

LES 50 ANS DE L'ENAP



50 ans de partage du savoir

L'École nationale d'administration publique (ENAP) souffle ses 50 bougies. Depuis cinq décennies, l'établissement d'enseignement supérieur accompagne dans sa transformation la fonction publique à coups d'études, de formations et de recherches. Du passage au numérique des services publics à l'adaptation des communautés aux situations de crise en passant par des enjeux plus sociaux, l'ENAP s'adapte aux besoins et fait profiter de son expertise les administrateurs publics et leurs organisations au Québec, au Canada et à l'étranger. Préparé en collaboration avec l'ENAP, ce cahier donne un aperçu de la vision de l'établissement ainsi que de son vaste champ d'action.

«Le destin de l'ENAP est lié à celui du Québec»

À LIRE DANS CE CAHIER

Le passage au numérique, un enjeu de culture  
E2

Recruter dans un contexte de pénurie  
E3

L'intelligence collective au service de la santé publique  
E5

Le succès de l'École nationale d'administration publique (ENAP) tient au fait qu'en 50 ans d'existence, elle a toujours su s'adapter aux besoins de la fonction publique, tant en matière de formation initiale qu'à l'égard de l'accompagnement des fonctionnaires. Guy Laforest est le directeur général de l'établissement depuis 2017. *Le Devoir* s'est entretenu avec lui.

HÉLÈNE ROULOT-GANZMANN  
Collaboration spéciale

En quoi cet anniversaire est-il marquant pour le Québec ?

L'ENAP est un bébé de la Révolution tranquille, associé au projet de modernisation et de développement de la société québécoise. Dans ce contexte, le mot « national », qui est au cœur de notre appellation, est important. Le destin de l'ENAP est lié à celui du Québec comme société francophone et distincte en Amérique du Nord.

C'est ce qui singularise l'ENAP dans le réseau de l'enseignement supérieur du Québec ?

D'autres établissements peuvent se targuer d'être liés à la Révolution tranquille, mais ce qui nous singularise, c'est d'être à la fois une université et une école professionnelle au service de la fonction publique québécoise — et du gouvernement du Québec principalement —, mais aussi des secteurs de l'éducation et de la santé, des municipalités, etc. No-

tre taille est relativement modeste puisque nous accueillons 2500 étudiants, principalement à la maîtrise et au doctorat. Mais notre créneau est important, encore plus ces dernières années, puisque l'administration publique s'est engagée dans un grand mouvement de modernisation.

Vous accompagnez ce mouvement ?

Nous agissons en partenariat avec les instances centrales, les ministères, les grands réseaux. Nous avons modifié nos programmes pour être au plus près de leurs besoins. Nos partenaires souhaitent que nous soyons présents dans le dossier de la gouvernance numérique ou encore dans celui des enjeux dans le secteur de la santé. Nos clientèles souhaitent que l'ENAP forme des professionnels capables de comprendre toute la complexité de la fonction publique du XXI<sup>e</sup> siècle.

En quoi est-ce plus complexe aujourd'hui ?

Il y a d'abord tout l'aspect de la numérisation, que nous accompagnons, tant par nos programmes que par les

recherches que nous menons. Mais l'État doit également tenir compte des désirs des citoyens, qui d'une part souhaitent plus de proximité avec la fonction publique et même participer à certaines tâches, collaborer, et qui d'autre part recherchent plus de transparence et d'efficacité de la part de leurs gouvernements. Ils paient des impôts, ils veulent s'assurer que l'État gère l'argent public de manière efficace.

Et l'ENAP s'adapte en privilégiant ces deux axes...

Je suis arrivé à l'ENAP avec l'idée qu'il y a un lien fondamental entre, d'un côté, une fonction publique dévouée, compétente, rigoureuse et, de l'autre, le désir des citoyens d'agir de manière responsable, pour le bien collectif, et qui demandent la même chose à leurs représentants. C'est une idée qui m'accompagne tous les jours dans mon mandat. Nous avons donc enrichi nos contenus pour y intégrer entre autres des notions de leadership transformationnel, de gouvernance numérique, de gestion collaborative.

VOIR PAGE E 5: LAFOREST

ROGÉ

## 50 ANS DE L'ENAP

## Le passage au numérique, un enjeu de culture

Soutenue par les chercheurs et les professeurs de l'École nationale d'administration publique (ENAP), la fonction publique est en train de mettre en branle un vaste programme de modernisation afin de prendre le virage numérique.

HÉLÈNE ROULOT-GANZMANN  
Collaboration spéciale



Québec a pris beaucoup de retard par rapport à ce qui pourrait être fait, admet Éric Caire, ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale. Cela dit, depuis que nous sommes au gouvernement, nous avons pris la mesure de la situation et nous travaillons fort à transformer tous nos ministères et nos organismes. »

De fait, le gouvernement a déposé sa stratégie de transformation numérique en juin dernier. Le projet de consolidation des centres de traitement informatique des organismes publics, qui prévoit une centralisation physique du stockage de toutes les données à Québec et Montréal, a quant à lui été lancé en février. Et le gouvernement planche actuellement sur la première politique de cybersécurité et sur la mise en place d'un centre gouvernemental de cyberdéfense. Quant au nouveau centre québécois d'excellence numérique, il a pour objectif d'offrir du soutien aux organisations publiques dans la mise en œuvre de leur plan de transformation numérique.

« Nous en sommes pour l'instant à l'élaboration de ce qui est moins tangible pour le citoyen, concède le ministre, mais nous avons posé les bases qui vont nous permettre d'avancer rapidement maintenant, pour répondre adéquatement aux besoins des citoyens du XXI<sup>e</sup> siècle. »

#### Réalité passiste

À court terme, le gouvernement souhaite que tous les services soient accessibles par les sites Internet des ministères et des organismes publics. Qu'il ne faille plus se déplacer pour refaire faire son permis de conduire ou faire une demande de renouvellement de bail pour un propriétaire de bistro. Que tout cela puisse se faire numériquement, avec un téléphone intelligent. Mieux, le gouvernement



souhaite éliminer le plus possible toutes les cartes — permis de conduire, RAMQ, cartes d'hôpital, etc. — qui encombrant nos portefeuilles. « Les cartes, c'est vraiment une réalité passiste », fait valoir M. Caire.

Si le gouvernement semble donc avoir enclenché la vitesse supérieure, tous les experts n'estiment pas pour autant que le train aille encore assez vite, et surtout qu'il prenne la bonne direction.

« On ne peut pas réellement parler de réforme de la fonction publique aujourd'hui, juge Guillaume Lavoie, chargé de cours à l'École nationale d'administration publique (ENAP), spécialisé en économie collaborative et en politiques publiques. Tant que l'on croira que le passage au numérique relève d'un enjeu technologique, on passera à côté de la modernisation

« Le monde bouge très vite actuellement. Il faut accepter de tester des choses, de mettre en place des projets pilotes, des initiatives variées, quitte à se tromper et à revenir en arrière. »

de l'État. En réalité, il s'agit d'un enjeu de culture. » Parce qu'il s'agit principalement d'accepter, d'une part, que l'information soit plus démocratiquement répartie et partagée, et d'autre part, que les citoyens soient plus actifs dans les processus de décision.

« Or, traditionnellement, celui qui a l'information, c'est celui qui a le pouvoir, poursuit M. Lavoie. La partager est perçu comme une perte de pouvoir. Il y a une certaine forme de résistance. »

#### Créer un nouveau terreau

Même analyse de la part de Daniel J. Caron, professeur à l'ENAP et titulaire de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles. Selon lui, le numérique, c'est une relation entre la technologie et l'humain. « Faire un virage numérique, ce n'est pas seulement ajouter des technologies, estime-t-il, c'est créer un tout nouveau terreau, travailler autrement, penser, réagir autrement. »

Il prend l'exemple des sites Internet de l'administration et des agences du gouvernement. Le citoyen s'attend à quelque chose de plus vivant, affirme-t-il. Il voudrait pouvoir dialoguer en temps réel avec un programme de type *chatbox* pour avoir

À court terme, le gouvernement souhaite que tous les services soient accessibles par Internet et qu'il ne faille plus se déplacer pour refaire faire son permis de conduire, par exemple.

CATHERINE LEGAULT  
ARCHIVES LE DEVOIR

une réponse immédiatement.

« Le monde des possibles est beaucoup plus vaste, ergonomique et convivial, insiste M. Caron. C'est difficile à mettre en œuvre parce qu'on ne part pas de rien. Il faut réinventer toute une machine conçue dans les années 60-70, autant dire au Moyen Âge. Mais si l'administration publique ne va pas plus vite, elle va perdre rapidement de sa crédibilité. Les citoyens trouveront des solutions alternatives, notamment en se tournant vers le privé. »

#### Collaboration citoyenne

Lorsque tout le monde accepte de sortir de sa zone de confiance et d'embrasser les possibilités offertes par le numérique, les résultats sont souvent très enrichissants. Exemple en est avec le chronoscope, un projet de recherche-action, qui vise à concevoir, à développer et à expérimenter une plateforme de collaboration citoyenne dans la mise en valeur du patrimoine documentaire.

« Nous faisons appel aux citoyens qui s'intéressent à l'histoire et au patrimoine afin qu'ils nous fournissent toutes les informations en leur possession sur des images d'archives données, explique Christian Boudreau, chercheur à l'ENAP et responsable du chronoscope. Le numérique fait en sorte que les administrations mettent de plus en plus de photos d'archives en ligne. Mais pour un grand nombre, nous n'avons pas d'informations. Or, il y a des gens qui ont des connaissances de première main ou qui sont tellement passionnés qu'ils ont des expertises parfois égales à certains professionnels. »

Le numérique permet aujourd'hui de rejoindre ces communautés de passionnés. Ainsi, par l'entremise de la page Facebook du chronoscope, une citoyenne a permis la semaine dernière par exemple de mettre un nom sur une église dont les archives avaient perdu la trace. Non seulement la dame a reconnu l'église Notre-Dame-de-Grâce à Hull, mais elle a même épinglé un article relatant sa destruction par le feu en 1971.

« Grâce à la communauté, nous

sauvegardons la mémoire du Québec, souligne M. Boudreau. Et ce sont des tâches que les archivistes n'ont pas le temps de faire. »

L'État a pour sa part lancé le mois dernier la première plateforme de consultation du gouvernement du Québec. À terme, celle-ci pourra être utilisée par toutes les instances gouvernementales qui souhaiteront consulter l'ensemble de la population ou un public précis en vue de l'élaboration, par exemple, d'une stratégie, d'un plan d'action ou d'une politique.

« Le monde bouge très vite actuellement, conclut Guillaume Lavoie. Il faut accepter de tester des choses, de mettre en place des projets pilotes, des initiatives variées, quitte à se tromper et à revenir en arrière. »

## LE CITÉ-ID LIVINGLAB

# Coconstruire la résilience urbaine

En février 2018, l'ENAP lançait les travaux du Cité-ID LivingLab, un laboratoire de recherche-action sur la gouvernance de la résilience urbaine. Cette entité hybride étudie la capacité des villes à s'adapter aux crises, qu'elles soient climatiques, numériques ou humaines, pour mieux s'en rétablir.

ANNE-SOPHIE POIRÉ  
Collaboration spéciale

Les inondations qui ont frappé le sud du Québec aux printemps 2017 et 2019 ; l'attentat à la grande mosquée de Québec le 29 janvier 2017 ; la dépendance toujours plus grande à l'égard de technologies : la nature des événements ou enjeux nécessitant de la résilience urbaine est vaste, résultat de l'augmentation des risques auxquels sont confrontées les collectivités.

« Les transformations qui vivent les villes représentent des problématiques complexes, signale Marie-Christine Therrien, professeure à l'ENAP et responsable du Cité-ID LivingLab. La capacité des communautés et des organisations à gérer de façon proactive les risques, à s'adapter et à se rétablir rapidement après un stress ou un choc est essentielle. »

Cet incubateur de l'ENAP, dont les activités sont financées par les Fonds de recherche du Québec, veille à l'émergence de nouvelles approches et pratiques pour appuyer le développement de la résilience dans une perspective intersectorielle et collaborative. Plus d'une quinzaine de partenaires gouvernementaux et d'organisations à but non lucratif sont impliqués dans les travaux, et 17 étudiantes et étudiants à la maîtrise

et au doctorat, ainsi que des professionnels de recherche y collaborent.

#### Le parent pauvre de la sécurité civile

Dans le cadre du Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations en 2018, le ministère de la Sécurité publique a confié à l'Association de sécurité civile du Québec (ASCQ) la réalisation de la mesure numéro 22 visant à documenter les bonnes pratiques municipales en matière de sécurité civile. « La prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement constituent les quatre dimensions de la sécurité civile », cite Carolyne Larouche, présidente de l'ASCQ et directrice du Bureau de la sécurité civile à la Ville de Québec. L'ASCQ s'est associée au Cité-ID LivingLab pour élaborer une démarche de recherche-action sur le rétablissement post-sinistre, « le parent pauvre de la sécurité civile ».

« On parle beaucoup d'intervention, mais on note une forme de désorganisation dans la dimension du rétablissement, surtout avec la fréquence des catastrophes qui augmente », fait valoir Marie Daoust-Gauthier, étudiante de deuxième cycle à l'ENAP, qui est l'une des 17 étudiantes et étudiants qui collaborent avec le Cité-ID LivingLab. Son mémoire porte sur la question du

rétablissement en contexte de crise.

Au Québec comme ailleurs dans le monde, la tendance observée au cours des dernières décennies montre un accroissement de la fréquence, de l'importance et de la variété des catastrophes naturelles ou humaines, selon l'ASCQ. Et si le lien entre les inondations et les changements climatiques n'était pas « évident » en 2017, selon le scientifique en chef du Québec, Rémi Quirion, la corrélation l'est « de plus en plus » deux ans plus tard.



Marie-Christine Therrien  
ENAP

« La capacité des communautés et des organisations à gérer de façon proactive les risques, à s'adapter et à se rétablir rapidement après un stress ou un choc est essentielle »



À l'image des inondations des printemps 2017 et 2019, les risques auxquels sont confrontées les collectivités augmentent d'année en année.

ANNIK MH DE CARUFEL ARCHIVES LE DEVOIR

La période de rétablissement pose des défis importants pour les villes et municipalités : elles ne doivent pas seulement prendre des décisions et des actions pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité. Elles doivent aussi en tirer des apprentissages pour réduire les risques. « Les citoyens demeurent ébranlés par les événements, laisse tomber M<sup>me</sup> Larouche. Il faut reconstruire différemment pour éviter que ça se reproduise. »

#### Un gabarit « tous risques »

L'approche interactive entre les chercheurs de Cité-ID et les membres de l'ASCQ vise à mobiliser les connaissances de terrain des praticiens. Les villes de Repentigny, Rimouski et Québec ont été ciblées par la démarche sur le rétablissement.

De mars 2019 à septembre 2020, trois séries d'ateliers ont réuni et réuniront l'ensemble des parties prenantes : maires, directions de service incendie ou directions générales d'organismes. Le LivingLab « les accompagne pour qu'ils puissent faire

eux-mêmes les changements puis mieux intégrer les nouvelles pratiques », dit M<sup>me</sup> Therrien.

Selon une stratégie de coconstruction, donc, « l'idée n'est pas de leur donner un plan de rétablissement clé en main, mais plutôt de s'asseoir et de pousser les acteurs à réfléchir. L'exercice est plus important que le plan en soi », fait valoir M<sup>me</sup> Daoust-Gauthier. Les liens alors tissés entre les différents acteurs de la communauté permettent aux villes de mieux se rétablir en cas de catastrophes.

Le premier atelier a permis d'établir quatre prototypes qui seront expérimentés, corrigés puis documentés d'ici septembre prochain : l'élaboration d'une formation, la mise en place d'un plan de rétablissement, l'établissement du profil de compétences des employés et l'organisation d'une communauté de pratiques pilotée par l'ASCQ.

L'étape ultime de la démarche est de concevoir et de diffuser un gabarit général « tous risques » en matière de rétablissement, peu importe le type de catastrophe ou d'événement auquel les villes sont confrontées.

## 50 ANS DE L'ENAP



## Recruter dans un contexte de pénurie

PASCALINE DAVID  
Collaboration spéciale



D'ici 2022, 28 % des cadres supérieurs du gouvernement du Québec pourraient quitter la fonction publique pour prendre leur retraite », lance Natalie Rinfret, professeure à l'ENAP et titulaire de la Chaire La Capitale en Leadership dans le secteur public. Le défi de la relève est « d'autant plus crucial que ces cadres jouent un rôle de conseillers stratégiques de première importance auprès des décideurs gouvernementaux », apprend-on dans la stratégie RH 2018-2023 du gouvernement du Québec.

Le manque de main-d'œuvre s'explique également par la forte concurrence entre les employeurs et les administrations publiques pour recruter le personnel et un certain désintérêt des jeunes. « Maintenant que nous avons construit notre État providence et amené à maturité la plupart des grandes politiques publiques attendues, les services publics peuvent apparaître beaucoup moins attrayants que des secteurs comme l'entrepreneuriat ou le monde des télécommunications et de l'informatique », estime Louis Borgeat, ancien professeur associé de l'ENAP et haut fonctionnaire retraité.

Le manque d'intérêt des jeunes proviendrait aussi d'un phénomène de méconnaissance de l'appareil public. « Ce que fait un gouvernement — une vingtaine de ministères et plus d'une centaine d'organismes — est à ce point éclaté et diversifié qu'il n'est pas facile d'en faire une présentation attrayante », soutient M. Borgeat.

#### Nouvelles compétences et rétention

Dans un tel contexte, l'ENAP s'attelle à soutenir les nouveaux gestionnaires par des programmes adaptés en formation continue. Par exemple, le programme Comprendre le fonctionnement de l'État cible les jeunes professionnels qui manifestent un fort potentiel de progression et qui évoluent dans un ministère ou un organisme gouvernemental.

Ces formations s'arriment aux nouvelles compétences recherchées sur le marché. Une étude effectuée en 2017 auprès des postulants des jeunes leaders, soit les sous-ministres et dirigeants d'organismes, indique que 13 compétences les conduisent à sélectionner les cadres à haut potentiel. « Tout d'abord, la capacité à communiquer et à écouter,

ainsi que l'esprit d'équipe et la collaboration sont jugés essentiels chez les cadres à haut potentiel ciblés, puisque 100 % des répondants ont mentionné ces deux compétences comme étant des impératifs », fait savoir Natalie Rinfret.

Le travail collaboratif fait d'ailleurs partie des nouvelles valeurs qu'on voit se déployer dans la plupart des qualifications stratégiques au sein des ministères et des organismes publics, selon Manon Dufour, avocate et directrice adjointe de l'ENAP. « On demande aux gens de contri-

« On demande aux gens de contribuer à la solution, ce qui les fait rester dans les organisations, car ils se sentent concernés, stimulés et comprennent mieux la réalité de leurs collègues pour partager des connaissances et innover »

buer à la solution, ce qui les fait rester dans les organisations, car ils se sentent concernés, stimulés et comprennent mieux la réalité de leurs collègues pour partager des connaissances et innover », explique-t-elle.

#### Recruter autrement

Devant la pénurie, il serait nécessaire de sortir des mécanismes habituels de recrutement, qui consistent à faire un appel de candidatures et à attendre que celles-ci se manifestent dans des concours organisés. « Il faut utiliser les modes de communication que les jeunes privilégient, d'abord les réseaux sociaux qui peuvent certainement être utiles dans ce contexte, mais également les sorties dans les établissements d'enseignement concernés, auprès des clientèles cibles », affirme M. Borgeat. Il fait notamment référence aux salons de l'emploi, où des porte-parole gouvernementaux pourraient expliquer directement aux étudiants les possibilités de carrière dans des secteurs précis de l'appareil gouvernemental.

Il serait aussi judicieux de promouvoir les atouts du travail dans une administration publique, comme les avantages sociaux tels que les congés maladie, congés fériés et parentaux, mais également les mesures de conciliation travail-famille et les régimes de retraite, selon lui.

Comme les ministères et les organismes sont permanents, ils attribuent aussi à leurs employés une certaine sécurité et une stabilité d'emploi. « Cette notion de permanence, bien que moins populaire auprès des jeunes générations, constitue malgré tout un avantage indéniable sur le plan de la sécurité financière et psychologique », affirme M. Borgeat.

#### Diversité des profils

Mieux recruter, oui, mais encore faut-il s'adapter à la diversité croissante du personnel. Cela peut se faire en développant une « marque employeur inclusive », notamment par les affichages de poste, d'après Maude Boulet, professeure adjointe à l'ENAP. « Une organisation peut afficher le fait qu'elle valorise les candidatures des femmes, des immigrants, des autochtones, des personnes des minorités ethniques ou celles présentant un handicap », indique-t-elle.

Selon M<sup>me</sup> Boulet, les organismes devraient également tenter de déve-

opper un processus de sélection exempt de tout parti pris discriminatoire et essayer d'éviter que les préjugés inconscients influent sur les choix des recruteurs. « Des exemples seraient de tenir pour acquis qu'une femme a moins d'ambition qu'un homme ou qu'une femme avec des enfants est moins productive », dit-elle.

Lorsqu'une organisation dispose d'une main-d'œuvre diversifiée, il est ensuite nécessaire de développer un climat de travail inclusif, en veillant à la sécurité psychologique, à l'implication et à la valorisation des employés, selon les travaux de Lynn M. Shore, chercheuse au département de gestion de l'université du Colorado. Les leaders, quant à eux, devraient afficher leur ouverture, leur disponibilité et leur accessibilité envers tous leurs employés.

Maude Boulet travaille d'ailleurs sur un projet de recherche qui propose de ne pas considérer la main-d'œuvre québécoise comme un tout homogène. « Je veux faire avancer les connaissances sur les distinctions qui peuvent exister entre les hommes et les femmes, les travailleurs jeunes et âgés, les immigrants et les Canadiens de naissance et les travailleurs de différentes origines ethniques concernant les déterminants de leur bien-être et de leur performance au travail », fait-elle valoir. Ces résultats pourront être utiles aux organisations qui souhaitent bénéficier d'un bassin d'employés plus diversifié.

Devant la pénurie de main-d'œuvre dans la fonction publique, il serait nécessaire de sortir des mécanismes habituels de recrutement

## L'ENAP : 50 ans d'accessibilité, d'audace et d'excellence

Fondée il y a 50 ans, l'École nationale d'administration publique (ENAP) est une institution essentielle de l'écosystème universitaire. En tant qu'université et école professionnelle, elle répond avec brio à sa mission de formation et de perfectionnement des administrateurs publics, d'accompagnement des organisations et de recherche dans des secteurs de pointe de l'action publique.

Rassemblant une communauté de spécialistes d'expérience et de haut niveau, l'équipe de l'ENAP possède une connaissance approfondie des réalités et des enjeux fondamentaux de la gouvernance de nos institutions et de la vie démocratique. L'École représente un véritable carrefour pour les gestionnaires et les décideurs soucieux de renforcer leurs capacités et leurs actions au sein de leurs organisations, qu'il s'agisse de municipalités, de ministères, d'organismes gouvernementaux, d'instances des réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation ou d'administrations publiques étrangères.

Cette connaissance approfondie se nourrit tant de l'expérience pratique de hauts gestionnaires que des activités de recherche des professeurs et professeurs de l'ENAP, liées notamment à la gestion de la performance et à la transformation de la gestion publique, à l'évaluation des politiques, à la gouvernance publique à l'ère du numérique, aux politiques internationales et à la gestion des grands projets d'infrastructure.

Grâce à son action misant sur la culture de collaboration et des partenariats respectueux et innovants, l'ENAP accompagne des acteurs publics partout au Québec, au Canada et à travers la francophonie. Elle contribue ainsi grandement aux efforts de modernisation et de démocratisation de nos sociétés contemporaines.

C'est une grande fierté pour tous les établissements du réseau de l'Université du Québec de compter parmi eux l'institution de renom qu'est devenue l'ENAP. Depuis 50 ans, ses équipes contribuent au développement de la société québécoise, et cela, toujours en conjuguant accessibilité, audace et excellence.

Bon cinquantième anniversaire à l'ENAP!

Johanne Jean  
Présidente de l'Université du Québec

- Université du Québec à Montréal (UQAM)
- Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)
- Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)
- Université du Québec à Rimouski (UQAR)
- Université du Québec en Outaouais (UQO)
- Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT)
- Institut national de la recherche scientifique (INRS)
- École nationale d'administration publique (ENAP)
- École de technologie supérieure (ÉTS)
- Télé-université (Université TÉLUQ)

Université du Québec  
www.quebec.ca

@ReseauUQ @Université du Québec

Ce cahier spécial a été produit par l'équipe des publications spéciales du *Devoir*, grâce au soutien des annonceurs qui y figurent. Ces derniers n'ont cependant pas de droit de regard sur les textes. La rédaction du *Devoir* n'a pas pris part à la production de ces contenus.

## 50 ANS DE L'ENAP

INTERNATIONAL

## Les défis de l'Afrique francophone et d'Haïti

Sans une administration publique solide, les gouvernements n'arriveront pas à construire et à mener à bien leurs actions



L'ENAP a prêté main-forte au ministère de la Décentralisation et du Développement local du Cameroun afin d'arrimer les 360 communes et les 14 communautés urbaines aux réformes. L'un des défis est de redonner confiance à la population dans le nord du pays, entre autres, divisé en plusieurs lamidats (chefferies) qui exercent un pouvoir local centralisé et hiérarchisé.

ALEXIS HUGUET AGENCE FRANCE-PRESSE

CATHERINE MARTELLINI  
Collaboration spéciale

Les besoins des pays africains francophones sont nombreux et complexes. « Ils sont à revoir leur administration publique, comme le Québec l'a fait au début des années 1960, explique Simon Chabot, directeur des affaires internationales à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Le gouvernement Lesage voulait qu'une administration publique de qualité soit le socle sur lequel fonder son action pour développer le Québec. »

De son avis, les gouvernements de l'Afrique francophone et d'Haïti en

sont là aujourd'hui et réalisent que, sans une administration publique solide, ils n'arriveront pas à construire et à mener des actions, qu'elles soient économiques, environnementales ou sociales.

Ils se font aussi de plus en plus critiquer par les populations sur la qualité des services ou sur la corruption dans la prestation de ceux-ci.

« Dans un pays où on est allé, le PIB connaît une hausse de 8 à 9 % chaque année alors que les recettes de l'État, elles, n'augmentent que de 1 %, illustre Simon Chabot. Cela s'explique notamment par le manque de capacités des administrations publiques à prélever les taxes, les impôts et les douanes, et, donc, à

capturer cet enrichissement pour améliorer les services à la population. »

#### Accompagner sans « faire à leur place »

L'ENAP a inscrit le renforcement des capacités des fonctions publiques à l'international parmi ses lignes d'intervention dès le début des années 1970. Son intervention dans les pays de la francophonie s'est intensifiée dans la décennie qui a suivi avec le financement de programmes de formation et sa collaboration avec les deux ordres de gouvernement. « Ce sont 10 millions de dollars investis par le gouvernement canadien par l'intermédiaire de l'ENAP durant cette période », souligne M. Chabot.

« Le modèle nord-américain axé sur la performance, qui nous vient d'Europe, suscite beaucoup d'intérêt de [la part des pays africains et d'Haïti], et ils souhaitent s'en inspirer, sans toutefois perdre leurs racines »

Depuis, l'ENAP est présente annuellement dans 80 % des pays africains francophones, notamment par des formations auprès des administrations des pays africains et d'Haïti, un programme de maîtrise pour gestionnaires dans l'administration publique, la gestion des ressources humaines, la budgétisation, l'évaluation des compétences et la gouvernance numérique. « Le modèle nord-américain axé sur la performance, qui nous vient d'Europe, suscite beaucoup d'intérêt de leur part, et ils souhaitent s'en inspirer, sans toutefois perdre leurs racines », soutient-il.

En effet, on ne peut penser appliquer notre modèle d'administration publique dans ces pays en prétendant tout saisir du fonctionnement des diverses instances. Leur environnement socioculturel diffère grandement du nôtre, sans compter leur histoire et leur mode de gouvernance.

Jean-François Savard, professeur titulaire à l'ENAP, est allé à trois reprises en Haïti et s'est vite rendu compte de la nécessité d'adapter l'enseignement à la réalité du pays. Il donne en exemple un glossaire en créole qu'il a développé avec les étudiants après avoir constaté que ceux-ci n'arrivaient pas à bien comprendre les concepts, même s'ils parlaient couramment le français. « Ils vivent en créole, et cela vient avec des réalités différentes », souligne-t-il.

Parmi ces différences, on peut citer l'importance du prêtre vaudou dans la communauté. « On ne parle pas ici de vaudou comme on nous le dépeint dans les films, prévient-il. Dans un pays où les gouvernements sont souvent corrompus, les gens font plus confiance au prêtre vaudou, qui a une grande autorité dans leur communauté. »



## 50 ANS AU CŒUR DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Je suis heureux de souligner le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Cinquante ans... cela nous ramène à une époque décisive de notre histoire : à la Révolution tranquille et aux transformations profondes qu'elle a entraînées dans la société québécoise. Je pense, entre autres, aux changements qu'a connus notre système d'enseignement, dont la création du ministère de l'Éducation, et aux efforts déployés pour moderniser l'appareil gouvernemental québécois.

Fier partenaire de l'ENAP, le gouvernement du Québec désire souligner l'apport de l'institution à l'évolution et au rayonnement de notre société. Depuis 1969, l'ENAP est au cœur du développement des compétences des femmes et des hommes qui travaillent au sein de l'administration publique.

À titre de ministre responsable de l'Administration gouvernementale, je félicite les personnes qui ont bâti et fait grandir cette institution et qui ont permis d'instaurer et de maintenir, au sein de l'État, une gestion publique de haut calibre. En un demi-siècle, l'ENAP a formé des cohortes de gestionnaires qui ne cessent de rehausser les standards de compétence dans l'appareil public.

Le rayonnement et la notoriété de l'institution sont dus à ses dirigeants, à son personnel et à ses diplômés d'hier et d'aujourd'hui qui contribuent à faire évoluer leur organisation, leur communauté et, par le fait même, le Québec.

Cinquante ans à contribuer à la prospérité de la société québécoise. Cinquante ans à rayonner au Québec et dans le monde. Cinquante ans à former des femmes et des hommes de talent en administration publique, ça se souligne!

**Bon anniversaire!**

**Christian Dubé**

Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor

## 50 ANS DE L'ENAP

C'est ainsi que si les instances veulent inciter la population à adopter des mesures de santé publique, elles doivent d'abord en convaincre le prétre pour que les citoyens y adhèrent.

Cet effort de compréhension, d'ajustement et de développement de leur propre modèle se démarque des approches d'autres pays, qui imposent leurs façons de faire. « Si on ne le développe pas avec eux, l'appropriation du modèle ne se réalisera pas », mentionne Simon Chabot.

**Assurer la pérennité : l'exemple du Cameroun**

Malgré toute la bonne volonté de l'ENAP de renforcer les capacités des administrations publiques de ces pays, les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous. « Certains gouvernements sont instables : on peut mener une intervention une année donnée puis, l'année suivante, le gouvernement a changé ou une crise sociale majeure est survenue », explique Simon Chabot.

C'est dans cette perspective de pérennisation que l'ENAP a prêté main-forte au ministère de la Décentralisation et du Développement local (MINDEVEL) du Cameroun, qui était aux prises avec un problème de crédibilité et d'efficacité dans la conduite de la réforme de décentralisation visant à arrimer les 360 communes et les 14 communautés urbaines au programme.

« Le même processus conduit au niveau de l'État une décennie avant avait produit des résultats partagés, soutient le secrétaire général du MINDEVEL, M. Ebongue Makolle. L'appui de l'ENAP devait permettre de prévenir ce type de résultats en demi-teinte. »

Depuis septembre 2018, une stratégie d'accompagnement se déploie auprès des agents du ministère et des représentants des collectivités territoriales décentralisées (CTD) par l'intermédiaire de séjours d'études, de formations sur mesure et d'outils techniques et méthodologiques. Aucune démarche de formation d'une telle ampleur n'avait jamais été mise en œuvre au bénéfice des collectivités territoriales décentralisées.

« Le projet est susceptible d'être pérennisé, puisque les modules de formation élaborés par l'ENAP sont particulièrement adaptés pour les CTD camerounaises », ajoute-t-il.

## GESTION

## L'intelligence collective au service de la santé publique

Les administrateurs des CIUSSS et des CISSS apprennent à coconstruire leurs décisions

JEAN-FRANÇOIS VENNE  
*Collaboration spéciale*

L'année 2018 a été marquée par le renouvellement des conseils d'administration des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) et des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), créés dans la foulée de la réforme du réseau de la santé de 2015.

L'École nationale d'administration publique (ENAP) a contribué aux recommandations et aux nominations des membres des conseils. Mais son apport a dépassé cela. L'ENAP a en effet offert aux administrateurs un atelier en intelligence collective, par l'entreprise de sa Direction des services aux organisations (DSO).

Ramenée à sa plus simple expression, l'intelligence collective constitue un exercice de réflexion commune, qui exige de porter une attention particulière au profil de chacun des administrateurs réunis dans un conseil. « C'est très pertinent dans le cas de ces centres de santé, puisque la composition des conseils est basée sur neuf grands profils de compétence différents, comme la gouvernance éthique, la gestion de risque, la finance ou les ressources immobilières, en plus d'autres membres provenant des professions du secteur de la santé », explique Annie Mercier, conseillère aux organisations de la DSO.

**Des décisions complexes**

Le bon côté de cette approche, c'est que le conseil est formé de gens capables de tenir compte de toutes les différentes dimensions propres à la gouvernance d'une organisation de santé publique. Pour en tirer parti, il faut toutefois apprendre à travailler ensemble et à adopter des processus de réflexion et de prises de décision efficaces.



L'idée est de mailler les perceptions et les idées de tous, dans le respect de la diversité de chacun.

GETTY IMAGES / ISTOCKPHOTO

La formation offerte par l'ENAP visait justement à apprendre à coconstruire une compréhension, une réflexion et des solutions innovantes en maillant les perceptions et les idées de tous, dans le respect de la diversité de chacun. Cela correspond directement à la vision que l'ENAP a développée de l'intelligence collective.

« Les conseils d'administration affrontent des prises de décision complexes, qui ont des répercussions importantes sur la population et avec un niveau de contraintes toujours assez élevé, rappelle Annie Mercier. L'intelligence collective a justement démontré son efficacité dans les situations complexes. »

Les conseils d'administration des CIUSSS et des CISSS sont composés de 15 à 20 personnes. L'un des premiers défis qu'ils doivent relever est

de développer un langage commun et une lecture partagée des différents aspects de leurs tâches d'administrateurs. Lors des formations, les administrateurs assistaient d'abord à une présentation théorique sur les principes de base de l'intelligence collective et leur application.

Par la suite, un certain nombre d'administrateurs étaient placés dans une mise en situation et devaient discuter pour prendre une décision, pendant que les autres observaient. Par la suite, les observateurs pouvaient revenir sur ce qu'ils avaient vu et les participants recevaient aussi les commentaires des deux formateurs.

**Apprendre à se connaître**

Les mises en situation pouvaient de prime abord sembler assez simples,

l'idée étant de bien comprendre les mécanismes qui devraient être utilisés pour développer un processus de réflexion collective efficace.

Brigitte Busque, présidente du conseil d'administration du CISSS de Chaudière-Appalaches, en donne un exemple. Un petit groupe d'administrateurs devait choisir à quel restaurant il irait manger. Plusieurs options étaient offertes, de différentes cuisines (italienne, asiatique, française, etc.) avec des prix variés et des distances plus ou moins longues pour s'y rendre.

« Chacun avait ses préférences, en fonction de ses goûts ou de ses préoccupations, comme le coût ou le temps, se remémore Brigitte Busque. On voyait aussi surgir les traits de caractère de chacun. Certains étaient plus centrés sur la défense de leur point de vue, d'autres se montraient plus flexibles. C'était intéressant de voir comment on pouvait prendre une bonne décision en groupe, et cela nous a permis de mieux nous connaître. »

M<sup>me</sup> Busque soutient que la formation l'aide dans son rôle de présidente du conseil. Elle lui permet d'avoir une meilleure idée de quand et comment intervenir dans une discussion, afin de favoriser l'obtention d'un consensus. Un atout important pour un conseil qui gère un budget d'un milliard de dollars et 12 000 employés répartis entre quatre centres fusionnés en 2015, sur un territoire très large allant de Montmagny à Thetford Mines. « Il y a plusieurs profils différents dans notre conseil et l'approche d'intelligence collective est un outil de plus pour assurer une prise de décision efficace, dans l'intérêt des usagers. »

Lors de la dernière évaluation indépendante de son conseil, le CISSS a reçu la note de 98,7 %. L'approche de l'intelligence collective en serait en partie responsable, selon Brigitte Busque.

## Formation à distance

## LAFORREST

SUITE DE LA PAGE E 1

**Vous développez également une offre de cours à distance, au moyen des nouvelles technologies...**

D'abord, nous nous déplaçons souvent pour donner nos cours là où nos clients travaillent. Mais c'est vrai que nous avons également des formations présentielle et à distance. La formation à distance nous permet de rejoindre les gens qui ne vivent pas dans les grands centres urbains où nous sommes présents, à savoir Québec, Montréal et Gatineau principalement. 30 % de nos cours sont aujourd'hui donnés à distance et nous avons également un partenariat avec la TELUQ. Nous touchons ainsi, par exemple, les gestionnaires des administrations autochtones. Mais aussi, de plus en plus, une population internationale.

**Vous êtes présents ailleurs qu'au Québec et au Canada ?**

En Afrique, oui. Nous avons beaucoup d'étudiants africains dans nos campus, mais ceux-ci peuvent également suivre nos cours tout en restant dans leur pays. Nous sommes présents dans plusieurs campus et nous délivrons des diplômes de maîtrise avec les mêmes critères de rigueur et de performance que ce qui se fait ici. Nos professeurs font parfois le déplacement. Plusieurs cours sont donnés par visioconférence et nous avons même formé des formateurs locaux.

**Quels sont les prochains défis de l'ENAP, disons, pour les cinquante prochaines années ?**

Continuer à demeurer pertinents dans un monde en constante mutation. Notre clientèle est en hausse de 10 % au trimestre d'automne, alors que le nombre d'étudiants est en légère baisse à l'échelle du Québec. C'est la preuve que nous sommes pertinents, et nous comptons bien le rester.

## SANTÉ MENTALE

## Faire progresser les services offerts aux jeunes

Le passage à la vie d'adulte et la fin de l'encadrement est souvent source de difficultés

ANNE-SOPHIE POIRÉ  
*Collaboration spéciale*

Au début du printemps 2018, le ministère de la Santé et des Services sociaux, alors libéral, avait lancé un appel à projets afin de mieux orienter les interventions et les mécanismes de soutien auprès des jeunes vulnérables. Trois projets de démonstration sont en cours depuis : au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Nord-de-l'Île-de-Montréal, au CISSS de la Côte-Nord à Sept-Îles, puis, à celui de Laval.

La Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables (CREVAJ), dirigée par le professeur titulaire de l'École nationale d'administration publique (ENAP) Martin Goyette, est partenaire du projet à Laval.

« Aire ouverte est une forme de coconstruction entre le secteur clinique et celui de la recherche », fait valoir Annie Dion, adjointe à la direction des programmes jeunesse du CISSS de Laval.

Une fois les données probantes dégagées par le secteur clinique, elles sont analysées puis documentées par les chercheurs universitaires. Les changements dans les services offerts aux jeunes sont mesurés et évalués, et la pratique est donc améliorée.

« Le projet Aire ouverte s'inspire

de programmes ayant démontré leur pertinence », indique M. Goyette. Il cite le modèle australien Headspace, également conçu et orienté par un consortium de chercheurs et de praticiens, dont l'approche centralisée se concentre sur la collaboration des jeunes et des intervenants.

Et selon le professeur, la ville de Laval est un terrain fertile pour l'implantation d'un projet pilote, parce que son « CISSS est particulièrement proactif dans l'implication des jeunes dans le développement de ses programmes ».

**Des services après 18 ans**

En ouverture des audiences de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, à Montréal, le 22 octobre, une douzaine de jeunes partenaires de l'Étude sur le devenir des jeunes placés (EDJeP), également dirigée par le CREVAJ, ont témoigné de leur passage dans les services de la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ). La plupart ont évoqué la difficulté d'aborder la vie adulte à 18 ans, lorsque cessent le soutien et l'encadrement de la DPJ.

« Les jeunes bénéficiaires de services vivent la frustration de la bureaucratie, laisse tomber M. Goyette. Il faut développer des moyens pour que ceux qui sont en difficulté bénéficient de services dans la transition vers la vie adulte. »

Si l'idée est de rejoindre les jeunes « moins outillés » avec des pratiques mieux adaptées, M<sup>me</sup> Dion estime que la notion d'usager partenaire est



Le morcellement et la complexité du système de soins rendent difficiles la continuité et la cohésion entre les différents services de soutien auprès des jeunes vulnérables.

GETTY IMAGES / ISTOCKPHOTO

fondamentale. « Le vécu est essentiel dans le déploiement d'une offre de service, lance-t-elle. Les jeunes transforment les pratiques par leur expérience personnelle. »

Les heures d'ouverture et de consultations sans rendez-vous sont-elles adéquates pour les 12-25 ans ? Quels sont les secteurs clés pour rejoindre les jeunes ? Tous les quinze jours, un comité d'une quinzaine de jeunes étudie les questions qui favoriseront la meilleure implantation de ce service. Des « usagers partenaires » sont aussi impliqués dans la construction du projet et participent aux comités de coordination provinciale.

**Une approche centralisée**

Les recherches d'Amal Abdel-Baki, professeure titulaire de clinique au département de psychiatrie de l'Université de Montréal, démontrent que le morcellement et la complexité du système de soins rendent difficiles la continuité et la cohésion entre les différents services.

La santé physique, sexuelle, les études, l'hébergement ou l'accès à l'emploi sont aussi des composantes de la santé mentale. Ainsi, Aire ouverte ne travaille pas en vase clos.

Tous les partenaires de la communauté, comme les Carrefours jeunesse-emploi, le milieu de l'éducation ou les travailleurs de rue employés de la Ville se concertent, et les services ne sont pas compartimentés. « L'accueil global fait en sorte que l'on peut intervenir simultanément de manière intersectorielle », explique M. Goyette.

Plutôt que d'attendre que les jeunes demandent des services, les intervenants convergent vers un seul milieu. « Aire ouverte ne réussira pas à régler à elle seule les problèmes d'un réseau dysfonctionnel, conclut M. Goyette. Mais en attendant que les problèmes se règlent, l'endroit peut réduire la brisure de services après 18 ans. »

Après Montréal, la Côte-Nord et Laval, la Gaspésie, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Montérégie et l'Estrie devraient avoir leur « Aire ouverte » d'ici 2021. Une phase d'investissement de 20 millions est prévue pour soutenir l'implantation du projet dans ces sept régions du Québec.



# FÉLICITATIONS À NOS DIPLÔMÉS

Vos connaissances et votre expertise  
font une différence dans notre société  
depuis 50 ans.

[enap.ca](http://enap.ca)

 École nationale  
d'administration publique

 50  
ans  
Avec et pour  
les acteurs publics  
depuis 1969