disons, l'opérationnalisation des grandes politiques publiques. Le Management Public c'est beaucoup plus étroit que ça. [L'interviewer: Est-ce que c'est un sous-champ de l'Administration Publique?] Non. Je pense que c'est une question d'une époque où l'on met davantage l'accent sur le management que sur l'administration au sens large. Le management c'est beaucoup plus la recherche de l'efficacité, c'est beaucoup plus la recherche de techniques, le clientélisme. [L'interviewer: Vous définissez l'administration de quelle façon?] L'administration était, est, davantage l'opérationnalisation des grandes politiques publiques. Généralement, je dirais les gestionnaires qui sont davantage reliés au Management Public sont plus préoccupés d'efficacité dans l'administration publique, par l'introduction des méthodes qui leur permettent d'améliorer le rendement, la productivité, le "comment" on fait les choses, alors que traditionnellement, l'administrateur public était celui qui était davantage occupé par concevoir et mettre en œuvre des politiques qui ont été conçues au niveau politique.

Sans prétendre que la définition présentée dans les lignes qui suivent résume les positions des professeurs de l'ENAP, elle soulève entre autres ce qui semble être une caractéristique majeure du Management Public dans cette institution, à savoir l'absence d'une définition commune et l'importance de l'influence de la pratique quand vient le temps de formuler cette définition :

Le Management Public ce n'est pas une discipline. C'est un objet, pas de méthode particulière, c'est tout le contraire d'une discipline, aussi au sens où l'entend Kuhn, c'est-à-dire un groupe qui se définit comme appartenant à une même discipline et puis avec des paradigmes communs, une façon commune de voir les choses et puis des énigmes communes, il n'y a rien de tel dans le Management Public. Ce qui est pour moi la caractéristique du Management Public ce n'est pas tellement son côté discipline universitaire, c'est la pratique. Ce qui unit les gens qui font du Management Public c'est l'étude d'un objet particulier, qui est un objet plus de pratique

qu'un objet scientifique, parce que l'on aurait de la difficulté à en définir les contours en termes scientifiques. Ses contours sont davantage des contours pratiques qui est [*sic*] la gestion publique, gestion des politiques, mais aussi gestion des opérations de la machine administrative publique. Ça pose toujours la question en quoi c'est différent du Management en général, ce qui est public. Je suis de ceux, comme la plupart des collègues ici, qui croient que, bien qu'il y ait plusieurs éléments communs entre la gestion des organisations publiques et privées, il y a une spécificité dans la gestion des organisations publiques, dans le management des organisations publiques, à cause des caractéristiques un peu particulières des politiques publiques d'une part, mais aussi dans la manière même dont on gère la machine administrative. [...] C'est un objet commun pour des gens qui appartiennent à des disciplines différentes. Si on avait une discipline commune, on aurait des approches disciplinaires communes, un sentiment d'appartenance commun. Je pense que dans les deux cas, on ne passe pas le test. Le Management Public comme discipline académique, non. Comme pratique, oui, certainement. Ce qui caractérise le Management Public c'est un accent mis sur la gestion. L'Administration Publique s'intéressait davantage aux institutions, aux processus formalisés et beaucoup moins aux pratiques de gestion. Quand on a commencé à parler de Management Public, on a importé les concepts, modèles applicables à la gestion privée en se disant qu'il y a plus de similitudes que de différences [entre la gestion des organisations publiques et celle des organisations privées].

L'une des conséquences découlant du fait que les professeurs de l'ENAP présentent différentes définitions du Management Public est qu'il est difficile d'identifier des individus au Management Public. Certains professeurs rencontrés s'excluent eux-mêmes du Management Public, affirmant que cela ne définit pas ce qu'ils sont dans le monde académique. À cet égard, on peut rappeler les propos de ce professeur, cité plus haut, qui définit le Management Public en se référant à l'identité institutionnelle, mais qui, sans qu'on lui ait demandé de le faire, prend ses distances, rappelant à plusieurs reprises son appartenance au champ des politiques publiques. D'ailleurs, lorsque la question de son identité est soulevée explicitement, il répond en ces termes : «Si j'avais à me définir plutôt comme ce que je suis, je serais tenté de m'exclure du Management.»

Les autres réponses obtenues au sujet de l'identité des professeurs de l'ENAP demeurent vagues. Lorsqu'on leur demande de nommer des personnes qu'ils associent au Management Public, les réponses se font aussi différentes que floues. L'un d'eux répond : «Il n'y en a pas beaucoup.» Un autre professeur dit : «Je ne peux pas dire que j'ai entendu des gens dire "je fais du management public".» Enfin : «Certaines personnes des Départements de science politique, certaines personnes des écoles de gestion [sont associées au Management Public].»

L'institutionnalisation du Management public à l'École nationale d'administration publique a été accompagnée du développement de l'identité de l'École elle-même. Si l'identification au Management Public réfère à quelque chose de concret en ce qui concerne son mandat d'enseignement, en matière de recherche, il en va autrement, reflet des rôles respectifs joués par l'école et les professeurs dans tout le processus d'émergence et d'institutionnalisation du Management Public.

Le label « Management Public » à l'Université Laval

Bien que l'institutionnalisation du Management Public au Département de science politique de l'Université Laval soit plus récente qu'à l'ENAP, elle y a également été réalisée par le biais de la formation. Ceci est la conséquence de la participation active du Département et d'autres instances de l'université, plutôt que des professeurs, dans le développement de cette approche de la gestion publique. Il est ainsi logique qu'on puisse y observer le même phénomène qu'à l'ENAP, soit un décalage entre les identités institutionnelle et individuelle.

Le Management Public, tel que conçu au Département de science politique de l'Université Laval, est lié à l'Analyse de politique. Au fil du temps, il crût en importance, gagnant du terrain sur l'Administration Publique. L'intérêt du Département pour la gestion publique n'a pas totalement disparu, mais ce domaine d'enseignement et de recherche est devenu un accessoire de l'Analyse de Politique et ne semble pas avoir d'existence indépendante : « Les principaux objets d'étude dans ce domaine [Politiques et management publics] sont l'émergence, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques ainsi que la gestion des organisations publiques¹⁹ ».

Le cours *Le management public*, l'une des trois activités du Département liées à la gestion publique, avec le séminaire de concentration en politiques et management publics et le séminaire de théories administratives, est également présenté dans une perspective de politiques publiques :

Prologomènes et vue d'ensemble: définition et nature du management public, choix d'un cadre de référence et application à la gestion du secteur public, modèles d'analyse du management. Le manager public: buts et objectifs, profil, aptitudes, compétences,

19. <<http://www.pol.ulaval.ca/programmes/prog-maitrise.html>>, consulté en septembre 1999.

imputabilité. L'environnement sociopolitique de la gestion du secteur public. Les modalités administratives de la gestion des politiques. Les processus de gestion des politiques: planification stratégique et opérationnelle, mise en œuvre, évaluation. La gestion des ressources dans la mise en œuvre des politiques. Le phénomène de la décroissance et la gestion des organisations publiques²⁰.

Dans ce cadre, le séminaire de théories administratives, qui a toutes les apparences d'un cours d'Administration Publique, fait figure d'exception:

Dans ce séminaire, on s'intéressera dans un premier temps à l'émergence de la science administrative; son histoire, son domaine, ses enjeux. On approfondira ensuite les approches théoriques classiques de ce champ d'études; l'analyse institutionnelle, organisationnelle, systémique et cybernétique. Ce tour d'horizon sera complété par l'étude des paradigmes récents de la science administrative; l'analyse des politiques, le «*public choice*», la nouvelle administration publique, la théorie administrative contextuelle, la théorie systémale de l'administration²¹.

L'identification institutionnelle au Management Public au Département de science politique de l'Université Laval est moins prononcée qu'à l'ENAP. Cette situation n'a rien d'étonnant. Le Département s'identifie depuis plus de 40 ans à une autre discipline, la science politique. L'étude de l'administration publique a toujours été l'une de ses constituantes, et son importance a varié selon les professeurs et la position du Département à l'Université, de même que son rôle social et politique. Le Management Public est en fait cet accessoire dont personne n'a vraiment fait la demande, mais qui accompagne l'Analyse de politique.

Les professeurs du Département de science politique qui ont été rencontrés en entrevue partagent presque tous la même conception du Management Public: une discipline dérivée du management du secteur privé. Les quatre définitions qui suivent, formulées par des professeurs rattachés au domaine *Politiques et management publics*, le montrent bien:

Le Management Public, pour moi qui n'en fais pas, c'est l'étude, c'est la pénétration des méthodes et techniques que le privé peut apporter au public pour tenter d'en améliorer la gestion. Donc pour le rendre plus efficace, plus efficient, plus productif, etc., dans la mesure du possible.

20. <<http://www.ulaval.ca/sg/CO/C2/POL/POL-61964.html>>, consulté en septembre 1999.

21. <<http://www.ulaval.ca/sg/CO/C2/POL/POL-65641.html>>, consulté en septembre 1999.

Un second professeur partage cette opinion :

[L]’importation de modèles du secteur privé dans le secteur [...], pour moi en partie le Management [Public] c’est ça.

De même, un troisième :

De ce que je connais du Management Public c’est quand même une discipline qui a intégré des apports de la gestion privée dans la gestion publique, c’est un peu des façons de gérer qui s’inspirent, en partie, du secteur privé, beaucoup plus que l’Administration Publique.

Enfin, sans mentionner explicitement l’introduction de concepts habituellement réservés à l’entreprise privée, ce professeur évoque cette idée :

Moi je le définis par rapport à l’Administration Publique. C’est une nouvelle notion d’Administration Publique. [...] Disons c’est l’Administration Publique qui s’ouvre un peu à d’autres disciplines... qui se met au goût du jour. [L’interviewer : Qu’est-ce que c’est le goût du jour ?] Le goût du jour c’est... l’ouverture à un certain nombre de concepts qu’on trouve dans les écoles d’administration en particulier tout ce qui concerne la compétition.

Un seul professeur du Département de science politique lie le Management Public aux politiques publiques :

Je pense que c’est une façon d’approcher le secteur [public]. La gestion publique, des organisations publiques, ça recoupe toutes les étapes tant ce qu’il y a dans le problème jusqu’à l’étape du suivi, des solutions. Je pense que l’expression Management Public, par rapport à Administration Publique, ça signifie certainement qu’on aborde ça différemment. On aborde ça sous l’angle *behavioral*. On s’interroge sur les incitations. [...] Le Management Public annonce déjà l’idée d’efficience.

Il faut mentionner enfin les propos d’un professeur, rattaché à *Politiques et management publics*, pour qui le Management Public existe, sans toutefois avoir de définition précise :

Le Management Public est une collection, une fédération d’intérêts multiples de gens qui sont préoccupés par les organisations publiques. Ils peuvent être préoccupés pour des raisons différentes. Je ne crois pas qu’il existe une définition unitaire de la discipline, du champ.

L’exercice d’identification des individus et des institutions québécois au Management Public révèle que l’ENAP de même que Roland Parenteau en demeurent des éléments indissociables, comme en témoignent presque tous les professeurs rencontrés, dont celui-ci :

[Roland] Parenteau est certainement le père fondateur. Pour toutes sortes de raisons. Pour son rôle de professeur aux HEC, son rôle d'animateur de collectif. [L'interviewer : Associez-vous l'ENAP au Management Public ?] Oui j'associe ENAP et Management Public, mais c'est sa vocation. C'est presque trivial. Oui, au sens où l'on a accueilli pas mal de gens qui ont été porteurs de ce discours.

De même, un autre professeur du Département dit :

À l'ENAP, ils n'ont que ça à la bouche. Les gens de notre génération, c'est un peu différent, mais chez les jeunes qui pratiquent la gestion publique, ils sont à peu près tous dans le courant du Management. À l'ENAP un peu tout le monde embarque là-dedans, n'est-ce pas ? [...] Les écrits récents portent là-dessus. Quand on veut citer des auteurs récents, on cite ceux-là [ceux de l'ENAP].

D'autres types d'individus, dont des professeurs dont les travaux ont une orientation économique, sont également associés au Management Public. Fait intéressant à noter, aucun des professeurs rencontrés au Département ne s'identifie au Management Public, bien que plusieurs d'entre eux y associent un collègue, qui lui n'établit pas de lien entre sa personne et le Management Public.

Ces définitions indiquent que les professeurs du Département de science politique semblent avoir été peu influencés par la conception que le Département présente du Management Public, qui est liée à l'Analyse de politique. Ces professeurs évoquent la définition du Management Public promue par l'ENAP parce que cette école occupe une position dominante dans le domaine au Québec et que le Management Public est un accessoire dont bien peu, semble-t-il, comprennent la présence au sein de leur unité académique.

Conclusion

La question de l'identité du Management public n'est pas sans rappeler celle de la biophysique en France dans les années 1970, telle qu'analysée par De Certaines :

Sociologiquement, la biophysique existe ; on en parle, on utilise le terme pour se différencier par rapport à d'autres chercheurs, pour nommer des institutions, pour qualifier des enseignements, etc. Pourtant, nul n'est capable de la définir, de préciser sa situation épistémologique. « La biophysique est comme ma femme, aurait dit un jour Katchalsky [un biophysicien], je ne sais pas la définir

mais je la reconnais bien.» Cette boutade exprime bien sa situation actuelle : on reconnaît relativement bien la biophysique (existence sociologique) mais on ne peut réussir à la définir²².

Au Québec, le Management Public a aussi une existence sociologique identifiable par sa présence institutionnelle à l'École nationale d'administration publique et au Département de science politique de l'Université Laval. L'ENAP n'hésite d'ailleurs pas à s'y identifier. Cependant, dans les deux cas, l'existence sociologique est doublée d'un flou conceptuel, conséquence de l'absence d'initiative individuelle forte dans le processus d'émergence et d'institutionnalisation. À l'instar de Gow, on peut dire qu'au Québec, la synthèse du Management Public est institutionnelle plutôt qu'individuelle²³.

-
22. J.D. De Certaines, «La biophysique en France : critique de la notion de discipline scientifique», dans Gerard Lemaine, Roy Macleod, Michael Mulkey et Peter Weingart (dir.), *Perspectives on the Emergence of Scientific Disciplines*, Paris et Chicago, Mouton et Aldine, 1976, p. 99.
 23. James Iain Gow, «Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)», *Revue québécoise de science politique*, n° 23, 1993, p. 89.

Conclusion

L'analyse du développement du Management Public dans les principales universités québécoises nous amène à confirmer les constats formulés par André Molitor il y a plus de 50 ans : des facteurs tant politiques, institutionnels qu'intellectuels ont jalonné la route qui a mené le Management Public de concept utilisé par un administrateur de l'ENAP jusqu'à la reconnaissance dont il jouit aujourd'hui. Le présent ouvrage a apporté une contribution complémentaire aux travaux s'inscrivant dans la tradition de Molitor en analysant l'interaction de ces facteurs et en explorant et retraçant leurs racines en s'appuyant sur la sociologie des sciences.

À l'origine de l'intérêt pour l'étude et la formation en administration publique au Québec, que l'on parle d'Administration Publique, d'Analyse de politique ou encore du Management Public, se trouvent deux événements qui se sont produits au cours de la Révolution tranquille. Il y a d'abord la constatation par le gouvernement Lesage, rapidement après son arrivée au pouvoir, qu'une modernisation sociale et politique ne peut se faire complètement sans l'appui d'une administration dotée d'administrateurs chevronnés, alors quasi absents. Cette prise de conscience, qui arrive au moment où les cadres gagnent en importance dans toutes les organisations des pays occidentaux, amène le gouvernement québécois à se préoccuper de la formation des administrateurs publics. La recherche d'une collaboration avec des institutions universitaires, pour établir un programme de formation visant à pallier le manque de connaissances des administrateurs publics déjà en place et à former ceux qui le deviendront, demeure une constante.

Le second élément qui stimule l'apparition de l'intérêt pour l'étude de l'administration publique au Québec est la restructuration du système universitaire de la province. Les universités déjà en place, comme l'Université

de Montréal et l'Université Laval, ne sont pas aptes à répondre au besoin de formation de la fonction publique en raison de leurs structures traditionnelles. De plus, elles ne souhaitent pas entretenir de relations trop étroites avec le gouvernement québécois. C'est dans ce contexte, à la fin des années 1960, que l'ENAP voit le jour. Son établissement est rendu possible par la présence d'une nouvelle université en réseau, présentant une structure différente de l'université traditionnelle, l'Université du Québec.

L'esprit de planification qui règne dans l'administration publique québécoise dans les années 1960 est remplacé dans les années 1970 par une volonté de rationalisation, qui se traduit par l'introduction du système de budget par programme et d'une plus grande importance accordée à la mobilité latérale des administrateurs publics. Pour les cadres, ces préoccupations font naître le besoin d'acquérir des connaissances et des habiletés généralement transmises par une formation en management. C'est là une dimension importante de l'émergence du Management Public en enseignement universitaire au Québec, mais elle ne peut suffire à elle seule à expliquer son émergence. En effet, ni le gouvernement québécois, ni les administrateurs de la province n'ont formulé de demandes explicites, que ce soit à l'ENAP ou à d'autres institutions universitaires, pour la création d'une formation en Management « Public ». L'émergence du Management Public est liée à une stratégie institutionnelle visant à empêcher l'accès des écoles et des facultés d'administration des affaires au champ de l'enseignement en administration publique.

L'institutionnalisation du Management Public est, comme c'est le cas de l'émergence, expliquée en partie par le contexte administratif et politique des années 1980 et 1990. Pour l'administration publique québécoise, ces années sont synonymes de restrictions budgétaires et de recherche de productivité, des préoccupations qui ont transformé l'administrateur public québécois en manager. À l'ENAP, le Management Public trouve dans ce contexte une justification à sa présence dans les programmes d'enseignement. Le processus d'institutionnalisation est également favorisé par la transformation de l'École dans les années 1980 et 1990. Au cours de cette période, l'ENAP développe des programmes d'enseignement plus conformes au modèle universitaire traditionnel, dont un programme de doctorat, ce qui permet au Management Public de confirmer sa place à l'École nationale d'administration publique. Le Management Public bénéficie également du développement des activités internationales de l'École. L'apparition du Management Public à l'Université Laval s'inscrit dans le processus d'institutionnalisation et, comme c'est le cas à l'ENAP, est soutenue par des initiatives institutionnelles plutôt qu'individuelles. Toutefois, par la trajectoire académique des professeurs du département, le Management Public tel qu'il est présenté à l'Université Laval est davantage associé à l'Analyse de politique, à la différence de l'ENAP, qui a développé

un modèle associé au management tel qu'il est enseigné dans les écoles de gestion. Tant à l'ENAP qu'au Département de science politique de l'Université Laval, le Management Public est présent dans des programmes d'études de deuxième et troisième cycles, mais il l'est peu en recherche. L'institutionnalisation du Management Public à l'ENAP est ainsi davantage liée à des actions institutionnelles qu'individuelles.

À l'orée de l'an 2000, l'identité de l'École nationale d'administration publique est centrée sur le Management Public. Tel que conçu par l'ENAP, il est constitué des outils utilisés par le management et des préoccupations centrées sur les particularités des organisations publiques. L'importance qu'accordent les différents programmes de l'École aux habiletés de gestion témoigne de l'importance accordée à la réalité du manager public. L'identité de l'ENAP est étroitement associée à la performance, valeur qui lui est sous-jacente. En fait, l'emploi de l'expression management dans l'administration publique témoigne d'une approche plus moderne, plus dynamique et davantage tournée vers l'utilisation optimale des ressources. Apposer le nom « management public » sur un cours ou un programme d'études, ou du moins y associer l'idée, c'est transmettre le message que l'enseignement aborde les problèmes de gestion tels qu'ils sont vécus par les managers publics ou les spécialistes des politiques publiques, et que la question de la performance des organisations publiques reçoit une attention particulière. L'identification au Management Public s'estompe lorsqu'il est question de recherche. En fait, il semble que l'influence sur l'ENAP de deux vecteurs, le milieu gouvernemental et le monde universitaire, ait mené à une forme de dissociation entre identité institutionnelle et identité individuelle des professeurs. Bien que le mandat original de l'École semblait accorder autant d'importance à l'enseignement qu'à la recherche et au perfectionnement, en pratique, l'enseignement a tenu le haut du pavé pendant une vingtaine d'années. L'ENAP a ainsi développé une identité reposant en grande partie sur ses programmes de formation. Quant au Département de science politique de l'Université Laval, l'identification au Management Public est absente au niveau individuel et faible au niveau institutionnel, et ce, en raison de décisions institutionnelles et de l'évolution de la composition du corps professoral.

Qu'est-ce que le Management Public au Québec? L'ENAP le présente comme une discipline dont l'objet peut être résumé par la recherche des moyens pour gérer les organisations publiques et produire des services de qualité de manière efficace, efficiente et économique. Au Département de science politique de l'Université Laval, le Management Public se présente comme un complément à l'Analyse de politique. Comme objet sociologique, au Québec, le Management Public se présente comme un objet d'étude dont la construction découle de la modernisation de l'État québécois et des positions des institutions universitaires du Québec intéressées par la

formation en gestion publique. Le Management Public est un label. Apposer le nom Management Public sur un cours ou un programme d'études, ou du moins y associer cette expression, c'est transmettre le message que l'enseignement aborde les problèmes de gestion tels qu'ils sont vécus par les managers publics, ou les spécialistes des politiques publiques, et que la question de la performance des organisations publiques reçoit une attention particulière.

L'étude de la présence du Management Public dans les universités québécoises a montré que la réalité politique et administrative a joué un rôle crucial dans son apparition. De manière plus particulière, la portée de l'influence gouvernementale sur le développement du Management Public semble être une caractéristique québécoise. Bien que les gouvernements des autres provinces aient joué un rôle déterminant dans la mise sur pied d'écoles d'administration publique, au Canada, les politiciens semblent peu enclins à se passionner pour la formation des fonctionnaires¹. Dans la province, l'origine de l'étude de l'administration publique, la mise sur pied de programmes, voire d'une école spécialisée, et les tangentes guidant son développement sont étroitement et même directement liées à certaines situations de l'État dans son évolution. L'influence politique s'est reflétée dans l'intérêt des universités pour la formation en administration et a contribué à définir leur position, entre État et université.

Les institutions universitaires de la province intéressées par la formation en administration publique n'ont pas évolué en vase clos. Des courants d'influence générale ont agi sur elles au moment où le Management Public est apparu. Le développement de l'analyse de politique dans l'administration fédérale et l'arrivée des cadres dans les administrations à travers le monde en sont deux illustrations. Cela dit, il ne semble pas qu'il y ait eu d'influence directe provenant du gouvernement canadien qui aurait pu contribuer de manière particulière au développement du Management Public dans les universités québécoises. Dans le cas de l'ENAP, entre autres, le discours et les agissements de ses dirigeants montrent que l'École cherchait avant tout à satisfaire les besoins de l'administration publique québécoise. La seule collaboration de l'ENAP avec le gouvernement canadien au cours de la période étudiée a consisté à développer le volet international des activités de l'École, alors que l'ACDI demandait les services de l'École pour offrir des programmes de formation à l'étranger. Rien n'indique que cette collaboration a eu une influence quelconque sur le contenu des programmes de l'ENAP. En fait, les liens étroits entre l'École et l'administration québécoise ont posé des limites à une influence

1. Sylvia Nadon, *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1997, p. 62.

potentielle de l'administration fédérale. Ces liens se traduisent notamment dans les structures et le fonctionnement de l'École, ses programmes de formation adaptés aux besoins de l'administration québécoise et les protocoles d'ententes entre l'École et le gouvernement québécois.

En ce qui concerne les autres institutions, c'est-à-dire le Département de science politique de l'Université Laval et l'École des HEC, elles n'ont jamais officiellement prétendu vouloir servir les besoins de l'administration publique québécoise, pas plus que ceux de l'administration publique fédérale, sauf au cours des années 1960, alors que l'administration de la province était clairement établie comme l'administration à servir. Les changements survenus dans l'administration publique canadienne se sont souvent produits dans d'autres administrations provinciales et reflètent en fait des tendances qui touchent souvent l'ensemble des administrations des pays occidentaux. C'est le cas des changements qui ont suivi la tenue de la commission Glassco, qui se sont inscrits dans le vaste mouvement de l'introduction du système de budget par programme, mouvement dont le Québec a fait partie et qui a inspiré le ministre des Finances du Québec. Il en est de même pour la commission Bisailon, dont la création a suivi le dépôt du rapport de la commission Lambert à Ottawa. L'administration publique canadienne ne présente pas de particularités qui permettent de déterminer un moment précis où elle aurait eu une influence particulière. En fait, l'émergence du Management Public s'est déroulée en conformité avec le modèle de développement des sciences sociales dans la province depuis la Révolution tranquille. Il doit, d'une part, son apparition à la modernisation de l'administration publique québécoise. D'autre part, c'est au sein d'une institution créée par le gouvernement québécois, l'ENAP, elle-même composante d'une autre créature gouvernementale, l'Université du Québec, que le Management Public est le plus solidement implanté. Cette situation confirme la thèse selon laquelle le développement des sciences sociales au Québec est nettement enraciné dans l'évolution de la société québécoise².

Malgré leur poids, les facteurs sociopolitiques n'ont pas à eux seuls mené à l'apparition du Management Public. Loin d'être de simples intermédiaires, les institutions d'enseignement supérieur ont façonné le développement de la formation en administration publique, qu'elle ait été envisagée d'un point de vue professionnel ou davantage académique. Leur rôle est lié à la nature de leur position respective dans le champ universitaire et à la relation qu'elles entretiennent avec l'administration et le gouvernement québécois. En fait, les universités portent en elles l'empreinte des facteurs sociopolitiques qui les ont marquées au fil des ans: si elles

2. Marcel Fournier et Louis Maheu, «Nationalismes et nationalisation du champ scientifique québécois», *Sociologie et sociétés*, vol. 7, n° 2, 1975, p. 107.

occupent une certaine position, c'est que des forces extérieures les y ont portées. Le Management Public voit le jour à l'ENAP non seulement parce que la formation en management est recherchée dans l'administration québécoise, mais aussi parce que l'UQ incite l'École à aller dans cette direction et que cette dernière cherche à limiter l'accès de la formation des fonctionnaires aux écoles d'administration des affaires.

La contribution des universités à l'émergence et à l'institutionnalisation du Management Public est intéressante pour deux raisons. Tout d'abord, son étude apporte un éclairage nouveau sur l'apparition des disciplines en milieu universitaire. Traditionnellement, les institutions universitaires n'ont pas de rôle actif dans ce type d'analyse. Elles sont considérées comme des structures qui permettent à des groupes d'individus de promouvoir leurs pratiques et d'en assurer la reproduction. Le cas du Management Public suggère que les institutions jouent dans certains cas un rôle plus important que les individus dans l'essor de pratiques uniques. Dans la théorie des champs, la différence entre les personnes et les institutions n'est pas suffisamment prise au sérieux, et on ignore souvent en quoi les actions et les pratiques des institutions diffèrent de celles des agents³. En ce qui concerne l'émergence et l'institutionnalisation des disciplines, le rôle propre des institutions est en fait tout simplement négligé. Celles-ci peuvent agir comme des médiateurs entre les demandes extérieures au milieu universitaire, qu'elles soient explicites ou non, et les professeurs. Elles peuvent mettre en place des programmes et des cours qui répondent à des normes externes sans nécessairement qu'il y ait d'individus qui y soient intéressés ou qui s'y associent.

Le rôle des institutions universitaires dans le développement du Management Public attire également l'attention sur l'écart qui peut se creuser entre l'enseignement et la recherche universitaires. Ces institutions peuvent définir les programmes et même des cours, mais peuvent difficilement user d'autant de direction en ce qui concerne la recherche. Il semble que l'aspect multidisciplinaire de l'étude de l'administration publique et d'autres domaines d'études appliquées mène inévitablement à un écart entre l'enseignement et la recherche. Comme il est nécessaire que des professeurs provenant de divers horizons se penchent sur le sujet afin de le comprendre, il est difficile, voire impossible, d'intégrer l'enseignement et la recherche. Ce sont les structures universitaires qui doivent agir comme lieu d'intégration, d'où l'importance de leur rôle dans l'émergence et l'institutionnalisation. L'intégration de ces deux aspects, enseignement et recherche, reflète la situation souvent malaisée des universités qui doivent trouver un équilibre entre deux pôles, ce qui demeure le défi de

3. Richard Jenkins, *Key Sociologists. Pierre Bourdieu*, Londres, Routledge, 1992, p. 89 et 123.

toute institution universitaire intéressée par la formation en administration publique. Elles doivent offrir des programmes de formation dont la pertinence est en partie jugée à l'extérieur du milieu universitaire, tout en favorisant le développement de recherches dont les résultats sont jugés par des spécialistes du monde académique et non seulement par des fonctionnaires.

Bibliographie

Documents d'archives

Archives de l'École des hautes études commerciales de Montréal (AHEC)

Fonds de la Corporation des Hautes études commerciales de Montréal, A004, G2

Contrat d'affiliation de l'École des hautes études commerciales de Montréal avec l'Université de Montréal, 1957.

Fonds du Directeurat, A007, G040008

Plan de développement pédagogique (perspectives 1980-1985).

Fonds du Directeurat, A007, K1

Correspondance d'E. Minville.

Fonds de la Direction du programme de M.B.A., A050G010001

Annuaire 1969-1970 du programme de M.B.A.

Fonds de la Direction du programme de M. Sc. sciences de la gestion, A053-1-1

Annuaire 1978-1979 du programme de M. Sc. en sciences de la gestion.

Fonds de la Direction du programme de Ph. D., A058

Annuaire, 1975-2000.

Fonds du Service de l'enseignement du management, E17

Concentration, Bloc gestion dans le secteur public

Les annuaires généraux de l'École des HEC sont disponibles auprès du service des archives de l'École.

Archives de l'École nationale d'administration publique du Québec (AENAP)

Fonds de la Commission des études

Procès-verbaux des réunions de la Commission des études.

Autres archives

Cote 005.01, 1970-1985, Création de l'ENAP.

Cote 005.01, ENAP, 020, Mission gouvernementale – Comité d'orientation.

Cote 393.01, MAP.

Documents disponibles à la bibliothèque de l'ENAP

Plans de développement de l'ENAP: JF 1338 E19P.

Rapports annuels de l'ENAP: JF 1338 E19R.

Documents disponibles à la bibliothèque de l'ENAP en septembre 1999 (non disponibles en juin 2011)

Rapports du directeur général de l'ENAP.

Annuaire de l'ENAP.

Documents publicitaires obtenus en 1998 et 1999 auprès de l'ENAP

ENAP, *Programmes d'études de 3^e cycle en administration publique*, Québec, ENAP, 1999.

ENAP, *La formation internationale de l'ENAP en management public*, Québec, ENAP, s.d.

ENAP, *Relevez le défi de la nouvelle gestion publique*, Québec, ENAP, s.d.

Document disponible auprès de la Didacthèque en management public de l'ENAP

ENAP, Didacthèque internationale en management public, *Rapport de progrès pour la période du 31 juillet au 31 décembre 1998*, Québec, la Didacthèque, 1999.

Archives de l'Université de Montréal (AUM)

Fonds de la Commission des études, A33

Procès-verbaux des réunions de la Commission.

Fonds de la Faculté des sciences sociales, E-100

C1,13, Correspondance générale du doyen P. Garigue.

D2,37, Programme de maîtrise en administration publique.

Archives de l'Université Laval (AUL)

Fonds du Département de science politique U685/31/1

Procès-verbaux des réunions du Département de science politique.

Fonds de la Faculté des sciences sociales, U567/6/1

Programme de maîtrise en administration publique, s.d., 1963-1968.

Programme de maîtrise en administration publique, s.d., 1972-1974.

Programme de maîtrise en administration publique – Comité interdépartemental, 1972.

Fonds de la Faculté des sciences sociales, U567/43/1

Annuaire de la Faculté des sciences sociales de 1954 à 1975.

Fonds du programme en analyse des politiques, U502/6/1

Programme de Politiques publiques maîtrise 1973-1974, s.a.

Les répertoires des programmes des deuxième et troisième cycles de l'Université Laval sont disponibles auprès de la Division des archives de l'Université.

Rapport du comité d'évaluation périodique des programmes de maîtrise et de doctorat en science politique, avril 1996. Document interne au Département de science politique de l'Université Laval au moment de la réalisation de la recherche à l'automne 1998. Pour plus d'information, contacter le Département.

Archives nationales du Québec (ANQ)

Fonds de la Commission de la fonction publique E15

2C024 03-03-001A-01 1982-03-003

ENA – Stage 1968, École nationale d'administration.

ENA – Stage 1969, École nationale d'administration.

92-06-005/2, CEPAQ-Programme d'accueil pour la haute direction.

Livres

BACCIGALUPO, Alain. *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, Montréal, Agence d'Arc, 1978.

BENJAMIN, Jacques. *Planification et politique au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1974.

BERNARD, André. *Politiques et gestion des finances publiques. Québec et Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992.

BOLTANSKI, Luc. *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

BOURDIEU, Pierre. *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 1980.

CHARIH, Mohamed et Réjean LANDRY (dir.). *Politiques et management publics: l'heure des remises en question*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997.

CHEVALLIER, Jacques et Danièle LOSCHAK. *Science administrative. Tome 1: Théorie générale de l'institution administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.

ÉTHIER, Gérard, en collaboration avec Roland PARENTEAU et Claude BEAUREGARD (dir.). *L'administration publique. Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994.

FERRETTI, Lucia. *L'université en réseau. Les 25 ans de l'Université du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994.

GARANT, Patrice, en collaboration avec Marcel MORIN. *La fonction publique canadienne et québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973.

GARSON, David G. et E. Sam OVERMAN. *Public Management Research in United States*, New York, Praeger, 1983.

- GUAY, Marie-Michelle, en collaboration avec Gérard ÉTHIER, Jean TURGEON et Roland PARENTEAU (dir.). *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997.
- GOW, James Iain. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal et Toronto, Les Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986.
- GRÉGOIRE, Roger. *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954.
- HARVEY, Pierre. *Histoire de l'École des hautes études commerciales de Montréal, Tome I: 1887-1926*, Montréal, Québec/Amérique, 1994.
- HENRY, Nicholas L. *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1986.
- JENKINS, Richard. *Key Sociologists. Pierre Bourdieu*, Londres, Routledge, 1992.
- KESLER, Jean-François. *L'ENA, la société, l'État*, Coll. «L'administration nouvelle», Paris, Berger-Levrault, 1985.
- LECLERC, Michel. *La science politique au Québec. Essai sur le développement institutionnel, 1920-1980*, Montréal, L'Hexagone, 1982.
- MCCROBERTS, Kenneth et Dale POSGATE. *Développement et modernisation du Québec*, Montréal, Boréal Express, 1983.
- PAL, Leslie A. *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson Thompson Learning, 1997 (2006).
- PARENTEAU, Roland, en collaboration avec Gérard ÉTHIER, Michel PAQUIN et Adrien PAYETTE (dir.). *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992.
- PRESSMAN, Jeffrey L. et Aaron B. WILDAVSKY. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- PROULX, Marcel et Michel ROY. *L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise*, Coll. «Bilans et perspectives», Québec, ENAP, 1983.
- RICCI, David M. *The Tragedy of Political Science. Politics, Scholarship, and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- RIVERIN, Alphonse. *Du sillon à la gerbe*, Chicoutimi, JCL, 1991.
- RUMILLY, Robert. *Histoire de l'École des hautes études commerciales de Montréal*, Montréal, Beauchemin, 1966.
- SIMARD, Jean-Jacques. *La longue marche des technocrates*, Laval, Albert Saint-Martin, 1979.
- WEBER, Max. *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.

Chapitres de livres

- BÉLANGER, Louis. « La France », dans Louis BALTHAZAR *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales et Éditions du Septentrion, 1993, p. 107-159.
- BOZEMAN, Barry. « Introduction: Two concepts of public management », dans Barry BOZEMAN (dir.), *Public Management. The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, p. 1-5.
- BROOKS, Stephen. « The policy analysis profession in Canada », dans Laurent DOBUZINSKIS, Michael HOWLETT et David LAYCOCK (dir.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 21-47.
- CHANDLER, Marsha et William CHANDLER. « Public administration in Canada's provinces », dans Kenneth KERNAGHAN (dir.), *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 138-160.
- CHARIH, Mohamed et Lucie ROUILLARD. « The new public management », dans Mohamed CHARIH et Arthur DANIELS (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada et ENAP, 1997, p. 27-45.
- COLE, Stephen. « Continuity and institutionalization in science: A case study of failure », dans Anthony OBERSCHALL (dir.), *The Establishment of Empirical Sociology: Studies in Continuity, and Institutionalization*, New York, Harper and Row, 1972, p. 73-129.
- DE CELLES, Pierre. « L'École nationale d'administration publique, carrefour universitaire de l'administration publique au Québec », dans Jacques BOURGAULT, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (dir.), *Administration publique et management public: expériences canadiennes*, Québec, Publications du Québec, 1997, p. 385-395.
- DE CERTAINES, J.D. « La biophysique en France: critique de la notion de discipline scientifique », dans Gérard LEMAINÉ *et al.* (dir.), *Perspectives on the Emergence of Scientific Disciplines*, Paris et Chicago, Mouton et Aldine, 1976, p. 99-121.
- ÉTHIER, Gérard. « Le management public et la performance », dans Marie-Michelle GUAY avec la collaboration de Gérard ÉTHIER, Jean TURGEON et Roland PARENTEAU (dir.), *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 371-385.
- GINGRAS, Yves et Julie SARAULT. « L'université québécoise francophone entre la France et l'Amérique: le cas de l'Université de Montréal, 1920-1945 », dans Yves GINGRAS et Lyse ROY (dir.), *Les transformations des universités du XIII^e au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 157-173.
- GOW, James Iain. « La loi de la fonction publique de 1965 », dans James Iain GOW (dir.), *Administration publique québécoise. Textes et documents*, Montréal, Beauchemin, 1970, p. 147-180.
- GOW, James Iain. « Modernisation et administration publique », dans Edmond Orban (dir.) en collaboration, *La modernisation politique du Québec*, Québec, Boréal Express, 1976, p. 157-185.

- GOW, James Iain. «Comment étudier l'administration publique?», dans James Iain GOW *et al.*, *Introduction à l'administration publique. Une approche politique*, Montréal, Gaëtan Morin, 1987 (1993), p. 24-49.
- GREENWOOD, John, Lynton ROBINS et Nick WALKLEY. «Global public administration and training: Common themes or national differences?», dans Morton R. DAVIES (dir.), *Serving the State. Global Public Administration and Training*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 1-31.
- HENRY, Nicholas L. «Root and branch: Public administration's travail toward the future», dans Naomi B. LYNN et Aaron WILDAVSKY (dir.), *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham, Chatham House Publisher, 1990, p. 3-26.
- HOOD, Christopher. «Public administration: Lost an empire, not yet found a role?», dans Adrian LEFTWICH (dir.), *New Developments in Political Science. An International Review of Achievements and Prospects*, Aldershot, Edward Elgar, 1990, p. 107-125.
- KETTL, Donald F. «Public administration: The state of the field», dans Ada W. FINFETER (dir.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, American Political Science Association, 1993, p. 407-428.
- KETTL, Donald F. «Searching for clues about public management: Slicing the onion different ways», dans Barry BOZEMAN (dir.), *Public Management. The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, p. 55-68.
- LEMIEUX, Vincent. «Le Département de science politique», dans Albert FAUCHER (dir.), *Cinquante ans de sciences sociales à l'Université Laval. L'histoire de la Faculté des sciences sociales (1938-1988)*, Québec, Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, 1988, p. 251-278.
- LYNN, Laurence E. Jr. «Knowledge for practice: Of what use are the disciplines?», dans Donald F. KETTL et H. Brinton MILWARD (dir.), *The State of Public Management*, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 47-50.
- MANICAS, Peter T. «The social science disciplines: The american model», dans Peter WAGNER, Björn WITTRÖCK et Richard WHITLEY (dir.), *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, Dordrecht, D. Reidel, 1990, p. 45-71.
- PARENTEAU, Roland. «Peut-on parler de management public?», dans Gérard ÉTHIER en collaboration avec Roland PARENTEAU et Claude BEAUREGARD (dir.), *L'administration publique. Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 3-20.
- PERRY, James L. et Kenneth L. KRAEMER. «The roots of public management», dans J. Steven OTT, Albert C. HYDE et Jay M. SHAFRITZ (dir.), *Public Management. The Essential Readings*, Chicago, Lyceum Book/Nelson-Hall, 1991, p. 5-9.
- RAINEY, Hal G. «Public management: Recent developments and current prospects», dans Naomi B. LYNN et Aaron WILDAVSKY (dir.), *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham, Chatham, 1990, p. 157-184.

THIBAUT, Marc-Aurèle. «Le Département d'économique 1943-1987», dans Albert FAUCHER (dir.), *Cinquante ans de sciences sociales à l'Université Laval. L'histoire de la Faculté des sciences sociales (1938-1988)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1994, p. 131-161.

Articles de revues savantes

AMBROISE, Antoine. «Modernisation politique et administrative au Québec (1960-1985)», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 53, n° 2, 1987, p. 175-202.

BOLDUC, Roch. «Les cadres supérieurs, quinze ans après», *Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 4, 1978, p. 618-639.

BOURQUE, Gilles et Jacques BEAUCHEMIN. «La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique», *Sociologie et sociétés*, vol. 26, n° 2, 1994, p. 33-56.

BUGNICOURT, Jacques. «Le mimétisme administratif, obstacle majeur au développement», *Revue française de science politique*, vol. 23, n° 6, 1973, p. 1239-1267.

CHANDLER, J.A. «Public administration: A discipline in decline», *Teaching Public Administration*, vol. 11, n° 2, 1991, p. 39-45.

CHEVALLIER, Jacques. «Public administration in statist France», *Public Administration Review*, vol. 56, n° 1, 1996, p. 67-74.

FLEISHMAN, Joel L. «A new framework for integration: Policy analysis and public management», *American Behavioral Scientist*, vol. 33, n° 6, 1990, p. 733-754.

FOURNIER, Marcel. «L'institutionnalisation des sciences sociales au Québec», *Sociologie et Sociétés*, vol. 5, n° 1, 1973, p. 27-57.

FOURNIER, Marcel et Louis MAHEU. «Nationalismes et nationalisation du champ scientifique québécois», *Sociologie et sociétés*, vol. 7, n° 2, 1975, p. 89-114.

GARIGUE, Philippe. «La Faculté des sciences sociales de l'Université de Montréal», *Culture*, vol. 19, n° 4, 1958, p. 391-398.

GARNEAU, Raymond. «La réforme de l'administration financière au Québec», *Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 2, 1971, p. 256-270.

GEVA-MAY, Iris et al. «MPP programs emerging around the world», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 27, n° 1, 2010, p. 187-204.

GINGRAS, Yves. «L'institutionnalisation de la recherche en milieu universitaire et ses effets», *Sociologie et sociétés*, vol. 23, n° 1, 1991, p. 41-54.

GOW, James Iain. «La modernisation de la fonction publique du Québec», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 36, n° 3, 1970, p. 234-242.

GOW, James Iain. «La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983: contexte, contenu et enjeux», *Politique*, n° 6, 1984, p. 53-101.

GOW, James Iain. «L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours», *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, n° 4, 1990, p. 685-711.

- GOW, James Iain. «Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)», *Revue québécoise de science politique*, n° 23, 1993, p. 59-105.
- GOW, James Iain et Sharon L. SUTHERLAND. «Comparison of canadian master's programs in public administration, public management and public policy», *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 3, 2004, p. 379-405.
- GRAY, Andrew et Bill JENKINS. «From public administration to public management: Reassessing a revolution?», *Public Administration*, vol. 73, n° 1, 1995, p. 75-99.
- HENDERSON, Keith M. «Parallel universes: Canadian and U.S. public administration study», *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 2, 2009, p. 271-290.
- HENRY, Nicholas. «Paradigms of public administration», *Public Administration Review*, vol. 35, n° 4, 1975, p. 378-386.
- HUNT, Michael. «Undergraduate degree in public sector management», *Teaching Public Administration*, vol. 10, n° 2, 1990, p. 26-34.
- JACQUES, Jocelyn et Ryan EDWARD. «Does MBO stifle innovation in the public sector?», *Administration publique du Canada*, vol. 21, n° 1, 1977, p. 16-25.
- JULIEN, Germain et Denys TRUDEL. «Bilan de la recherche sur l'administration publique québécoise», *Recherches sociographiques*, vol. 16, n° 3, 1975, p. 413-438.
- KICKERT, Walter J.M. «Distinctiveness in the study of public management in Europe. A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy», *Public Management Review*, vol. 7, n° 4, 2004, p. 537-563.
- LANDRY, Réjean. «Le projet de réforme du système canadien de sécurité sociale à la lumière du management public», *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 2, 1995, p. 291-300.
- MAHEU, Claude. «L'émergence d'une profession: l'administration», *Recherches sociographiques*, vol. 19, n° 2, 1978, p. 189-219.
- MINOGUE, Martin. «Theory and practice in public policy and administration», *Policy and Politics*, vol. 11, n° 1, 1983, p. 63-85.
- PARENTEAU, Roland. «Une nouvelle approche dans la formation des administrateurs publics: l'École nationale d'administration publique», *Administration publique du Canada*, vol. 15, n° 3, 1972, p. 465-480.
- POLLITT, Christopher. «Antistatist reforms and new administrative directions: Public administration in the United Kingdom», *Public Administration Review*, vol. 66, n° 1, 1996, p. 81-87.
- PROSS, Paul A. et V. Seymour WILSON. «Graduate education in canadian public administration: Antecedents, present trends and portents», *Administration publique du Canada*, vol. 19, n° 4, 1976, p. 515-541.
- RHODES, R.A.W., avec Charlotte DARGIE et Abigail MELVILLE. «The state of public administration: A professional history: 1970-1995», *Public Administration*, vol. 73, n° 1, p. 1-15.
- SIMARD, Carolle. «La recherche en administration publique au Québec, 1960-1980», *Politique*, n° 11, 1987, p. 72-106.

WHITLEY, Richard. «The management sciences and managerial skills», *Organization Studies*, vol. 9, n° 1, 1988, p. 47-68.

WILSON, Woodrow. «The study of public administration», *Political Science Quarterly*, vol. 56, n° 4, 1887 (1941), p. 481-506.

Mémoires de maîtrise et thèses de doctorat

BAZINET, André. *Les commissions d'enquête au Québec (1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, Mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1976.

GERVAIS, Paul. *Les diplômés en sciences sociales dans la fonction publique du Québec*, Mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1970.

NADON, Sylvia. *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1997.

OVERMAN, E. Sam. *Public Management Research: Diversity and Diffuseness in the Academic Community*, Thèse de doctorat, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 1983.

Articles de revues et de journaux

CHARRETTE, Donald. «Bilan modeste du rapport Gobeil sur les structures de l'État», *La Presse*, 18 juillet 1988, p. B1.

Publications officielles

BOUTIN, Gilles et Yvan DAIGLE (Commission de la fonction publique du Québec). *Historique de la classification du personnel professionnel de la Fonction publique du Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1978.

CANADA, COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT. Volume 1: *La gestion de la fonction publique*. Tome 1: *Un plan de gestion*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962.

CONSEIL DES UNIVERSITÉS. *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*. Cahier III: *Première et deuxième parties. Les orientations de l'enseignement supérieur dans les années 70*, Québec, Conseil des universités, 1973.

ENAP, DIDACTHÈQUE INTERNATIONALE EN MANAGEMENT PUBLIC (dir.). *Enseigner le management public. Expériences internationales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002.

GARANT, Patrice. *Aspects juridiques des rapports entre certaines autorités gouvernementales et paragouvernementales et les universités*, Québec, Conseil des universités, 1980.

- GRAVEL, Robert J. et Roger MARTIN. «La mesure de la productivité et de l'efficacité dans les municipalités», *Municipalité*, vol. 8, 1976, p. 21-28.
- MOLITOR, André. *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur. L'administration publique*, Paris, UNESCO, 1958.
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. *Programme politique du Parti libéral du Québec*, s.l., s.é., 1966.
- PARTI QUÉBÉCOIS. *Le programme, l'action politique, les statuts et règlements*, Montréal, Parti québécois, 1975.
- PELLETIER, Louis. *L'histoire de l'association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec*, Québec, L'Association, 1999.
- QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport annuel*, Québec, Commission de la fonction publique, 1966 à 1969.
- QUÉBEC, COMMISSION DU SERVICE CIVIL. *Rapport annuel 1960-1961*, Québec, Commission du service civil, 1961.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. «Création de l'École nationale d'administration», *Hebdo-Éducation*, n° 59, 1969, p. 66.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Le perfectionnement du personnel de la fonction publique. Principes et pratiques*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1971.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Cadre général d'intervention en matière de développement de la relève cadre*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1982.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *La politique de mobilité concernant les cadres supérieurs*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1982.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Le développement du personnel d'encadrement supérieur dans la fonction publique québécoise*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1982.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Formacadres, un programme témoin*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1983.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Orientations gouvernementales de développement concernant le personnel d'encadrement et sa relève, années 1984-1985 et 1985-1986*, Québec, Ministère de la Fonction publique, 1984.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES. *Comptes publics*, Québec, Ministère des Finances, 1959 à 1963.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES ET CONSEIL DU TRÉSOR. *Les finances publiques du Québec: vivre selon nos moyens*, Québec, Ministère des Finances et Conseil du Trésor, 1993.
- QUÉBEC, SECRÉTARIAT À LA RÉFORME ADMINISTRATIVE ET AUX EMPLOIS SUPÉRIEURS, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. *Opération réalignement de l'administration publique. Document de présentation*, Québec, Conseil exécutif, 1993.
- ROBSON, William A. *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: science politique*, Paris, UNESCO, 1955.

- UNESCO. *La science politique contemporaine : contribution à la recherche, la méthode et l'enseignement*, Paris, UNESCO, 1950.
- UNION NATIONALE. *Objectifs 1966 de l'Union nationale. Un programme d'action pour une jeune nation. Québec d'abord!*, Montréal, Léo Davignon, agent officiel de l'Union nationale, 1966.
- UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT ACADÉMIQUE. *Rapport sur les structures de l'Université*, Montréal, Université de Montréal, 1969.
- UNIVERSITÉ DU QUÉBEC. *Premiers éléments pour une politique de développement de l'Université du Québec*, s.l., 1972.
- UNIVERSITÉ LAVAL. *Les grandes orientations de l'Université Laval. Deuxième exploration*, Québec, Université Laval, 1971.

Rapports

- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION. *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec. Rapport final*, Québec, Secrétariat des commissions, 1990.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION PARLEMENTAIRE SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport de la Commission*, Québec, Secrétariat des commissions, 1982.
- COMITÉ D'ÉTUDE SUR LA FORMATION DES ADMINISTRATEURS PUBLICS. *Rapport du Comité d'étude sur la formation des administrateurs publics (rapport Martin)*, Québec, 1964.
- COMITÉ D'ÉTUDE SUR LA GESTION DES CADRES. *Rapport du Comité d'étude sur la gestion des cadres (rapport Hendriks)*, Québec, Gouvernement du Québec, 1975.
- DOZOIS, Guy. *Rapport sur le perfectionnement et la formation dans la fonction publique*, Québec, 1968.
- ENAP et COMMISSION CONCERNANT LES BESOINS DE LA RELÈVE DES GESTIONNAIRES POUR LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE. *L'ENAP au service des gestionnaires publics. Rapport de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise*, Québec, ENAP, 1993.
- GRÉGOIRE, Roger. *La classification des fonctionnaires de la province de Québec*, Note établie pour M. Jacques Parizeau, conseiller économique et financier du Conseil exécutif, Québec, 1966.
- GRUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉTUDIER LES PROBLÈMES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DES ADMINISTRATEURS PUBLICS. *Premier rapport du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de formation et de perfectionnement des administrateurs publics (rapport Bolduc I)*, Québec, 1967.
- GRUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉTUDIER LES PROBLÈMES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DES ADMINISTRATEURS PUBLICS. *Deuxième rapport du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de formation et de perfectionnement des administrateurs publics (rapport Bolduc II)*, Québec, 1968.

- GRUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVOLUTION DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC. *Rapport du groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec (rapport Després)*, Québec, 1987.
- GRUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES. *Deuxième rapport. La gestion des programmes gouvernementaux*, Québec, Gouvernement du Québec, 1986.
- UNIVERSITÉ LAVAL, COMITÉ DE DÉVELOPPEMENT ET DE PLANIFICATION DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE. *Un projet de réforme pour l'Université Laval*, Québec, Université Laval, 1968.

Comptes rendus

- NEWLAND, Chester A. «A field of strangers in search of a discipline: Separatism of public management research from public administration», compte rendu de l'ouvrage de Barry BOZEMAN (dir.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, 424 p., dans *Public Administration Review*, vol. 54, n° 5, 1994, p. 486-488.

Allocutions, conférences et discours

- BERNARD, Louis. *L'administrateur public des années 1980, son environnement et sa formation*, conférence, rencontre annuelle de Formacadres, Québec, ENAP, 1981.
- BOLDUC, Roch. *Le perfectionnement des cadres*, conférence, colloque de l'Institut d'administration publique du Canada, région de Québec, 1974.
- BRUNEL, Louis. *L'ENAP: L'École du management public*, conférence prononcée à l'ENAP, Québec, 1981.
- LEBLANC-BANTEY, Denise. *Expérience et prospective de la fonction managériale au sein du gouvernement du Québec*, allocution, Association des MBA du Québec, Québec, 1981.
- LESSARD, Jean. *Le rôle privilégié de l'ENAP dans le développement du Québec*, allocution, remise des diplômes aux finissants de la cinquième promotion de l'ENAP, Québec, 1976.
- LÉVESQUE, René. *Discours du premier ministre à l'Institut d'administration publique du Canada*, Québec, 1981.

Sites Internet

- BOURGEAULT, Jacques et James Iain GOW. «L'administration publique – Une autre façon de gouverner», 1995, <http://www.pum.umontreal.ca/apqc/94_95/bourgaul/bourgaul.htm>, consulté le 25 juin 2011.
- Dictionnaire en ligne de l'Académie française*. <<http://atilf.atilf.fr/academie9.htm>>, voir «Management»
- Oxford English Dictionary. <http://dictionary.oed.com.ezproxy.library.yorku.ca/cgi/entry/00300812?query_type=word&queryword=management&first=1&max_to_show=10&single=1&sort_type=alpha>, consulté le 20 juin 2011.

Index

A

Académie française 2, 134
ACDI *Voir* Agence canadienne
de développement international
Administration Publique 1, 8, 21, 24,
25, 29, 39, 82, 85-88, 90, 93-95, 98,
99, 102, 105-112, 115
Administration publique comme
profession 9, 10, 17, 66, 87, 102,
127, 130
Administration publique québécoise
administrateurs publics 11, 13, 14,
16-19, 23, 26-31, 35-39, 44, 46, 47,
51, 52, 54, 57, 58, 64, 69, 108, 115,
116, 130, 133
budgets par programme 43
coordination 15
croissance 14, 15, 42, 53, 65, 90
développement administratif 14
gestion financière 16, 67, 71, 73
modernisation 14, 119
rationalisation 7, 12, 42, 44, 45, 61,
64, 116
Agence canadienne de développement
international 73, 77, 118
Agence européenne de
productivité 32
Analyse de politique 1, 7, 48, 50, 83,
85-87, 90, 93-95, 98, 99, 110, 111,
115-117
analyse des politiques 83, 90-93

Angers, François Albert 19
Association américaine de science
politique 85
autonomie 23, 25, 26, 41, 48

B

Balthazar, Louis 83
Bergeron, Gérard 23
Bernard, Louis 65, 79
Bertrand, Jean-Jacques 36
Bolduc, Roch 24, 29, 36, 37, 45, 90, 133
Bourassa, Robert 43, 69
Bozeman, Barry 94
Brunel, Louis 71, 100
bureaucratie webérienne 14

C

cadres 4, 16-19, 27, 30, 32, 34-38, 44,
45, 47, 49, 50, 52, 53, 57, 64-69, 73,
78, 79, 82, 115, 116, 118, 125, 126,
129, 132-134
Canada 2-4, 8, 13, 16-18, 22, 31, 38, 42,
43, 46, 48, 58, 64, 70, 85, 87, 93, 101,
118, 125-127, 129, 130, 134
Carignan, Pierre 29
catégorie sociale 17, 99
Centre de recherche et développement
en management public 3
Centre des études administratives 29
Centre d'études politiques et
administratives du Québec 78

CÉPAQ *Voir* Centre d'études politiques et administratives du Québec
 code du travail 31
 Comité d'étude sur la gestion des cadres 44, 133
 commission
 Bisailon *Voir* Commission spéciale sur la fonction publique de l'Assemblée nationale du Québec
 concernant les besoins de la relève des gestionnaires 69
 de la fonction publique du Québec 28, 31, 32, 34-36, 51, 131, 132
 du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale du Québec 69
 du service civil du Québec 14, 16, 29-31, 132
 Glassco *Voir* Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement
 Hoover 17, 42
 Lambert *Voir* Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité permanente de l'éducation et de la main-d'œuvre de l'Assemblée nationale du Québec 74
 royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité 119
 royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement 17, 42, 43, 119
 spéciale sur la fonction publique de l'Assemblée nationale du Québec 67, 119
 Committee on Political Science as a Discipline *Voir* Association américaine de science politique
 Confédération des syndicats nationaux 31
 Conseil des universités du Québec 84, 88, 89, 91, 131
 Conseil d'orientation économique du Québec 15, 45

Conseil général des employés de la province de Québec 31
 Conseil supérieur de l'éducation du Québec 29
 construction identitaire 99
 contrôle politique de l'administration publique 64, 68
 CSN *Voir* Confédération des syndicats nationaux

D

De Certaines, J. D. 113
 déclin de l'Administration Publique comme discipline 95
 Descoteaux, Claude 36
 Desrochers, Gilles 19
 Dion, Léon 23, 24
 discipline 1, 6, 8, 9, 21, 41, 65, 82, 85, 86, 95, 101, 102, 105, 108, 111, 112, 114, 117, 127, 129, 134
 distinction 61, 101, 105, 106
 Dubé, Yves 71, 83
 Duplessis, Maurice 14, 23

E

École des hautes études commerciales de Montréal 17-23, 26, 29, 39, 58-60, 76, 80, 95-97, 113, 119, 123
 contrat d'affiliation 20
 diplômés des professeurs 18, 52, 53, 73, 76, 80, 82, 104, 134
 licence en administration des affaires 20
 programme court de premier cycle en Management public 96
 programme de MBA 49, 50, 52, 53, 59, 61, 65, 134
 structure du programme de baccalauréat 96
 École nationale d'administration 4, 27, 28, 36, 38, 45, 46, 51, 84, 89, 100, 101, 110, 114, 116, 117, 123, 125-127, 130, 132
 stage de perfectionnement 27, 28, 38, 125, 126
 École nationale d'administration publique 4, 11, 19, 36, 38, 39, 41,

- 45-58, 61, 64, 65, 69-84, 87, 89, 91, 93-98, 100-105, 107-120, 123, 124, 126, 127, 130, 131, 133, 134
- activités internationales 74, 97, 116
- baisse du nombre d'étudiants 75
- Commission des études 20, 22, 26, 46, 47, 49-52, 55, 57, 75-77, 79, 80, 123, 124
- conseil d'administration 78
- corps professoral 38, 46, 58, 76, 82, 90, 95, 117
- cours Management des organisations publiques 82, 109
- Didacthèque internationale en management public 4, 77, 131
- diplômes des professeurs 18, 52, 53, 73, 76, 80, 82, 104, 134
- direction du perfectionnement 77
- doctorat 6, 25, 38, 46, 54, 58, 60, 63, 74-76, 79, 80, 82, 83, 91-93, 95, 97, 98, 102, 104, 106, 116, 118, 125, 131
- Fonds institutionnel de recherche 79, 80
- maîtrise en administration publique 22, 24, 26, 46, 47, 49-52, 54-56, 59, 72, 84, 85, 87, 88, 98, 124
- maîtrise en administration publique option A 75
option B 75
- perfectionnement 6, 27, 28, 30, 33, 36-38, 46, 47, 52, 56-58, 65, 66, 74, 77, 78, 117, 132-134
- plan de développement 51, 52, 69, 95, 101
- programme intégré de gestion aux organisations 77
- recherche 3, 4, 6, 9-11, 16, 21-23, 25, 26, 37, 38, 49, 52, 57-61, 70, 71, 73-76, 78-80, 82, 83, 88, 90, 92, 95, 97, 98, 101, 102, 104, 108, 110, 115-117, 120, 125, 129, 130, 132
- émergence 6, 7, 9, 11, 12, 17, 41, 45, 54, 56, 58, 61, 63, 78, 81, 82, 91, 95, 97, 100-111, 114, 116, 119, 120, 130
- ENA *Voir* École nationale d'administration
- Voir aussi* École nationale d'administration – stage de perfectionnement
- ENAP *Voir* École nationale d'administration publique
- États-Unis 1, 3, 6, 7, 9, 17, 18, 21, 41, 42, 54, 76, 85, 86, 94
- ## F
- Fonction publique québécoise 28, 31, 32, 46, 52, 57, 64-68, 125, 131, 132
- accréditation syndicale 31
- adjoints aux cadres 34, 35, 52
- administrateurs publics nombre 11, 13, 14, 16-19, 23, 26-31, 35-39, 44, 46, 47, 51, 52, 54, 57, 58, 64, 69, 108, 115, 116, 130, 133
- cadre général d'intervention en matière de développement de la relève cadre 66
- cadres supérieurs 16, 19, 30, 34-36, 45, 47, 66, 78, 79, 126, 129, 132
- Centre d'évaluation du potentiel 67
- classe d'emploi 30, 34, 37, 44
- classification des emplois 30-35, 39, 131, 133
- classification des emplois de 1925 32
- classification des emplois de 1959 14-16, 32, 33, 35, 132
- concours d'entrée 31, 37
- corps d'emploi 29, 30, 34, 35, 37, 38, 46, 58, 61, 76, 82, 90, 95, 107, 117
- droit d'affiliation 20, 31, 123
- droit d'association 31, 132
- droit de grève 31
- droit de négociation 31, 32
- évaluation du rendement des cadres 44, 45, 79, 126
- négociations salariales 32, 33
- Orientations gouvernementales de développement concernant le personnel d'encadrement et sa relève 68, 132
- perspectives de carrière 33

politique de développement du personnel d'encadrement supérieur, 66
 recrutement 16, 28, 29, 33, 34, 44, 79
 réforme 15, 16, 23, 24, 26, 31-33, 37, 42-44, 51, 55, 64, 72, 93, 129, 130, 134
 sondage 51, 85
 Formacadres 65, 67, 132, 134
 formation des administrateurs publics 17, 19, 23, 26, 28, 30, 31, 36, 38, 46, 54, 57, 58, 69, 115, 130, 133
Formation internationale de l'ENAP en management public (La) 76, 100, 124
 France 5, 8, 15, 26-28, 32, 42, 113, 114, 126, 127, 129, 130
 grandes écoles 27, 30
 Fredette, Jean-Guy 36
 FSSEP *Voir* Université de Montréal – Faculté des sciences sociales, économiques et politiques

G

Garigue, Philippe 20-22, 124
 Garneau, Raymond 43
 Gélinas, André 45
 Gérin-Lajoie, Paul 26, 29
 Gosselin, Émile 24-26, 29
 gouvernement Duplessis 14, 23
 Gouvernement du Québec
 budget 15, 42, 43, 64, 69, 71, 79, 86, 87, 116, 119
 Bureau de la trésorerie 16
 Comité ministériel de planification 15
 Comité permanent d'aménagement des ressources 15
 Conseil des ministres 15, 46, 52
 Conseil du Trésor 70
 Conseil exécutif 15, 32, 69, 70, 78, 79, 132, 133
 contrôleur 16, 35
 mobilité latérale des cadres 27, 33, 44, 45, 48, 65-67, 116, 132
 Office de planification et de développement du Québec 45

Opération réalignement 70, 132
 planification 7, 15, 31, 42, 43, 45, 47, 49, 90, 102, 111, 116
 Gow, James Iain 7, 114
 Grégoire, Roger 32-34, 44

H-J

HEC *Voir* École des hautes études commerciales de Montréal
 Henry, Nicholas 10
 identification 3, 35, 76, 99, 100, 103, 110-112, 117
 identité 9, 12, 25, 50, 53, 73, 90, 98-100, 104, 109, 110, 113, 117
 idéologie traditionnelle 13
 imputabilité 67, 68, 71, 92, 111
 INRS *Voir* Institut national de la recherche scientifique
 institutionnalisation 7-9, 11, 12, 21, 23, 61, 63, 67, 73, 78, 79, 81, 82, 95, 97-100, 102, 110, 114, 116, 120, 129
 institutionnalisation de la science politique au Québec 21
 institutionnalisation du Management Public 61, 78, 79, 82, 97, 98, 100, 110, 116, 120
 Institut national de la recherche scientifique 73
 interdisciplinarité 22
 intérêt des politologues américains pour l'administration publique sondage 51, 85
 International Public Management Network 3
 Jacques, Jocelyn 5, 8, 15, 27, 32, 36, 42, 43, 50, 64, 68, 70, 71, 96, 101, 125-127, 129, 133, 134
 Journal de l'Association étudiante de l'université de Montréal
Le Quartier latin 18

L

label 99, 110, 118
 Leblanc-Bantey, Denise 64
 LeBlanc, Napoléon 26
 Lesage, Jean 13-15, 17, 19, 20, 27, 58, 115

Lessard, Jean 51-54, 57, 71, 77, 79
 Levasseur, Pierre 36
 Lévesque, René 19, 64
 Loi sur l'administration financière 43
 Loi sur la fonction publique 44
 1965 3-7, 15, 27-29, 31, 32, 34, 82,
 114, 127, 129
 1978 5, 16, 17, 31, 44, 51, 52, 55-60,
 72, 80, 95, 123, 125, 129-131
 1983 4, 13, 45, 54, 64, 67, 71, 77-79,
 92, 125-127, 129-132
 lutte 9

M

management
 définition 1-8, 10, 17, 51-55, 57, 58,
 60, 61, 65-68, 70-73, 75-77, 79-81,
 92-96, 99-103, 105-112, 116, 117,
 120, 123-125, 127-131, 134
 management public 1, 2, 4, 6, 53-55,
 58, 60, 71-73, 75-77, 79, 81, 92, 93,
 95, 96, 99, 100-103, 105, 106, 109-112,
 117, 124, 125, 127, 128, 130, 131, 134
 Management Public 1-7, 9, 11, 12, 41,
 45, 54, 56, 58, 61, 63, 64, 70, 72,
 75-83, 91-120
 émergence 12, 41, 45, 54, 56, 58,
 61, 97, 116, 119
*Management Public. Comprendre et gérer
 les institutions de l'État* 81
 manager 43, 50, 54, 64, 66, 67, 71, 72,
 81, 82, 92, 100, 106, 110, 116-118
 managérialisme 7
 MAP *Voir* École nationale
 d'administration publique –
 maîtrise en administration publique
 Martin, Gérald 36
 Martin, Jean-Marie 29, 30, 133
 Master of Business
 Administration 49, 50, 52, 53, 59,
 61, 65, 134
 MBA *Voir* Master of Business
 Administration
 méthodes quantitatives 86, 88, 90
 mimétisme administratif 27, 129
 Ministère de la Fonction publique 57,
 66-68, 132

Ministère des Finances du Québec
 70, 132
 Minville, Esdras 18-21, 123
 mobilité latérale des cadres 27, 33,
 44, 45, 48, 65-67, 116, 132
 Molitor, André 8, 115
 Morin, Claude 3, 29, 127
 multidisciplinarité 24, 85, 120

N-O

Nadon, Sylvia 10, 102
 NASPAA *Voir* National Association
 of Schools of Public Affairs and
 Administration
 National Association of Schools
 of Public Affairs and
 Administration 76
 néolibéralisme 68
 NMP *Voir* Nouveau management
 public
 Nouveau management public 70
 OCDE *Voir* Organisation de
 coopération et de développement
 économique
 Organisation de coopération et de
 développement économique 64
 Organisation des Nations Unies pour
 l'éducation, la science et la
 culture 8, 21, 131, 132

P

Parenteau, Roland 19, 29, 45, 80, 83,
 95, 96, 99, 105, 112, 113
 Parizeau, Jacques 32, 64, 133
 Parti libéral du Québec 13, 23, 36, 43,
 68, 131
 Parti québécois 44, 132
*Performance et secteur public. Réalités,
 enjeux et paradoxes* 80, 81, 101, 102,
 126, 127
 planification 7, 15, 31, 42, 43, 45, 47,
 49, 90, 102, 111, 116
 Planning Programming Budget
 System 42
 pluridisciplinarité 26
 policy analysis 85, 87, 127

PPBS *Voir* Planning Programming
 Budget System
 Pressman, Jeffrey L. 7
 productivité 17, 32, 58, 64, 66, 68-70,
 97, 108, 116, 131

R

rapport
 Bolduc 24, 29, 36, 37, 45, 90, 133
 Després 74, 76, 133
 Fortier 69
 Gobeil 69, 74, 131
 Grégoire 32-34, 44
 Hendricks 44
Voir aussi Comité d'étude
 sur la gestion des cadres
 Lambert 67
 Martin 29, 30, 133
 Scowen 69
 recrutement par spécialité 29
 Révolution tranquille 11, 13, 61, 115,
 119
 revue
Gestion 56, 60, 72, 91, 92, 95
*International Public Management
 Journal* 3
Politiques et management public 3,
 92, 93, 95, 110-112, 125
Public Management Review 3, 5,
 130
 rôle des institutions 4, 7, 9, 11, 12, 14,
 18, 28, 41, 45, 46, 50, 53, 54, 56, 58,
 61, 63, 64, 76, 80, 81, 83, 95, 98-100,
 107, 109, 112, 113, 115-120, 126
 Royaume-Uni 7

S-T

science politique 1, 3, 6, 10, 15, 18-27,
 29, 31, 38, 41, 46-48, 54, 59-61, 80,
 82-87, 89-92, 95, 97, 98, 100, 102,
 104-107, 109-114, 117-119, 124-126,
 128, 129, 131, 132
 secteur parapublic 49, 55, 59, 72
 Simard, Carolle 60
 Slivitzky, Michel 36
 système universitaire québécois 11,
 12, 26, 27, 37, 61, 63, 102, 115

Tardif, Gilbert 36
 technocrate 15, 126
 Télé-université 71
 trajectoire 104, 116
 Tremblay, Arthur 29
 Tremblay, Maurice 23, 24
 Trudeau, Pierre Elliott 87

U

UNESCO *Voir* Organisation des
 Nations Unies pour l'éducation,
 la science et la culture
 Union nationale
 Parti politique du Québec 36, 132
 Université Berkeley 7
 Université Concordia 60, 76
 Université de Chicago 24
 Université de Montréal 6, 11, 13, 15,
 18, 20, 22, 27, 29, 31, 38, 42, 45, 47,
 59, 60, 97, 102, 116, 118, 123-127,
 129, 131, 133
 association étudiante 18
 comité du développement
 académique 22
 Commission des études 20, 22, 26,
 46, 47, 49-52, 55, 57, 75-77, 79, 80,
 123, 124
 Département de science
 politique 6, 15, 20-26, 29, 38,
 45, 47, 54, 59, 61, 83-87, 89-92, 95,
 97, 98, 100, 102, 110-114, 117-119,
 124, 125, 128, 131
 Faculté des sciences sociales,
 économiques et politiques
 20-22, 59
 Institut d'urbanisme 22, 59
 Université du Québec à Montréal 11,
 60, 61, 71, 73, 76
 Université du Québec 4, 11, 27, 37,
 38, 41, 43, 47-51, 54, 60, 61, 71, 73,
 74, 76, 80, 87, 93, 99, 102, 107, 116,
 119, 120, 125-128, 131, 133
 Assemblée des gouverneurs 49
 Conseil des études 49
 structure en réseau 48
 Université Harvard 7, 18, 24

- Université Laval 11, 23-26, 29, 32, 39,
 45, 54, 59, 64, 83, 84, 86-92, 95, 97,
 98, 100, 110, 111, 114, 116, 117, 119,
 124, 125, 128, 133, 134
 comité interfacultaire pour la
 préparation d'un programme
 de maîtrise en administration
 publique 88
 Commission des études 20, 22, 26,
 46, 47, 49, 50-52, 55, 57, 75-77, 79,
 80, 123, 124
 Département de science
 économique 90
 Département de science
 politique 6, 15, 20-26, 29, 38,
 45, 47, 54, 59, 61, 83-87, 89-92, 95,
 97, 98, 100, 102, 110-114, 117-119,
 124, 125, 128, 131
 Département de science politique
 corps professoral 38, 46, 58, 76,
 82, 90, 95, 117
 Faculté des sciences sociales 22,
 23, 86, 128, 129
 orientations de développement 84
 programme de formation en
 administration publique 22, 24,
 35
 réforme des structures 26, 31
 Université McGill 60, 76
 universités
 financement 74, 78, 80
 UQAM *Voir* Université du Québec
 à Montréal
 UQ *Voir* Université du Québec
- V-W**
- Vachon, M^{gr} Louis-Albert 83, 84
 Vézina, François 19
 Waldo, Dwight 85
 Whitley, Richard 10
 Wildavsky, Aaron 7
 Wilson, Woodrow 1

Collection **Enseignement supérieur**

Permanence et mutations de l'université

Textes présentés par Normand Baillargeon
et suivis d'un entretien inédit

Noam Chomsky
2011, 172 pages

Propriété intellectuelle et université

Entre la libre circulation des idées
et la privatisation des savoirs

*Marc Couture, Marcel Dubé
et Pierrick Malissard*
2010, 402 pages

La naissance de l'UQAM

Témoignages, acteurs et contextes

*Denis Bertrand, Robert Comeau
et Pierre-Yves Paradis*
2009, 210 pages

Impatient d'être soi-même

Les étudiants montréalais, 1895-1960

Karine Hébert
2008, 306 pages

Former à distance

La Télé-université et l'accès
à l'enseignement supérieur

Patrick Guillemet
2007, 366 pages

Les transformations des universités

du XIII^e au XXI^e siècle

*Sous la direction de
Yves Gingras et Lyse Roy*
2006, 270 pages

La persistance aux études supérieures

Le cas du doctorat, édition revue et augmentée

Louise Bourdages
2001, 190 pages

L'université possible

Un regard personnel et perspectif
porté sur l'université québécoise

Denis Rhéaume
2000, 196 pages

L'État québécois et les universités

Acteurs et enjeux

*Sous la direction de Paul Beaulieu
et Denis Bertrand*
1999, 290 pages

Vers un modèle de direction de recherche doctorale en sciences humaines

Chantal Royer
1998, 106 pages

L'évolution de la population étudiante à l'université

Facteurs explicatifs et enjeux

Sous la direction de Pierre Chenard
1997, 168 pages

La persistance au doctorat

Une histoire de sens

Louise Bourdages
1996, 172 pages

Les stratégies d'apprentissage à l'université

*Albert Boulet, Lorraine Savoie-Zajc
et Jacques Chevrier*
1996, 216 pages

La carrière de l'élite scientifique universitaire du Québec

Le cas du secteur biomédical

Paul Beaulieu
1996, 146 pages

Le travail professoral remesuré

Unité et diversité

*Denis Bertrand, Roland Foucher, Réal
Jacob, Bruno Fabi et Paul Beaulieu*
1994, 446 pages

Le travail professoral reconstruit

Au-delà de la modulation

Denis Bertrand
1993, 198 pages

La qualité de l'enseignement supérieur au Québec

*Sous la direction de Romain Rousseau
et Claire V. de la Durantaye*
1992, 128 pages

Le travail professoral démystifié

Du rapport Angers au rapport Archambault

Denis Bertrand
1991, 166 pages



Au Québec, la formation universitaire en administration publique s'est développée dans les années 1960, au cours de la Révolution tranquille. Avant cette période clé de l'histoire de la province, les universités manifestaient peu d'intérêt pour cette forme d'éducation, jusqu'à ce qu'un jeune ministre du nom de René Lévesque entreprenne des démarches afin que les administrateurs publics soient formés à l'administration.

Cet ouvrage examine, depuis l'initiative de Lévesque jusqu'aux années 2000, comment les relations établies entre l'État québécois et les universités autour de la formation des administrateurs ont mené à l'établissement du Management Public comme approche dominante de l'étude de l'administration publique. L'étude, à la fois sociologique et historique, repose sur des archives analysées ici pour la première fois. L'École des hautes études commerciales de Montréal, le Département de science politique de l'Université Laval et, bien sûr, l'École nationale d'administration publique se retrouvent parmi les acteurs clés de cette vague de modernisation de la formation des administrateurs québécois.

Spécialistes de la gestion publique et fonctionnaires trouveront dans ce livre une contribution unique à la compréhension de l'évolution de la formation du gestionnaire public québécois. Ceux et celles intéressés par la sociologie de l'enseignement supérieur y verront un nouvel aspect du développement des domaines d'études appliqués dans les universités du Québec.

CAROLINE DUFOUR est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université de Montréal. Elle est professeure à la School of public policy and administration de l'Université York (Ontario).