

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Par Éline Hémond



Les locaux de l'ENAP, à Québec.

PHOTOS: ENAP

En arrivant au pouvoir en 1960, Jean Lesage connaît les lacunes de la fonction publique québécoise. S'il voit la piètre considération dont elle jouit et la médiocrité de ses conditions de travail, il perçoit aussi son inadéquation à répondre aux besoins de la réforme en profondeur qu'il envisage. Au Québec, l'absence de véritables gestionnaires publics est manifeste.

L'administration de l'appareil de l'État repose alors sur les spécialistes et les professionnels qui, au fil des ans, ont accédé à des postes de gestion. Ainsi, les ingénieurs font la loi à la Voirie et aux Travaux publics, les médecins règnent à la Santé, les agronomes et les vétérinaires à l'Agriculture. «Seuls, peut-être, les avocats, jugés plus généralistes, perçaient plus que les autres à la direction de tous les ministères»,

précise Roland Parenteau, directeur-fondateur de l'École nationale d'administration publique.

NEUF ANS ET TROIS TENTATIVES

Souhaitant revaloriser la fonction publique, mais surtout former des leaders en administration publique, le gouvernement Lesage s'est tout de suite mis à la tâche. «Des gestes furent posés dès 1961 alors qu'on a demandé à l'École des Hautes Études Commerciales (HEC), où j'enseignais, de prendre en main la formation de fonctionnaires, rappelle M. Parenteau. Un peu naïvement, l'École a accepté mais d'autres facultés universitaires se sont opposées, faisant avorter le projet.» En 1964, à l'instigation du ministre Paul Gérin-Lajoie, un autre projet se heurte, cette fois, à une querelle de juridiction entre la Com-

mission de la fonction publique et le ministère de l'Éducation.

La troisième tentative sera la bonne. Menée sous le gouvernement de Jean-Jacques Bertrand, elle aboutira, en 1969, au dépôt de recommandations qui coïncideront avec la création du ministère de la Fonction publique et de l'Université du Québec.

DES ANNÉES ET DES PERSONNALITÉS LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX

ROLAND PARENTEAU	1969-1974
JEAN LESSARD	1974-1979
LOUIS BRUNEL	1979-1981
JOCELYN JACQUES	1981-1988
ROLAND PARENTEAU (INTÉRIM)	1988-1989
PIERRE DE CELLES	1989-

Mis entre les mains de l'Université du Québec, le projet est confié à Roland Parenteau, nommé directeur de la nouvelle école, et à André Gélinas, directeur des études. La mission de l'ENAP est claire : pourvoir à la formation et au perfectionnement des gestionnaires du secteur public; et promouvoir la recherche en administration publique. «Quant à son orientation, nous avons beaucoup de latitude, se souvient M. Parenteau. Les termes de la création de l'École étaient très généraux, autant de la part du gouvernement que de l'Université du Québec.»

Dans les esprits, le modèle de l'École nationale d'administration (ENA) de France semblait toutefois s'imposer. «C'est tout naturellement que nous pensions à cette formule, souligne M. Parenteau, parce qu'une trentaine de personnes y avaient été envoyées pour être formées dans un programme spécial. Sauf que nous n'étions pas très satisfaits. L'ENA était une école d'État, contrairement à la nôtre qui était d'abord une université, et son concept visait la formation de jeunes gens qui, dès le départ, étaient destinés à des postes de responsabilités dans la fonction publique. Cela ne correspondait pas à notre tradition. Ici, dans le contexte nord-américain, cette formule élitiste entraînait en contradiction avec notre culture voulant que l'on doit faire ses preuves au bas de l'échelle avant d'accéder aux responsabilités.»

PREMIERS PAS

Un premier compromis fut donc fait entre la formule française et un concept original qui, compte tenu de l'urgence de la situation québécoise, ciblait la formation de fonctionnaires déjà en exercice. En septembre 1970, une première cohorte de 25 étudiants à temps complet, choisis par concours, s'inscrivent à Québec au programme de maîtrise en administration publique. «Libérés pendant 16 mois de leurs fonctions au sein de différents ministères, ces jeunes professionnels avaient 28, 29 ou 30 ans», rappelle M. Parenteau.

Trié sur le volet, ce premier contingent profitait de conditions d'études idéales qui n'étaient pas sans faire

problème... Les personnes attachées à des administrations incapables d'assumer le coût de ces libérations, ou de se priver de fonctionnaires indispensables, se voyaient écartées de l'ENAP. Pour répondre notamment



Le directeur général de l'ENAP, Pierre De Celles, remet le titre de professeur émérite à Roland Parenteau (à droite), lors de la collation des grades de l'École, en 1991.

aux besoins des secteurs de l'éducation, des affaires municipales et des affaires sociales, un programme à temps partiel fut bientôt mis en route. Dans la foulée, le contenu des cours, jugé un peu rigide et trop axé sur l'analyse des politiques publiques, fut aussi révisé pour s'orienter davantage vers les processus et les techniques de gestion. Donné à Québec et à Montréal, ce nouveau programme fut bientôt étendu à Hull, Chicoutimi et Trois-Rivières.

Parallèlement à ces activités de formation créditée, celles de perfectionnement ont explosé dès le début des années 70. En 1971, le ministère de la Fonction publique confie ainsi à l'ENAP le soin d'élaborer un programme d'accueil pour les cadres et les adjoints aux cadres supérieurs. L'École est rapidement sollicitée pour assurer le perfectionnement

des administrateurs scolaires ainsi que ceux de la santé et des services sociaux. Même le gouvernement fédéral lui donne le contrat de dresser un inventaire des besoins en perfectionnement des administrateurs municipaux. Au plus fort de ses activités, en 1977-1978, l'ENAP accueille dans ses sessions de perfectionnement plus de 10 000 participants par année.

croissance et crises

Entre-temps, Jean Lessard avait succédé à Roland Parenteau comme directeur de l'ENAP. L'École avait pris une expansion considérable, ce qui n'était pas sans taxer lourdement ses ressources. À la suite d'un important déficit d'exploitation, un réaménagement entraînera, en 1979, la diminution des activités de perfectionnement.

Petit à petit, le fossé se creuse entre le ministère de la Fonction publique et l'ENAP. En 1986, le Rapport Gobeil, tout en faisant l'éloge de l'ENAP, prône carrément son démantèlement et suggère le rattachement de son programme de maîtrise aux départements d'administration publique des autres universités. «Départements qui n'existaient pas et qui n'existent toujours pas», note M. Parenteau, en relevant la confusion qui existe trop souvent entre les études en science politique et celles en administration publique. Ce rapport proposait en outre que le perfectionnement des fonctionnaires québécois soit assumé par le gouvernement lui-même, comme cela se fait à Ottawa.

Le Rapport Després vint alors à la rescousse de l'ENAP. Mandaté par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science pour examiner les voies de développement de l'Université du Québec, ce comité, présidé par Robert Després¹, conclut que l'ENAP devait être maintenue. Il incite l'École à donner priorité à ses activités d'enseignement et de recherche, tout en lui suggérant un rapprochement avec la haute fonction publique. En 1988, lors de la collation des grades, le ministre Claude Ryan confirme la mission de l'ENAP et

¹ Président de l'Université du Québec de 1973 à 1978.

émet le vœu d'un meilleur arrimage du gouvernement et de l'École par le biais de la formation et du perfectionnement des cadres supérieurs.

Rédigé dans ce sens, le Plan de développement 1990-1994 de l'ENAP affirmait la volonté de l'École d'exercer un leadership d'influence en administration publique.

ORIGINALITÉ ET ATOUTS D'UNE ÉCOLE

Désormais professeur émérite, M. Parenteau affirme que l'École se démarque en plusieurs points des institutions semblables dans le monde et des autres universités canadiennes.

Ainsi, contrairement à la majorité des modèles européens, l'ENAP est indépendante de l'État. « D'ailleurs, précise-t-il, le gouvernement ne nous

a jamais favorisés parce que nous formions ses fonctionnaires. Et, finalement, cette indépendance s'est avérée une bonne chose... elle nous a obligés à nous surpasser. Heureusement, nuance-t-il toutefois, l'ENAP était associée à l'Université du Québec qui l'a toujours appuyée, notamment sur le plan budgétaire. »

La décision de l'ENAP d'offrir ses programmes de formation à tous les praticiens des secteurs public et parapublic est également qualifiée « d'heureuse » par M. Parenteau. « Dès le départ, nous nous sommes mis à la disposition des gens qui œuvraient dans tous les champs de l'administration publique et à la grandeur du Québec, note-t-il, en ajoutant que l'École se singularise aussi en offrant le seul programme universitaire

dispensé de façon identique dans cinq centres du Québec. À Québec, Montréal, Hull, Trois-Rivières et Chicoutimi, ajoute M. Parenteau, les étudiants de la maîtrise en administration publique ont le même contenu de cours et généralement les mêmes professeurs. C'est unique! »

Enfin, le choix de l'ENAP de privilégier la formation des adultes semble particulièrement judicieux à M. Parenteau qui a été naguère un militant très actif de l'Institut canadien d'éducation aux adultes (ICEA). « Vue d'abord comme une mesure d'urgence à la fin des années 60, cette orientation s'avère toujours pertinente », explique-t-il. S'il voit les exigences accrues de l'enseignement aux adultes – une personne de 35 ou 40 ans réagit vite à un cours qui n'est pas à la hauteur de ses besoins –, il est aussi très sensible à la motivation de ces étudiants et à leur capacité de synthèse. « Pourtant, déplore l'ancien directeur, l'option professionnelle de l'ENAP a toujours donné lieu à une perception ambivalente de la part des autres universités. Former des adultes est un peu dévalorisé dans le milieu universitaire qui voit trop souvent la science pour la science. Ici, notre but n'est pas de former des savants mais des individus immédiatement utiles à la société, dans le fonctionnement de ses institutions. »

L'orientation de l'École vers le management public est symptomatique de ce pragmatisme. « À l'affût de tout ce qui se fait de novateur dans le privé en matière de management et d'enseignement du management, nous adaptons nos cours aux objectifs de l'administration publique, lesquels sont très différents de ceux des entreprises privées qui sont d'abord orientées vers le profit. »

Selon M. Parenteau, l'atout majeur de l'ENAP réside dans l'importance qu'elle donne à l'individu. « C'est ça la principale différence entre l'enseignement du management public et l'enseignement classique de l'administration publique. Le dernier vous parle principalement de gouvernements, de théories et de structures, le premier s'intéresse aux gens qui gèrent ces structures et à leurs clientèles. »

Les locaux de l'ENAP, à Montréal.



PHOTOS: ENAP



Le professeur Pierre Simard (au centre, troisième à partir de la gauche) en compagnie d'étudiants de l'ENAP.

« Nous arrivons à nous maintenir proches du gouvernement, tout en conservant notre indépendance universitaire face au pouvoir politique. Beaucoup nous envient cette « proximité indépendante » et la relation mutuellement féconde que nous avons su établir avec l'État. » En ciblant cette relation, qui est inédite dans le paysage international de l'enseignement de l'administration publique, l'actuel directeur général de l'ENAP, Pierre De Celles, met en évidence l'une des grandes forces de l'École. Une force qui ne s'est pas imposée de soi, mais qui s'est bâtie au fil des ans sur des rapprochements, mais aussi sur des incompréhensions, des brouilles, des remises en question, des réconciliations, des retrouvailles, des connivences et des objectifs communs. En 1994, la maturité semble présider aux relations ENAP-État qui, ensemble, envisagent les nouveaux défis organisationnels et humains de l'administration publique québécoise.

Et ces défis ne sont pas minces. Ils sont, bien sûr, liés à la mondialisation des marchés et aux rapports nouveaux entre les États, mais ils touchent également les modes d'organi-

sation du travail, les contraintes des ressources et les changements de valeurs des citoyens, notamment leur exigence accrue face à l'administration publique.

UN RAPPORT ET UN PLAN

Publié à l'automne 1993, le Rapport Boudreau (voir encadré) marque un nouveau pas dans les relations ENAP-État. Les conclusions de la *Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise* ont d'ailleurs alimenté le Plan de développement 1994-2000 de l'ENAP. On y entrevoit non seulement le maintien et, dans certains cas, le renforcement des liens entre les deux partenaires, mais aussi le développement de moyens permettant la mise en œuvre des recommandations du comité quant à la formation et au perfectionnement des gestionnaires de l'État.

Rassurant à plus d'un égard, ce processus de planification s'inscrit toutefois dans un environnement caractérisé par l'incertitude. Une

incertitude qui, selon M. De Celles, n'a rien à voir avec la morosité vécue dans certains secteurs de l'administration publique. « L'ENAP subit bien sûr cette morosité, mais elle ne la vit pas elle-même, signale-t-il. Nous restons positifs et travaillons à accroître encore notre capacité d'adaptation. »

La capacité d'adaptation de l'ENAP est indissociable de celle qui devra désormais caractériser les gestionnaires publics, et M. De Celles ne sous-estime pas le défi. « Nous devons former des administrateurs publics dans un contexte où les modèles existants sont remis en cause. L'image de l'administration n'est plus ce qu'elle était, pas plus que la relation des administrateurs avec les politiciens!

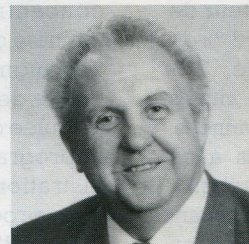
La problématique du management public n'est plus la même, poursuit-il. Elle doit prendre en compte des considérations qui touchent non seulement le rôle changeant de l'État, mais aussi l'impact relativement nouveau des chartes et un environnement de gestion en pleine mouvance. » Pas de doute, il y a du pain sur la planche pour les écoles d'administration publique! Et, chose évidente pour le directeur, enseignants comme praticiens devront s'habituer à des

cycles de changement plus courts que jamais!

« C'est en étant nous-mêmes proactifs face à l'avenir que nous réussirons à transmettre à nos étudiants cette capacité adaptative. Ne l'oublions pas, ajoute le directeur de l'ENAP, nous alimentons et provoquons même la

réflexion sur le rôle de la fonction publique. »

Non, malgré son indépendance universitaire, l'ENAP ne voit pas son rôle de façon détachée. Réitérant la mission de l'École de participer activement au développement de l'administration publique au Québec, le



Pierre De Celles, directeur général de l'ENAP.

nouveau plan stipule même que l'ENAP doit se sentir responsable, sinon exclusivement, du moins pour la part importante qui lui incombe, de la compétence des administrateurs publics. On peut ainsi y lire: «Ce sentiment de responsabilité doit aller jusqu'au point d'être directement interpellée [l'École] par les critiques formulées à l'égard de ces gestionnaires.»

ET LA DIVERSIFICATION...

Le défi de la souplesse et de la capacité d'adaptation de l'ENAP passe aussi par l'établissement de nouveaux liens avec d'autres champs des secteurs public et parapublic. «Je pense, poursuit M. De Celles, à tout ce qui a trait à l'administration régionale et municipale, aux administrations décentralisées, au secteur de la santé et des services sociaux, dont les régies régionales constituent de nouveaux modèles de gestion, au réseau scolaire... Ces milieux ont d'importants besoins qui, pour l'instant il est vrai, ne sont pas nécessairement faciles à cibler.»

La diversification des clientèles n'est toutefois pas un concept nouveau à l'ENAP. Les étudiants issus des secteurs péri et parapublics y sont déjà très nombreux. À titre d'exemple, entre 1983 et 1992, 38 % des étudiants inscrits à la maîtrise en administration publique option A (pour les gestionnaires œuvrant déjà dans le domaine de l'administration publique) provenaient du secteur de la santé, 14 % de l'éducation, 13 % de la fonction publique fédérale, 7 % du secteur municipal et 9 % d'autres secteurs. Depuis une dizaine d'années, moins de 19% des étudiants à ce programme étaient donc rattachés à la fonction publique québécoise. Quant aux activités de perfectionnement, en 1991-1992, plus de la moitié des participants relevaient d'administrations autres que celle du Québec.

Au cours des cinq dernières années, la flexibilité dont parle Pierre De Celles s'est aussi traduite par l'accroissement de l'éventail des programmes d'enseignement de l'ENAP. L'ajout du diplôme de 2^e cycle en administration publique, de la

Le Rapport Boudreau

UN BON EXEMPLE DE LA PROACTIVITÉ ÉNAPIENNE

La Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique (présidée par le professeur Thomas J. Boudreau) fut créée en 1991 par le Conseil d'administration de l'ENAP. S'y retrouvaient des membres de la fonction publique québécoise et des personnes issues d'autres paliers gouvernementaux, du milieu des affaires et de l'ENAP. Reposant sur des préoccupations d'ordres quantitatif et qualitatif, le mandat donné à ce groupe était de cerner les besoins de la relève de la fonction publique.

Le Rapport Boudreau a conclu ses travaux avec 39 recommandations qui ciblent le développement des gestionnaires en exercice, la formation des professionnels (qui constituent le bassin naturel de relève des cadres), la recherche en administration publique et l'arrimage de l'ENAP avec l'appareil gouvernemental.

Les conclusions sont claires, les problèmes de relève de la fonction publique québécoise ne se présentent pas en termes quantitatifs (réduction de l'effectif aidant), mais en termes qualitatifs, c'est-à-dire en regard de la capacité du gestionnaire à faire face au changement dans son environnement interne et externe. Le *Profil des compétences prioritaires pour les gestionnaires* fait ainsi état de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être. Révolutionnaire à plus d'un égard, le modèle proposé pour le gestionnaire de l'an 2000 s'appuie, bien sûr, sur une connaissance de l'environnement national et international, mais aussi sur la culture générale, l'imagination et la créativité, la polyvalence, l'éthique et de multiples autres compétences jusque-là peu valorisées à ce type de poste.

En lançant avant la tempête cette étude en profondeur, l'ENAP affirmait l'avant-gardisme de ses perceptions. «La proactivité, c'est un peu ça, dit Pierre De Celles. Peut-être n'avions-nous pas vu venir le malaise dans sa nature même, mais nous savions que les choses allaient changer.»

maîtrise en administration publique option B (offerte aux analystes et conseillers ainsi qu'aux diplômés du 1^{er} cycle, sans expérience) et de la concentration internationale à la maîtrise option A, a d'ailleurs entraîné une augmentation de la clientèle étudiante de l'ordre de 70%. C'est dans la foulée de ces développements que le programme de doctorat en administration publique devrait voir le jour prochainement. Pour l'instant, l'École d'administration publique de l'Université de Carleton, à Ottawa, est la seule institution canadienne à offrir un programme de doctorat dans le domaine.

Parallèlement à ce programme de troisième cycle, la fonction recherche, peu développée au cours du premier quart de siècle de l'ENAP, devrait s'accroître et l'Observatoire de l'administration publique se mettre en branle.

Cet ambitieux projet, qui se fonde sur des recherches appliquées d'ordre comparatif, s'inscrit également dans la redynamisation du volet international de l'ENAP.

Selon M. De Celles, les années qui viennent ne seront pas faciles. «Pour l'ENAP, le défi est double. Il lui faudra affronter les difficultés qu'auront à vivre toutes les universités. Mais, dans notre cas, le défi sera accru parce que notre clientèle, le milieu auquel nous sommes associés, est remis en question.» Plus que jamais, l'approche «management public» adoptée par l'ENAP lui semble pertinente. «Il y a derrière cette orientation une certaine vision de ce que l'École peut apporter à l'administration publique de façon concrète. Nous visons d'abord la responsabilisation des gestionnaires comme facteur d'amélioration du système.»

La «proximité indépendante» dont parle le directeur Pierre De Celles est personnifiée, entre autres, par Claude R. Beausoleil, président de l'Office des ressources humaines du gouvernement du Québec.

Énapien de formation, M. Beausoleil a poursuivi ses études de maîtrise en administration publique au début des années 80. Énapien de conviction, il est aussi membre du Conseil d'administration et du Comité exécutif de l'École. Énapien dans l'action, M. Beausoleil est, par sa fonction dans l'appareil public québécois, responsable de la mise en œuvre de systèmes qui favorisent la formation et le développement des membres de la fonction publique québécoise. Et l'ENAP est, dans ce contexte, l'un de ses partenaires privilégiés... «Je suis un Énapien qui assume la mission de l'ENAP dans sa totalité», assure-t-il.

Protagoniste des retrouvailles État-ENAP, M. Beausoleil se réjouit des résultats obtenus dans la foulée du protocole signé en 1990 entre les deux partenaires. «Après deux décennies plutôt difficiles, la formule d'arrimage adoptée a déjà porté fruit et fait d'ailleurs l'objet d'un renouvellement pour les années 1994-2000. Cette nouvelle entente nous amène à cibler un ensemble d'activités qui sont encore plus conformes à nos besoins.» Le président de l'Office des ressources humaines signale à cet égard l'importance du rôle de la Mission gouvernementale auprès de l'ENAP. Plusieurs hauts fonctionnaires membres de cette Mission s'intègrent ainsi chaque année au corps professoral de l'ENAP, assurant, selon lui, l'aspect pratique du management public et la conformité de l'enseignement et de la formation aux besoins des gestionnaires de l'État québécois.

UNE INDÉPENDANCE MUTUELLE... ET DE FORTS LIENS

Si l'ENAP tient à son ouverture à tous les milieux de l'administration publique, de son côté, le gouvernement ne se lie pas de façon exclusive à

l'ENAP. «Bien sûr, l'Office des ressources humaines du gouvernement gère le développement des cadres en utilisant et en optimisant les actifs et les ressources intellectuelles de l'ENAP, explique M. Beausoleil. Mais si nous privilégions l'ENAP, nous n'excluons d'aucune façon les autres universités susceptibles de compléter son rôle.» Il croit ainsi que, si certaines problématiques ne peuvent être assumées que par une école professionnelle comme l'ENAP, d'autres, plus spécialisées, relèvent parfois davantage de certains départements universitaires traditionnels.

M. Beausoleil met en évidence la satisfaction des

gestionnaires gouvernementaux qui ont fréquenté l'ENAP au cours des dernières années. «Un mécanisme d'évaluation des activités de développement en confirme le bien-fondé, aussi bien au niveau du contenu que de l'approche pédagogique.»

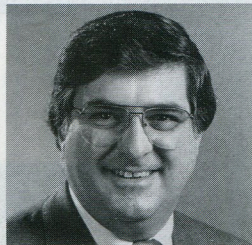
En outre, la présence d'Énapiens aux postes décisionnels de la fonction publique québécoise est éloquent. «Sur les quelque 30 sous-ministres actuels, 7 ou 8 sont diplômés de l'ENAP et une proportion semblable se retrouve chez les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux», note M. Beausoleil.

NOUVELLES IDÉES, NOUVEAUX DÉFIS

Que l'ENAP ait contribué à la propagation de nouvelles idées en administration publique ne fait aucun doute pour le président de l'Office des ressources humaines. Qualité du service à la clientèle, capacité d'adaptation aux changements environnementaux et compréhension des enjeux internationaux sont quelques-uns des thèmes pour lesquels l'ENAP est à la fine pointe de la réflexion et des courants du management public. «D'ailleurs, précise M. Beausoleil, les outils que

devront aller chercher les gestionnaires publics de l'an 2000 sont déjà à l'ENAP.» Membre de la *Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise*, il croit que les managers publics devront développer des compétences qui leur permettront de mieux saisir les besoins des citoyens et de les servir au meilleur coût... tout en sachant s'adapter rapidement au changement. «La stabilité qui, hier, était une caractéristique dans les organisations publiques est, et sera de plus en plus, une exception», croit-il.

Face à autant de défis humains et managériaux, M. Beausoleil mise fortement sur la fécondité des relations État-ENAP. De plus en plus, l'État et l'ENAP devront s'alimenter mutuellement pour arriver à faire face à la musique. «Oui, il faudra réagir vite, conclut-il. Quand on parle, par exemple, de *reengineering* des processus de management, l'ENAP, pour bien jouer son rôle, devra offrir des activités dans ce domaine dans les semaines et les mois qui viennent...» Mais, M. Beausoleil est confiant : «La volonté est là, de part et d'autre.» **R**



Claude R. Beausoleil,
président de l'Office des
ressources humaines du
gouvernement du Québec.

L'édifice du Parlement avec,
en arrière-plan, le complexe G,
dorénavant connu sous le nom
d'Édifice Marie-Guyart.

