



Un organisme du gouvernement de l'Ontario

Politique officielle sur les écoles de politiques publiques

Mel Cappe, École de gouvernance et de politiques publiques, Université de Toronto



Publié par le

Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

1, rue Yonge, bureau 2402
Toronto (Ontario) CANADA M5E 1E5

Téléphone : 416-212-3893
Télécopieur : 416-212-3899
Site Web : www.heqco.ca
Courriel : info@heqco.ca

Citer le document comme suit :

Cappe, M. (2015) *Politique officielle sur les écoles de politiques publiques*.
Toronto : Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.

Remerciements

Je tiens à remercier Harvey Weingarten, président du COQES, et Fiona Deller, directrice, Politiques et partenariats du COQES, qui ont initialement engagé la discussion sur la prolifération des écoles de politiques publiques. Je remercie aussi tous les membres du personnel enseignant et les administrateurs de nombreuses universités de l'Ontario qui ont consacré leur temps et apporté leurs réflexions aux premières étapes du rapport. Je tiens particulièrement à témoigner ma gratitude à Lauren Hudak et Sophie Borwein, chercheuses du COQES, pour leur encouragement, leur recherche et leur soutien indispensable à la rédaction du rapport, et leurs commentaires sur ses versions préliminaires en ont grandement amélioré la qualité. J'aimerais aussi remercier Nicholas Dion de son précieux travail de révision et son vif esprit critique. Les erreurs résiduelles sont imputables au correcteur orthographique.

Table des matières

I.	Sommaire.....	5
II.	Introduction	7
	A. Origine de l'étude.....	7
	B. Questions de recherche et méthodologie.....	7
	C. Éléments abordés et non abordés dans l'étude.....	8
	D. Définition d'administration publique et de politique publique, et maîtrises dans d'autres domaines.....	9
II.	État des écoles de politiques publiques.....	11
	A. Évolution de la discipline d'administration publique.....	11
	B. Comparaison de la situation en Ontario, au Canada et ailleurs dans le monde.....	13
	C. Réseau des écoles de politiques publiques de l'Ontario	14
	1. Évolution historique	14
	2. Lieu d'implantation	15
	3. Parties d'un tout	15
	4. Combler les lacunes	15
	5. Spécialisation internationale.....	15
	6. Stages	16
	7. Instituts de recherche	16
	8. Étendue ou concentration	16
	9. Statut du personnel enseignant	17
	10. Concurrence ou rivalité?.....	18
	11. Rapports hiérarchiques internes.....	18
	12. Politique ou administration.....	19
	13. Administration et politique ou gouvernement.....	20
	14. Programmes d'études	20
	15. Grades conférés.....	21
	16. Durée des programmes	22
III.	Politique officielle sur les écoles de politiques publiques	22
	A. À quoi ressemblerait une politique officielle sur les écoles de politiques publiques?.....	22
	B. Qui serait visé par la politique?.....	23
	C. Qui serait responsable d'élaborer la politique?.....	26
	D. Différenciation	27
	E. Promotion des différences	28

F.	Divulgence des différences	28
G.	Où travaillent les diplômés?	29
H.	Multiplicité optimale des écoles	29
IV.	Conclusion	30
A.	La prolifération est enviable en soi.....	30
B.	Différenciation à l'appui des programmes de l'Ontario	30
C.	Promotion des différences	31
D.	Divulgence transparente des différences	31
E.	Adoption d'un tronc commun normalisé	32
F.	Diplomation en politiques publiques et agrément	33
G.	Réexamen des écoles dans dix ans.....	34

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Liste partielle des programmes d'études supérieures en politiques publiques en Ontario	10
Tableau 2 :	Modèles de statut du personnel enseignant dans les écoles de politiques publiques.....	17

I. Sommaire

Ces dernières années, le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES) a lancé plusieurs études visant à analyser et à conceptualiser la différenciation du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario (Weingarten et Deller, 2010; Hicks, Weingarten, Jonker et Liu, 2013; Weingarten, Hicks, Jonker et Liu, 2013). Parallèlement, à l'été 2012, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU) de l'Ontario a entrepris plusieurs projets pour définir les moyens de favoriser l'innovation et d'améliorer la productivité du secteur de l'enseignement postsecondaire.

Dans ce contexte, en juin 2013, le COQES a entrepris un examen de ce qu'il a appelé la « prolifération des écoles de politiques publiques ». Fait intéressant, un vaste débat a été engagé au sujet de l'accroissement des programmes de politiques publiques. Les conclusions d'une analyse préliminaire des programmes existants d'études supérieures en politiques publiques et leur date d'établissement ont révélé une prolifération de ces programmes au Canada, à commencer par l'Université Carleton en 1953 jusqu'en 2011, avec l'Université de Calgary. Essentiellement au cours de la dernière décennie, on a constaté une augmentation d'un tiers des programmes d'études supérieures dans ce domaine. Cette tendance corrobore ce qui se passe ailleurs, particulièrement aux États-Unis.

Après une analyse contextuelle sur Internet des composantes de base des programmes de politiques publiques au Canada, un examen documentaire de l'analyse et de l'évolution de ces programmes, et les entrevues avec des administrateurs universitaires et des directeurs de programme et d'écoles de politiques ou d'administration publiques en Ontario, le rapport visait à répondre aux questions suivantes :

1. À quoi attribue-t-on le nombre croissant de programmes d'études supérieures en politiques publiques?
2. Cette « prolifération » est-elle souhaitable?
3. Que faut-il faire pour s'assurer qu'une croissance future en Ontario soit bénéfique?

Le rapport a soulevé les questions complémentaires suivantes. Faut-il encourager la concentration des spécialisations dans les programmes de politiques publiques? Les différences entre les programmes sont-elles apparentes pour les étudiants et les employeurs éventuels? Des normes de qualité évidentes sont-elles associées aux programmes de politiques publiques en Ontario?

Alors que la politique publique est un domaine de recherche et de pratique de longue date qui, en conséquence, comporte plusieurs points de convergence, les programmes de politiques publiques en Ontario diffèrent néanmoins dans plusieurs dimensions clés. Il s'agit notamment de la durée des fonctions du personnel enseignant, des domaines de spécialisation des programmes, de la structure des programmes et du type d'établissements, des rapports hiérarchiques, du soutien des étudiants, et de la durée des programmes. Une autre différence clé est la distinction entre les programmes de politiques publiques et d'administration publique. Certains programmes ont maintenu leur accent sur l'étude de l'administration publique à l'opposé des politiques publiques. Ces programmes s'attardent aux éléments pratiques de l'administration, comme l'exécution des programmes, la gestion des ressources humaines, la comptabilité et la gestion financière. D'autres programmes approfondissent les politiques publiques en examinant les processus décisionnels, l'engagement public, l'économie et l'analyse des politiques.

En envisageant l'avenir des programmes de politiques publiques en Ontario, il serait utile de répondre à quelques questions normatives. La variété et la différenciation de ces programmes sont-elles souhaitables? Quel devrait être le degré de convergence et de cohérence entre les différents programmes? À quel point les différences doivent-elles être évidentes, claires et transparentes? Quelle marge de manœuvre devrait être laissée aux étudiants pour concevoir leur propre programme? Quel serait l'avantage pour le secteur postsecondaire d'une politique qui favorise la différenciation des programmes de politiques publiques offerts, et par quel moyen pourrait-on mesurer le succès d'une

telle politique?

Le rapport conclut que la prolifération des programmes de politiques publiques est enviable en soi, surtout tant que les programmes offerts continuent de différer sous d'importants aspects. Il faut cependant communiquer clairement ces différences aux étudiants et aux employeurs éventuels. Les différences dans les programmes universitaires de politiques publiques en Ontario sont à la fois subtiles et significatives, et il y a lieu de les préciser et de les souligner. De plus, il faut dénoter ces différences dans les grades conférés et éviter les dédoublements incontrôlés.

Parallèlement, tous les programmes de politiques publiques devraient comprendre un tronc commun, ce qui est largement discuté dans la documentation. Il faudrait aussi prévoir une norme de reconnaissance professionnelle – un agrément –, possiblement conféré par le MFCU. Puisque le domaine est en constante évolution, il est essentiel d'effectuer environ tous les dix ans un examen des programmes de politiques publiques offerts dans la province. À mesure que la discipline évolue et que les programmes se développent et gagnent en maturité, il y aura certainement de nouveaux enjeux à évaluer.

II. Introduction

A. Origine de l'étude

Ces dernières années, le COQES a lancé plusieurs études afin de commencer à analyser et à conceptualiser la différenciation du système d'enseignement supérieur de l'Ontario (Weingarten et Deller, 2010; Hicks, Weingarten, Jonker et Liu, 2013; Weingarten, Hicks, Jonker et Liu, 2013). Parallèlement, à l'été 2012, le MFCU de l'Ontario a entrepris plusieurs projets pour définir les moyens de favoriser l'innovation et d'améliorer la productivité du secteur d'enseignement supérieur. Dans le cadre de l'une de ces initiatives, l'élaboration d'une entente de mandat stratégique (EMS), chaque établissement devait présenter un document exposant son mandat et ses trois objectifs prioritaires. Le MFCU a « [...] mandaté le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur afin qu'il mette sur pied un mécanisme d'examen par les pairs pour évaluer [...] les propositions de mandat [...] en fonction de leur capacité à réaliser d'importantes améliorations en matière de productivité, de qualité et d'abordabilité au moyen de l'innovation et de la différenciation »¹. De fait, certaines universités (d'Ottawa et de Toronto) ont désigné leur programme de politiques publiques comme une priorité dans leur EMS. Le Comité d'experts sur les EMS a fait savoir que sa principale valeur consistait à relever les thèmes récurrents et dominants dans les EMS et à fournir des conseils supérieurs au gouvernement relativement à ces thèmes (COQES, 2013).

Dans ce contexte de différenciation, en juin 2013, le COQES a entrepris un examen de ce qu'il a appelé la « prolifération des écoles de politiques publiques ». Fait intéressant, un vaste débat a été engagé sur l'accroissement des programmes de politiques publiques. Le COQES a effectué une analyse préliminaire des écoles et des programmes de politiques publiques afin d'en déterminer le nombre et leur date de fondation. Les constatations, commençant par l'Université Carleton en 1953 et prenant fin par l'Université de Calgary en 2011, ont révélé qu'au cours d'une décennie, à compter de 2002, le Canada avait connu une augmentation de près d'un tiers des programmes de politiques ou d'administration publiques (voir l'annexe A)².

Il semble que les programmes de politiques publiques ne soient pas les seuls à s'être multipliés. Les occasions entrepreneuriales dans les établissements postsecondaires de l'Ontario, variant de programmes à crédits ou de titres de compétence aux incubateurs et accélérateurs d'entreprises, ont considérablement augmenté ces dernières années (Sá, Kretz et Sigurdson, 2014). Cette tendance est aussi évidente à l'échelon national (Menzies, 2009). Alors que notre rapport s'attarde aux programmes de politiques publiques, il est intéressant de souligner la prolifération de certains programmes au cours de la dernière décennie et de comprendre la justification des décisions prises à ce sujet.

B. Questions de recherche et méthodologie

À la suite de ces observations initiales, le COQES a demandé à l'auteur, professeur à l'École de gouvernance et de politiques publiques de l'Université de Toronto, de répondre aux questions suivantes :

4. À quoi attribue-t-on le nombre croissant de programmes d'études supérieures en politiques publiques?
5. Cette « prolifération » est-elle souhaitable?
6. Que faut-il faire pour s'assurer qu'une croissance future en Ontario soit bénéfique?

Les questions complémentaires soulevées comprennent les suivantes. Faut-il encourager la concentration des

¹ Lettre du 27 juin de Glen Murray, ancien ministre de la Formation et des Collèges et Universités, aux recteurs et cadres de direction.

² Ces dates ont été établies dans une recherche sur les sites Web des établissements. Puisqu'il s'agit d'une analyse préliminaire seulement, elles n'ont pas été confirmées auprès de chaque établissement.

spécialisations? Les différences entre les programmes sont-elles apparentes pour les étudiants et les employeurs éventuels? Des normes de qualité évidentes sont-elles associées aux programmes de politiques publiques en Ontario?

Afin d'aider à conceptualiser les questions de recherche ci-dessus, une liste³ de tous les programmes de politiques publiques au Canada a été dressée à partir des sites Web des universités canadiennes (voir l'annexe B). Des renseignements généraux ont été recueillis pour déterminer les programmes existants à l'échelle du pays et leurs différences particulières. L'information comprend les titres de compétence conférés, la durée des programmes, les cours obligatoires, la langue d'enseignement, les programmes conjoints, l'admissibilité ou non des étudiants à temps partiel, l'apprentissage intégré au travail possible ou obligatoire, et la possibilité ou l'obligation de rédiger une thèse ou un mémoire de recherche. Alors que cette information illustre le contexte canadien des programmes de politiques publiques, son utilité est limitée pour répondre aux questions approfondies sur la raison d'être et les destinataires des programmes.

En outre, nous avons examiné la documentation relative à l'analyse et à l'élaboration des programmes d'administration et de politiques publiques et à leur enseignement. La majorité de la documentation savante pertinente porte sur les écoles de politiques publiques de l'Amérique du Nord, particulièrement des États-Unis. Notre rapport renvoie à d'autres écoles canadiennes et américaines ainsi qu'européennes et asiatiques, mais seulement dans la mesure où elles illustrent un point sur les écoles ontariennes. La majorité de la documentation existante, particulièrement sur le contexte canadien, comporte des comparaisons descriptives tirées du compendium des programmes de politiques publiques. Son utilité est aussi limitée pour répondre à des questions complexes sur la raison d'être des programmes et leurs destinataires.

Afin d'approfondir le travail entrepris, l'auteur a réalisé des entrevues avec les directeurs de programme et d'école d'administration ou de politiques publiques de l'Ontario⁴. Des administrateurs d'universités ontariennes ont aussi été interviewés afin de comprendre la perception à l'égard de ces programmes et de leur valeur au cœur des institutions. Les entrevues offraient le meilleur moyen d'examiner à fond l'information tirée de l'analyse contextuelle des programmes de politiques publiques au Canada et de répondre aux trois questions de recherche. Les déclarations et constatations présentées dans le rapport proviennent des entrevues, et l'auteur a tenté de les résumer, de les interpréter et d'en dégager des conclusions utiles.

Le rapport aborde ensuite l'élaboration possible d'une politique officielle sur les écoles de politiques publiques en Ontario. Puis il est question des destinataires des programmes et de leurs responsables, et des enjeux posés par la spécialisation, la différenciation, la transparence et l'optimalité. Des recommandations sont présentées en conclusion afin d'améliorer les études supérieures en politiques publiques en Ontario.

C. Éléments abordés et non abordés dans l'étude

Le rapport présente un examen en fonction de l'offre par le personnel enseignant et les administrateurs d'université, à l'opposé de la demande des étudiants et des employeurs. La prise en compte du point de vue de ces derniers serait souhaitable, mais déborde le champ d'étude.

Dès le début, des questions de délimitation intéressantes ont été soulevées au sujet des éléments compris ou non dans le champ d'étude. Les politiques et l'administration publiques s'inscrivent dans des catégories plutôt élastiques. Afin d'éviter les difficultés découlant d'une ambiguïté possible, tous les établissements se désignant comme des écoles de

³ L'information a été recueillie de juin 2013 à avril 2014. La mise à jour des sites Web après cette période peut avoir entraîné des divergences mineures qui n'invalident pas les conclusions générales de l'étude.

⁴ En raison du temps limité, les entrevues ont seulement été menées dans les établissements d'enseignement de l'Ontario. C'est pourquoi les recommandations et conclusions présentées dans le rapport valent pour le contexte ontarien et ne peuvent être généralisées à l'échelle nationale.

politiques publiques ou d'administration publique sont compris.

L'étude porte particulièrement sur les études de deuxième cycle en Ontario et aborde superficiellement les études de troisième et de premier cycle. Il n'y est pas explicitement question des collèges ni des programmes pertinents qu'ils peuvent offrir.

Même si des départements, tels que d'économie, de sociologie et de sciences politiques, peuvent offrir régulièrement des cours dont le titre renferme le terme « politique publique », ils n'ont pas été inclus dans l'étude. Pourtant, les acquis dans ces domaines pourraient servir de base aux universités pour offrir une spécialisation en politiques publiques. Les départements traditionnels ne sont pas visés par notre étude, à moins qu'ils comptent un programme d'études supérieures en politiques publiques (Université McMaster⁵).

Les écoles d'affaires internationales ou mondiales sont expressément exclues. Plusieurs universités ayant une école d'affaires publiques et internationales (p. ex. le Collège Glendon de l'Université York et l'Université d'Ottawa) sont comprises, car elles se concentrent principalement sur l'administration publique. Toutefois, lorsque le domaine d'études concernait strictement l'échelon international (p. ex. l'École Munk des affaires internationales de l'Université de Toronto, l'École Norman-Patterson des affaires internationales de l'Université Carleton, et l'École Balsillie d'affaires internationales de l'Université de Waterloo), les écoles ont été exclues. Ces écoles sont fortement axées sur les relations et les politiques internationales et servent souvent de complément important pour les recherches et l'enseignement en politiques publiques de l'université. De même, les écoles de travail social et de santé publique, entre autres, offrent des cours en politiques publiques, mais parce qu'elles ne se concentrent pas sur ces politiques, elles sont aussi exclues.

Des cours accessibles en ligne aux Ontariens portent directement ou indirectement sur les politiques publiques, mais ceux-ci sont exclus. En outre, plusieurs programmes d'administration publique comptent des cours de formation professionnelle continue ou pour cadres. Généralement, ceux-ci ne sont pas inclus, à l'exception de la maîtrise en politiques publiques, administration et droit de l'Université York, qui émane du programme d'éducation permanente du Collège Atkinson offrant un grade de deuxième cycle particulier à ses diplômés. Plusieurs programmes offrent des cours à temps partiel aux professionnels du domaine et certains offrent des cours de formation d'appoint aux cadres, mais ne sont pas explicitement inclus.

La délimitation précise du champ d'études s'est arrêtée aux écoles et programmes d'études supérieures qui se spécialisent dans les grades professionnels de deuxième cycle en administration ou politiques publiques.

D. Définition d'administration publique et de politique publique, et maîtrises dans d'autres domaines

Dans le reste du rapport, les termes administration publique, politique publique et gestion publique sont utilisés de façon interchangeable, sauf lorsqu'ils le sont en juxtaposition pour marquer une distinction. Traditionnellement, les études en administration publique portaient sur les rouages de l'appareil gouvernemental, alors que celles en politiques publiques s'attardaient aux activités publiques et à leur raison d'être. Les politiques publiques avaient tendance à prendre en compte l'interaction entre la politique, l'économie et l'administration. Au contraire des deux autres expressions, la gestion publique est un phénomène récent qui englobe l'administration publique en y ajoutant des éléments de leadership et de résolution créative de problèmes de gestion. Alors que la documentation regorge d'analyses ésotériques de leurs distinctions, les universités ontariennes tendent souvent à associer ces termes dans la

⁵ Les universités figurant dans les parenthèses sont données à titre d'exemples seulement et ne constituent pas une liste complète; souvent plusieurs universités auraient pu être citées en exemples. Il ne faut pas voir l'inclusion ou l'exclusion comme un commentaire sur les programmes respectifs. L'Université McMaster offre un programme conjoint de politiques publiques avec l'Université de Guelph.

pratique.

La meilleure explication de la différence entre une maîtrise ès arts (MA), une maîtrise en administration publique (MAP) et une maîtrise en politique publique (MPP) a été donnée par un interviewé, selon lequel le rôle du titulaire d'une MA en sciences politiques est de critiquer le chef d'État, celui du titulaire d'une MPP est de le conseiller, et celui du titulaire d'une MAP est de concrétiser ses décisions. Voilà une très bonne explication. Selon un autre interviewé, la distinction tient au fait que le titulaire d'une MAP est comme l'expert en céréales, tandis que le titulaire d'une MPP sait faire cuire un gâteau. Une meilleure analogie serait la capacité du titulaire d'une MAP à confectionner un gâteau et la capacité du titulaire d'une MPP à mettre au point la recette. Quoi qu'il en soit, ces analogies ne peuvent nous mener bien loin.

Afin de dissiper la confusion entre ces termes, il convient de s'arrêter aux appellations des écoles et aux titres des programmes par rapport aux grades conférés, qui sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 : Liste partielle des programmes d'études supérieures en politiques publiques en Ontario

<u>Établissement</u>	<u>Centre administratif</u>	<u>Titre de compétence</u>
Université Carleton	École de politiques et d'administration publiques	Maîtrise ès arts en administration publique
Université Queen's	École d'études politiques	Maîtrise en administration publique
Université Western	Département de sciences politiques	Maîtrise en administration publique
Université McMaster et Université de Guelph (programme multidisciplinaire)	Département de sciences politiques	Maîtrise en politique et administration publiques
Université Ryerson	Département de politique et d'administration publique	Maîtrise ès arts en politique et administration publiques
Université de Toronto	Écoles de gouvernance et de politiques publiques	Maîtrise en politique publique
Université d'Ottawa	École supérieure d'affaires publiques et internationales	Maîtrise ès arts en affaires publiques et internationales
Collège Glendon de l'Université York	École d'affaires publiques et internationales	Maîtrise en affaires publiques et internationales
Université de Waterloo	Faculté des arts	Maîtrise en service public

Certains administrateurs et directeurs de programme ne connaissaient pas les grades conférés par leur établissement. Plusieurs universités (comprises dans la liste ci-dessus) décernent une maîtrise en sciences politiques, et des établissements forment les diplômés en leur inculquant des compétences similaires à certains égards.

Dans ce rapport, les titres MPP et MAP sont utilisés de façon interchangeable, à moins que leur juxtaposition soit explicite. Dans la suite du rapport, il est question du domaine d'administration publique en sous-entendant celui des politiques publiques. En outre, lorsqu'il est fait référence aux programmes et aux écoles, les deux sont sous-entendus, sauf lorsque la distinction est explicite.

II. État des écoles de politiques publiques

A. Évolution de la discipline d'administration publique

Les origines de la discipline d'administration publique remontent à Woodrow Wilson, c'est-à-dire le professeur Wilson avant la Maison-Blanche et l'Université Princeton, alors qu'il fréquentait le Collège Bryn Mawr où il a écrit et publié son ouvrage fondamental, *The Study of Administration*, en 1887 (Wilson, 1887). À l'époque, Wilson se demandait pourquoi la « science de l'administration », comme il l'appelait, tardait à s'instaurer. À son avis, [traduction] « Il n'existe pas une seule obligation du gouvernement qui était auparavant simple, mais qui est aujourd'hui complexe ». Il croyait que la science de l'administration permettrait de « redresser l'appareil gouvernemental, afin de rendre ses activités plus professionnelles ». Apparemment, ce souci ne date pas d'hier.

Wilson a par la suite distingué la « politique » de l'« administration » et, ce faisant, a créé une discipline de recherche universitaire qui s'est depuis transformée en une approche plus structurée et plus disciplinée. En 1912, l'American Political Science Association a formé un comité sur la formation de la fonction publique.

La publication fondamentale d'Harold Lasswell, *The Policy Sciences*, parue en 1951 (Lasswell, 1951) est habituellement reconnue dans la littérature comme le jalon suivant. D'après Lasswell, « une orientation stratégique qui recoupe les spécialisations existantes est en voie de formulation ». Il a ensuite avancé que cette orientation stratégique ciblait l'étude scientifique des politiques. Il a souligné que l'expression « sciences politiques » n'était pas généralement utilisée aux États-Unis, mais a conclu que cette discipline contribuerait à améliorer l'exercice de la démocratie. C'est ce qu'il entend par les sciences sociales appliquées au gouvernement et à la gouvernance.

L'objectif n'est pas de tracer en détail l'évolution de la discipline, mais plutôt de montrer qu'elle a une histoire à la fois longue et distinguée dans la littérature savante et il n'y a pas lieu de mettre en doute son sérieux et sa légitimité.

En outre, il est possible de suivre l'évolution de l'administration à la politique puis à la gestion publique, parallèlement à l'évolution du gouvernement et de son rôle dans la société. Allison (2008) note que les activités du gouvernement comptaient pour 1 % du PIB américain jusqu'en 1920, valeur qui avait triplé en 1930. Au cours des deux décennies suivantes, il s'élevait à 15 %. Voilà ce qu'était la situation aux États-Unis.

La pratique du gouvernement et de l'administration s'est professionnalisée aux États-Unis et, peu de temps après, au Canada sous l'effet de la croissance substantielle des dépenses publiques d'après-guerre. Aux États-Unis, l'accroissement des dépenses militaires a incité l'administration Kennedy (1961-1963) à adopter une approche plus scientifique pour analyser l'appareil gouvernemental. Le secrétaire à la Défense Robert McNamara a introduit des systèmes de planification, de programmation et de budgétisation, et la Fondation Ford, sous McGeorge Bundy, a fait la promotion de la formation professionnelle des fonctionnaires futurs. Un élément clé de cette croissance était le virage de l'administration publique aux politiques publiques, c'est-à-dire la transition des processus aux activités et à leur raison d'être (Allison, 2008; Gow et Sutherland, 2004).

Cet accroissement de la pratique aux États-Unis a coïncidé avec le développement des institutions. L'École Maxwell de la citoyenneté et des affaires publiques de l'Université Syracuse a ouvert ses portes en 1924. En 1930, l'Université Princeton a fondé l'École des affaires publiques et internationales, rebaptisée par la suite l'École Woodrow-Wilson. La Harvard Kennedy School existe sous une appellation ou autre depuis 1936 (la Kennedy School a été fondée en 1966 en commémoration du président Kennedy et a été financée par sa famille). L'École des affaires internationales et publiques de l'Université Columbia a été fondée en 1946. L'École Goldman de politiques publiques de l'Université Berkeley a été créée en 1969, et l'École Harris de politiques publiques de l'Université de Chicago a été fondée en 1988. Il y a certes une longue histoire des écoles d'administration et de politiques publiques chez nos voisins du Sud.

Au Canada, l'arrivée au pouvoir du gouvernement Trudeau dans les années 1960 et la prédilection du premier ministre pour l'analyse et la réflexion relatives aux politiques publiques ont renforcé la professionnalisation de cette discipline au pays (Geva-May et Maslove, 2006).

En réponse à la demande des gouvernements pour des fonctionnaires qualifiés et créatifs, les universités ont cherché à former des titulaires de doctorat et de maîtrise en sciences sociales sophistiqués et compétents pour le recrutement par les organismes publics (du moins, à l'échelon fédéral et dans certaines provinces, dont l'Ontario). Cette situation a avantagé les diplômés de politiques publiques qui, autrement, n'auraient pas existé. Les universités ont dû s'adapter. Les annexes A et B présentent un bref historique des écoles canadiennes, et leur évolution est détaillée dans la prochaine section.

Enfin, la professionnalisation de la discipline peut être analysée parallèlement à l'évolution des institutions rattachées à des associations professionnelles. En 1939, l'American Society of Administration s'est dissociée de l'American Political Science Association en fondant son propre organisme, en lançant ses revues et en publiant ses ouvrages; elle a ensuite été rebaptisée l'Association for Public Policy and Management. Le Council of Graduate Education in Public Administration a été mis en place dans les années 1960, puis a été remplacé par la National Association of Schools of Public Administration of America (NASPAA). C'est aujourd'hui l'organisme professionnel des écoles américaines d'administration publique, qui publie le *Journal of Public Affairs Education*. De plus, la NASPAA certifie les écoles et veille à l'excellence de l'éducation et de la formation de la fonction publique (www.nspaa.org). Elle compare les écoles et les programmes d'études supérieures en appliquant des normes de clarté et de vérité au discours public et de pertinence aux objectifs d'apprentissage dans cinq domaines essentiels.

Au Canada, l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) remonte à 1947 et a été créé pour mener des recherches, assurer la liaison à l'échelle internationale et offrir des possibilités de perfectionnement professionnel. En 1958, l'Institut a lancé la revue *Administration publique du Canada*, qui demeure un périodique savant relativement sérieux, doté d'un comité de lecture. En 1990, l'IAPC a aussi lancé le magazine professionnel, *Revue de gestion du secteur public*.

L'Association canadienne de programmes en administration publique (ACPAP) a été créée par la fusion du Conseil des écoles et des programmes d'administration publique et de l'Association des programmes d'études supérieures en administration publique, fondés au début des années 1970. La mission de l'ACPAP consiste à améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche en administration publique, mais sa fonction la plus importante est l'agrément des programmes dans ce domaine. Son site Web ne donne cependant pas de précisions sur ses membres. Le nombre de programmes a diminué, passant de 35 en 2006-2007 à 28 en 2007-2008, puis à 7 seulement en 2008-2009 (www.cappa.ca), malgré que 9 programmes pour membres sont mentionnés sur son site. Quoi qu'il en soit, pour que la valeur du processus d'agrément soit reconnue, l'organisme accordant l'agrément doit être perçu comme crédible par les étudiants, les institutions et les employeurs des diplômés.

Les disciplines de politiques et d'administration publiques sont bien établies et reconnues dans les sciences sociales, et conjuguent les études interdisciplinaires et l'application d'outils en économie et en sciences politiques, entre autres, aux problèmes sociaux. La clé pour comprendre ce domaine passe souvent par la reconnaissance de sa nature interdisciplinaire. Des doctorats en administration et politiques publiques sont décernés (Carleton et Ryerson), mais ils sont désignés comme interdisciplinaires par les institutions. À une époque, interdisciplinaire signifiait absence de discipline, alors qu'aujourd'hui ce terme suppose le regroupement de plusieurs universitaires, chacun spécialiste de son domaine.

B. Comparaison de la situation en Ontario, au Canada et ailleurs dans le monde

Dans les sections ci-dessus, il a été brièvement question de la situation aux États-Unis et de son rôle de chef de file intellectuel dans les programmes d'études en administration publique. Il serait maintenant utile de suivre l'évolution de la discipline en Europe. Elle s'est d'abord implantée dans les départements universitaires d'économie et de sciences politiques, à l'instar du Canada et des États-Unis. Nous avons constaté un intérêt particulier pour l'administration publique en Europe de l'Ouest, compte tenu de l'important rôle assumé par le gouvernement. Dans les pays plus à l'Est, il semble que les études en administration publique soient justifiées par la primauté de la légitimité du rôle du gouvernement. Les mouvements de démocratisation et de libéralisation en Europe de l'Est ont renforcé l'accent sur le rôle du gouvernement et, partant, sur son efficacité. L'administration publique a donc connu un essor substantiel en Europe de l'Est et en Europe centrale au cours des 25 dernières années. En effet, le gouvernement de l'Estonie, tête d'affiche du mouvement, est passé presque sans transition de certaines techniques gouvernementales à la révolution des TI appliquées au gouvernement, à l'administration publique et à son enseignement.

Au Royaume-Uni, l'étude du rôle du gouvernement et donc, de l'administration et des politiques publiques, a toujours quelque peu devancé la pratique, bien que pas nécessairement la rigueur académique. De plus, la fondation d'écoles spécialisées en administration publique ou en études gouvernementales au R.-U. est un phénomène récent, la majorité des écoles ayant été fondées au cours de la dernière décennie.

La croissance des écoles d'administration et de politiques publiques s'est aussi accélérée ailleurs dans le monde. Singapour, l'Allemagne, la France, le R.-U. et d'autres pays ont vu leurs universités fonder des écoles professionnelles d'administration publique. L'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut d'études politiques (Sciences Po) en France, la Hertie School of Government à Berlin, la Blavatnik School of Government à Oxford, et la Lee Kwan Yew School of Public Policy à Singapour sont quelques exemples de cet essor; les trois dernières écoles ont été créées au cours des dernières décennies. Par contraste, l'ENA a une longue histoire remontant à 1945 et, jusqu'à récemment, avait formé plus de 90 % des présidents français (www.ena.fr). L'European Association for Public Administration Accreditation exerce une fonction de contrôle de la qualité, de validation et de certification des programmes pour 34 institutions membres, dans des pays aussi différents que la Russie, le Kazakhstan, la Turquie, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Des études de la croissance des programmes d'administration publique au Canada ont relevé des tendances à l'échelle du pays similaires à celles en Ontario. Geva-May et Maslove (2006) ont défini trois modèles pour étudier l'administration publique. Le premier porte sur les programmes dans les départements de sciences politiques et, parfois d'économie (p. ex. Concordia, Manitoba et Laval). Le deuxième modèle comprend les programmes situés dans les écoles d'études commerciales (p. ex. York et Ottawa jusqu'à la dernière décennie). Ce modèle a presque disparu. La seule exception est l'Université Queen's, dont l'École d'études politiques a récemment été intégrée à l'École de commerce pour les besoins de la production de rapports, d'entretien et de recrutement, mais elle conserve son autonomie. Enfin, le troisième modèle, qui s'inscrit dans la nouvelle tendance, comprend un groupe d'écoles d'administration publique autonomes (p. ex. Simon Fraser, Glendon, Toronto, Ottawa et Dalhousie).

Comme on pourrait s'y attendre, l'École nationale d'administration publique du Québec constitue un cas à part (peut-être « distinct » ou « unique »). Elle a été fondée en 1969 comme un établissement d'études supérieures spécialisées, situé sur deux campus (à Montréal et à Québec), qui se consacre exclusivement à la formation de spécialistes de l'administration publique. Elle est l'une de dix universités du réseau universitaire du Québec.

Le rythme de l'évolution des écoles au Canada a à peu près suivi celui en Ontario. Les programmes sous le premier modèle ont vu le jour dans les années 1960 et 1970, mais se sont souvent transformés en établissements du second puis finalement du troisième modèle d'écoles autonomes. La Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy est située conjointement à Regina et à Saskatoon. L'Université Simon Fraser à Vancouver et l'Université Dalhousie à Halifax (l'École d'administration publique de la Faculté de gestion) ont établi des écoles autonomes issues de leur longue

tradition de spécialisation en administration, typiquement dans le département de sciences politiques mais aussi associées au département d'économie.

C. Réseau des écoles de politiques publiques de l'Ontario

Nous proposons ci-dessous une taxonomie officielle des programmes, qui est fondée sur l'analyse des entrevues présentées à l'annexe C et des différents programmes et écoles décrits à l'annexe B. Ces programmes se distinguent selon de nombreuses dimensions, dont plusieurs sont abordées ci-après. La liste n'est pas exhaustive et représente plutôt les catégories où, de l'avis de l'auteur, s'inscrivent les programmes.

On peut examiner l'évolution des écoles de politiques publiques dans différentes perspectives. L'évolution de plusieurs écoles a suivi des tangentes divergentes, passant des études en administration publique aux études en politiques publiques, des programmes offerts dans les départements aux écoles autonomes, ou encore de simples arrières-pensées à une intention déterminée.

Les programmes se distinguent dans plusieurs dimensions, notamment leur organisation et leur statut au sein de l'université (programme, école ou élément constitutif). Ils reposent sur divers modèles liés au statut du personnel enseignant, notamment la nomination conjointe, l'embauche directe par l'école, et le statut hybride. Certains programmes s'attardent à l'administration publique, tandis que d'autres mettent l'accent sur les politiques publiques. Certains ciblent la pratique administrative et d'autres, la réflexion politique abstraite. Ils diffèrent également quant à leur durée; les programmes de deuxième cycle allant de 10 à 20 mois. Certains permettent les grades conjoints avec des programmes plus longs, tandis que d'autres mènent uniquement à une MAP ou à une MPP. Certains établissements offrent plusieurs grades supérieurs recoupant leurs différentes écoles. Par exemple, York offre au moins trois grades supérieurs en administration publique (maîtrise en politique, administration et droit publics [MPADP] de l'École de politiques et d'administration publiques; la MAP de l'École Schulich; et la MAP de l'École supérieure Glendon d'affaires publiques et internationales [ESAPI]). Certains programmes exigent des stages, d'autres les offrent et certains en dispensent tout simplement. Certains exigent et d'autres offrent des mémoires de recherche ou des minithèses, et d'autres ne comportent pas ces exigences. Des programmes octroient des montants substantiels à leurs étudiants et d'autres, des sommes minimes. Certains établissements offrent un programme de troisième cycle en plus du programme de deuxième cycle, alors que d'autres se limitent aux programmes de premier cycle menant à un BA avec majeure en administration publique ou politiques publiques. Des programmes mettent l'accent sur la perspective internationale, alors que d'autres se concentrent sur la perspective nationale. Dans les sections qui suivent, ces caractéristiques sont ventilées en composantes distinctes.

1. Évolution historique

Les premières écoles d'administration publique en Ontario comprenaient l'Institut polytechnique Ryerson et le Collège Carleton. Ces deux établissements sont devenus d'importantes universités provinciales malgré leurs origines modestes. Dans les deux cas, les établissements prédécesseurs ont innové en explorant la formation d'employés futurs pour le secteur public. Chacun ciblait les institutions publiques à proximité – celles du gouvernement fédéral dans le cas de Carleton, et Queen's Park et la Ville de Toronto dans le cas de Ryerson. Les premières années, l'éducation permanente et la formation des cadres supérieurs constituaient des volets particulièrement importants.

Lorsqu'ils ont accédé au statut d'université conférant des grades, les établissements ont transformé leurs programmes d'administration publique en département et école de ce domaine. Au fil du temps, ils sont devenus des chefs de file intellectuels et surtout pratiques de l'avancement des études et de l'exercice de l'administration publique. Il n'est pas surprenant que les administrateurs des deux écoles accordent une importance disproportionnée à leur école de politiques publiques par rapport à l'envergure des programmes. Comme l'a

mentionné un administrateur principal : « L'université attache une grande valeur à ses programmes de politiques et d'administration publiques, car ce sont ses porte-étendard. Ils sont au cœur de notre mission ».

2. Lieu d'implantation

Les universités Carleton et d'Ottawa se positionnent en mettant en valeur leur accès aux fonctionnaires locaux. L'Université Queen's insiste aussi sur ses liens à d'anciens fonctionnaires ou à ses anciens liens aux fonctionnaires (O. D. Skelton, et coll.; Granatstein, 1982). Les universités Ryerson et de Toronto prennent appui sur leurs acquis, notamment leur situation au centre-ville de Toronto. L'Université de Waterloo héberge son programme dans un immeuble hors du campus, ce qui l'isole d'autres étudiants et influences, mais favorise aussi un sentiment d'appartenance chez les étudiants. Le programme de maîtrise en administration municipale de l'Université Western se distingue en cherchant à intéresser les administrateurs de localités de toutes tailles.

3. Parties d'un tout

Certains programmes ont été fondés en prenant appui sur les acquis des universités. Celui de l'Université de Toronto insiste sur ses liens avec les facultés de santé publique, de droit, de médecine et de génie. L'Université York souligne ses liens à ses écoles de commerce et de droit, tandis que le Collège Glendon de l'Université York et l'Université d'Ottawa font ressortir leur caractère bilingue et exige des étudiants qu'ils suivent des cours dans les deux langues officielles. Dans chaque cas, les forces des universités ont contribué à instaurer un programme interdisciplinaire robuste en administration publique.

4. Comblent les lacunes

D'autres programmes ont essayé de combler des lacunes en offrant des cours en administration publique. L'École Schulich de l'Université York complète sa programmation en études commerciales en offrant des cours en administration publique. Lorsque la Faculté d'administration de l'Université York s'est convertie en École d'études commerciales, le programme d'administration publique n'a pas été intégré. Les étudiants avec une spécialisation en administration publique de l'École Schulich peuvent choisir d'obtenir une MBA ou une MAP. Alors que la majorité des étudiants optent pour une MBA en raison des avantages qu'elle présente sur le marché du travail, tous les deux ou trois ans, un étudiant choisit une MAP.

Dans le cas de l'Université d'Ottawa, le programme d'administration publique était au début associé à la Faculté d'administration, puis à la Faculté de gestion. Sa dissociation a été imposée en raison des exigences du processus d'agrément de l'école d'études commerciales, et l'École supérieure d'affaires publiques et internationales (ESAPI) en a résulté. Cette expérience ressemble à celle de plusieurs universités américaines, dont le programme d'administration publique a aussi émané de leur école de commerce ou de gestion. Toutefois, l'École d'études politiques de l'Université Queen's a conservé son autonomie, bien qu'elle relève du doyen de l'école de commerce au lieu du vice-recteur ou du doyen de la Faculté des arts et des sciences. Dans chaque cas, le programme d'administration publique complète les autres programmes et comble les lacunes qui pourraient autrement exister.

5. Spécialisation internationale

À la fois le Collège universitaire Glendon et l'Université d'Ottawa ont baptisé leur école, École supérieure d'affaires publiques et internationales. Toutefois, comme elles le reconnaissent, la désignation « international » peut avoir différentes significations dans chaque contexte. Au Collège Glendon, « international » dénote principalement une analyse comparative à l'échelle internationale, alors qu'à l'Université d'Ottawa, ce mot signale une spécialité en relations internationales de la Faculté et du Centre d'études en politiques

internationales (CEPI) rattaché à l'École. D'autres programmes diffèrent par leur traitement des relations internationales dans leur programme d'études. L'Université McMaster n'intègre pas cette dimension à dessein, alors que l'Université de Toronto l'englobe aux cours de développement international et de relations internationales, qui sont directement offerts dans et par l'École ainsi qu'à titre de cours facultatifs à l'École Munk des affaires internationales.

L'Université de Waterloo s'appuie sur les forces de l'École Balsillie d'affaires internationales (BSIA), qui est une coentreprise avec l'Université Wilfrid-Laurier. Le programme d'administration publique est situé à Waterloo, mais les étudiants peuvent suivre des cours à la BSIA, dont les professeurs peuvent venir de Wilfrid-Laurier. Alors que les étudiants de l'Université Carleton bénéficient de l'enseignement des professeurs de l'École des affaires internationales Norman-Patterson et ceux de l'Université de Toronto, des professeurs de l'École Munk, les étudiants de l'Université d'Ottawa (et dans une moindre mesure, du Collège Glendon) ont accès à un programme intégré d'affaires publiques et internationales.

6. Stages

Certains programmes exigent des stages donnant droit à des crédits (Toronto) et aident à placer les étudiants. D'autres offrent des stages (Ryerson), sans toutefois les exiger. D'autres programmes ne portent pas sur l'expérience pratique (McMaster et Guelph). Dans le cas de Ryerson, les stages ne sont pas obligatoires, mais l'Université aide les étudiants à se trouver un emploi d'été dans le domaine. De même, les étudiants du Collège Glendon obtiennent un placement dans des emplois réels donnant droit à des crédits dans les missions canadiennes à l'étranger au cours de l'été entre leur première et deuxième année d'études. Toutefois, les étudiants peuvent choisir de ne pas suivre ce cours supplémentaire. En outre, certains programmes offrent la possibilité de participer au programme d'enseignement coopératif (Waterloo et Ottawa), qui aide les étudiants à financer leurs études tout en acquérant une formation en cours d'emploi utile.

La nature coopérative du programme de Waterloo est un important facteur de différenciation. Généralement, les étudiants ne reçoivent pas de bourse d'études, car ils sont censés gagner suffisamment d'argent durant les placements pour payer leurs frais de scolarité et de subsistance. De plus, le bureau des stages coop de l'Université de Waterloo est bien rodé et aide les étudiants à se trouver un emploi après la diplomation.

7. Instituts de recherche

Plusieurs écoles d'administration publique sont associées à des instituts de recherche ou à des centres de politiques. Ces écoles dépendent souvent des intérêts et de l'expertise des professeurs, ce qui ajoute au nombre de cours offerts. Par exemple, le Centre Mowat d'innovation en politiques publiques est affilié à l'École de gouvernance et de politiques publiques de l'Université de Toronto; l'École d'études politiques de l'Université Queen's offrait jusqu'à récemment des programmes en relations professionnelles; et le Collège Glendon compte le Centre for Global Challenges. Le Carrefour de recherche interdisciplinaire de l'Université d'Ottawa vise à cibler les travaux de recherche de plusieurs professeurs dans un secteur de politique particulier, sur une période de plusieurs années, puis ils assumeront une nouvelle fonction coordonnée d'analyse critique et de recherche en politique. Plusieurs interviewés ont indiqué que leur programme de politiques publiques offrait d'autres incitatifs pour attirer les professeurs émérites dans les départements d'économie, de sciences politiques, d'affaires internationales et de santé publique.

8. Étendue ou concentration

La majorité des écoles soulignent que l'administration publique doit s'inscrire dans un programme interdisciplinaire ou pluridisciplinaire (Glendon et Toronto). D'autres implantent leur programme dans le

département de sciences politiques (McMaster, Guelph et Waterloo). L'Université de Waterloo héberge son programme de maîtrise en service public dans le département de sciences politiques, qu'elle qualifie d'interdisciplinaire malgré la concentration évidente en sciences politiques. Selon certains programmes, leur nature pluridisciplinaire nécessite un cadre institutionnel distinct pour surmonter les rivalités entre les disciplines. Par conséquent, une école plutôt qu'un programme a été jugée nécessaire à l'Université d'Ottawa. En outre, une école autonome dispose d'une marge de manœuvre plus grande dans l'embauche des professeurs, souvent à titre de chercheurs attachés, comparativement à un département traditionnel.

9. Statut du personnel enseignant

Certains programmes ou écoles comptent des professeurs auxiliaires ou des chargés de cours, et leur proportion varie grandement d'un programme à l'autre. Les entrevues dans les établissements ont reflété cette réalité et, dans certains cas, les professeurs auxiliaires et les conférenciers saisonniers peuvent assumer jusqu'à 60 % des fonctions d'enseignement d'un programme, alors que dans d'autres, ce taux est de 20 %.

Certaines écoles s'attendent des professeurs auxiliaires qu'ils soient mieux intégrés et plus impliqués dans l'école que les conférenciers saisonniers. D'autres écoles nomment des chercheurs attachés, qui peuvent être des fonctionnaires, politiciens, dirigeants d'organisation non gouvernementale (ONG) actuels ou anciens et d'autres professionnels (avocats, consultants, journalistes, etc.) pour assumer les rôles de suppléants. Plusieurs programmes ont aussi des chercheurs invités, qui sont des fonctionnaires en congé autorisé (Ottawa, Ryerson et Toronto).

Les spécialités des professeurs sont d'importants déterminants pour la concentration d'un programme. Le département de sciences politiques de l'Université Western compte au moins quatre professeurs principaux qui se spécialisent dans les enjeux urbains, ce qui a incité l'Université à offrir un programme de MAP avec spécialisation en administration municipale.

En ce qui concerne la permanence du personnel enseignant, les écoles utilisent l'un de trois modèles, illustrés au tableau 2.

Tableau 2 : Modèles de statut du personnel enseignant dans les écoles de politiques publiques

<u>Modèle</u>	<u>Description</u>	<u>Exemples canadiens</u>
Modèle de la Harvard Kennedy School	<ul style="list-style-type: none"> Personnel enseignant engagé directement par l'école Décisions relatives à la permanence du personnel enseignant prises par l'école 	<ul style="list-style-type: none"> Université d'Ottawa – École supérieure d'affaires publiques et internationales Collège Glendon – École supérieure d'affaires publiques et internationales Université Queen's – École d'études politiques
Modèle de l'École Woodrow-Wilson de l'Université Princeton	<ul style="list-style-type: none"> Personnel enseignant engagé dans un département particulier, puis nomination dans l'école Décisions relatives au personnel enseignant prises par les départements avec les suggestions de l'école 	<ul style="list-style-type: none"> Université de Toronto – École de gouvernance et de politiques publiques

Statut hybride		<ul style="list-style-type: none"> Université de Toronto – École de gouvernance et de politiques publiques
----------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Les programmes d’ESAPI du Collège Glendon et de l’Université d’Ottawa sont modelés sur celui de l’École Kennedy, où les professeurs à temps plein sont engagés par l’école. Il y a peu de professeurs de l’extérieur de l’école qui enseignent les étudiants inscrits à ces programmes, bien que ces derniers peuvent suivre des cours dans d’autres départements. L’Université McMaster a fondé son programme en fonction des professeurs du département de sciences politiques et de ceux de l’Université de Guelph. L’École de gouvernance et de politiques publiques de Toronto est un cas hybride, fondé sur le modèle Princeton, avec plusieurs professeurs engagés directement par l’École. Il s’agit surtout d’anciens praticiens, mais non exclusivement (p. ex. l’auteur). L’École d’études politiques de l’Université Queen’s semble être en transition, passant du modèle Kennedy au modèle Wilson. La principale question consiste à déterminer à qui reviennent les décisions de promotion et de permanence. Dans les écoles de style Kennedy, les décisions relatives à la permanence sont prises par les professeurs interdisciplinaires, et l’on constate une prédilection marquée pour les collègues d’une même discipline. D’après le modèle Wilson, les décisions de permanence sont prises par le département de la discipline en cause, et l’école offre ses suggestions. Il n’y a pas de preuve qu’un modèle est préférable à un autre, bien que la nature interdisciplinaire d’un département peut poser problème, dans les cas où un petit nombre de professeurs participent aux décisions de permanence (p. ex. les politologues prennent les décisions de permanence concernant les économistes et jugent la qualité de leurs articles destinés à la publication, et vice versa).

10. Concurrence ou rivalité?

Les rivalités entre certaines écoles d’administration publique sont aussi intéressantes. Les cinq programmes à Toronto étaient tous convaincus que leur situation dans cette ville constituait un avantage et un déterminant de leur programmation, et ils ne croyaient pas être des concurrents directs, comme on pourrait s’y attendre. Chaque institution croyait que ses programmes étaient suffisamment distincts et spécialisés pour intéresser une différente cohorte d’étudiants. Par contraste, en raison de leur proximité, de la proximité des gouvernements et de leur histoire, les universités d’Ottawa et Carleton se percevaient comme des rivales. Elles essaient donc de se distinguer et de différencier leurs programmes (avec un certain degré de succès), comme le montre la bannière de marque de chacune. L’Université d’Ottawa est « L’université canadienne », tandis que l’Université Carleton est « L’université de la capitale nationale », ces expressions comportant un double sens et une ambiguïté. Alors que la dimension internationale peut, de l’avis de certains, distinguer l’ESAPI de l’Université d’Ottawa de la MAP de l’Université Carleton, il n’en demeure pas moins que l’École des affaires internationales Norman-Patterson de Carleton est accessible aux étudiants en administration publique et rivalise avec le CEPI de l’Université d’Ottawa.

Même si ces distinctions, comme les conçoivent les administrations universitaires, rendent chaque institution intéressante auprès de différents groupes d’étudiants, il n’est pas évident si ces derniers perçoivent ces différences. De plus, les employeurs éventuels et les universitaires parviendraient difficilement à saisir les différences subtiles qui existent entre les écoles.

11. Rapports hiérarchiques internes

Il faut aussi tenir compte du supérieur dont relève le chef du programme. Le régime d’imputabilité est crucial pour déterminer le degré d’autonomie au sein du programme et possiblement, le niveau de spécialisation et de concentration. Dans certains cas, le chef du programme est comptable au doyen de la faculté (arts et sciences, universités de Toronto et Queen’s [bien que cette situation change]; études commerciales, École Schulich; arts, Ryerson; affaires publiques, Carleton; recteur, Collège Glendon; et études supérieures, tous les établissements).

Dans d'autres cas, le chef du programme est comptable au directeur du département (Waterloo, Western et McMaster). L'École des études politiques de l'Université Queen's a conservé son autonomie, mais elle est actuellement comptable au doyen des études commerciales, alors qu'elle rendait compte auparavant au doyen de la Faculté des arts et des sciences et au vice-recteur.

Le programme de l'Université de Waterloo, qui fait partie du département de sciences politiques, illustre un défi que doivent relever les écoles pour maintenir leur interdisciplinarité. Le chef du programme est comptable au directeur du département de sciences politiques. Même si l'institution décrit le programme comme pluridisciplinaire, puisque certains cours sont offerts par le département d'économie, elle reconnaît que si, à l'avenir, le chef du programme était nommé par le département d'économie, les rapports hiérarchiques seraient ambigus. Par ailleurs, le programme de l'Université McMaster est implanté, de manière explicite et délibérée, dans le département de sciences politiques et ne prétend pas être interdisciplinaire.

Lorsque les liens hiérarchiques débordent la structure normale du département, il est plus probable que le programme soit interdisciplinaire et qu'il mobilise les actifs de l'université. Par exemple, sous l'effet de la rivalité entre les universités d'Ottawa et Carleton dans le domaine des affaires internationales, dont il a été question ci-haut, le CEPI est situé dans l'école, alors que l'École Norman-Patterson de l'Université Carleton est autonome par rapport au programme. L'administration de l'Université de Toronto a précisé que la Dala Lana School of Public Health et l'École de gouvernance et de politiques publiques peuvent collaborer plus facilement en maintenant leur autonomie que si elles faisaient partie de départements distincts ou, pire encore, de différentes facultés.

12. Politique ou administration

Certains programmes mettent clairement l'accent sur l'administration publique, avec un soupçon de politiques publiques (York). D'autres se concentrent sur les politiques publiques avec une touche d'administration publique (Toronto). D'autres encore se disent spécialistes des deux domaines (Ryerson offre une maîtrise en politique et administration publiques).

Lorsqu'on a demandé aux écoles d'expliquer le choix d'un programme menant à une MPP ou à une MAP, il était évident que celles offrant une MPP, dont la fondation est plus récente, croyaient qu'elles se concentraient davantage sur l'analyse stratégique et quantitative et moins sur les opérations gouvernementales (Collège Glendon, Toronto). Pourtant, certains établissements (p. ex. Queen's) décernant des MAP expliquaient leur choix par la pratique historique et la valeur supérieure de leur grade. Certains établissements décernant des MAP croyaient que ce grade ciblait davantage les étudiants axés sur la pratique – souvent des professionnels à mi-carrière (Western) – et leur enseignement portait davantage sur le fonctionnement des grandes institutions.

Certains programmes ont maintenu leur accent sur l'étude de l'administration publique à l'opposé des politiques publiques, et insistaient sur les éléments pratiques de l'administration, notamment la prestation des programmes, la gestion des ressources humaines et des finances et la comptabilité (la MPADP de l'Université York, et Ryerson). D'autres sont plus axés sur les politiques publiques en abordant le processus décisionnel, la mobilisation du public, l'économie et l'analyse stratégique (Toronto et Ottawa). Dans une mesure plus ou moins grande, tous les autres programmes ont adopté une approche essentiellement hybride (Queen's, Western, Carleton, Ryerson).

Les études menées aux États-Unis sur les différences relatives à la fois aux programmes et aux étudiants optant pour une MAP ou une MPP ont révélé des divergences mineures (Infeld et Adams, 2011; DeSoto et coll., 1999), dont les principales ont été exposées ci-dessus. À l'instar du contexte canadien, nous n'avons pu expliquer les choix des programmes et leurs titres.

13. Administration et politique ou gouvernement

L'Université d'Ottawa a annoncé son intention de créer une école d'études gouvernementales, tout comme l'Université Western. Même si ces deux institutions donnaient suite à ce projet, leur conception préliminaire semble très différente. L'école de Western serait moins axée sur la pratique des politiques que celle à Ottawa et mettrait l'accent sur les échelons publics infranationaux. Le concept d'école d'études gouvernementales élargirait la portée des programmes existants en s'attardant aux aspects stratégiques, politiques, administratifs et institutionnels du gouvernement dans de nombreuses perspectives, y compris les ONG, les entreprises, les conseillers et les politiciens. Par contre, ce concept réduirait la portée des programmes en laissant tomber les intérêts stratégiques du secteur privé ou des ONG, à titre d'embaucheurs éventuels des diplômés. Aux États-Unis, la Harvard Kennedy School of Government ne connaît pas ce problème, en raison de sa taille et des programmes offerts dans différentes filières. Il y aurait lieu de démarquer ces filières afin d'éviter la réaction défavorable des employeurs potentiels. De plus, il faudrait distinguer les différents grades décernés par ces écoles, c.-à-d. les MAP des MPP, ainsi que la gestion des politiques de la gestion des ONG, des organismes philanthropiques ou de la gestion des gouvernements autochtones.

14. Programmes d'études

Alors qu'il a été impossible dans notre étude d'effectuer une analyse et une comparaison détaillées du tronc commun de l'ensemble des programmes, nous avons néanmoins tiré des conclusions générales qui sont exposées à l'annexe B. Le degré de distinction entre les troncs communs de l'ensemble des programmes est surprenant. Il y a lieu d'en donner un bref aperçu pour comprendre leurs différences.

À cet égard, le tableau 1 est utile et les entrevues ont donné des informations éclairantes, alors que l'Atlas of Public Policy and Management (portal.publicpolicy.utoronto.ca) présente des éléments probants. L'Atlas déconstruit les concepts, les sujets et les cours d'administration publique, puis examine le tronc commun et fait certaines comparaisons (Clark et Pal, 2013). Ce tronc commun devrait être essentiellement uniforme à l'échelle des programmes et, d'après notre examen sommaire, il l'est dans les grandes lignes. Il est cependant instructif de s'attarder aux différences.

Certains programmes exigent un cours sur l'éthique et les valeurs (la MPADP de York ainsi que Toronto, Ottawa et Waterloo), tandis qu'il s'agit d'un cours facultatif dans d'autres (p. ex. Glendon). D'autres comprennent un cours obligatoire sur les affaires internationales (Ottawa et Carleton).

Certains établissements sont fiers de s'attarder à l'économie, qui constitue une matière importante de leurs tronc commun et programme (Toronto, Carleton), tandis que d'autres sont tout aussi fiers que leurs programmes ne comprennent pas cette exigence (McMaster). L'Université de Waterloo n'exige pas de cours en économie, même si son programme se spécialise dans les finances publiques. L'Université de Toronto met l'accent sur la microéconomie et la macroéconomie dans les cours obligatoires de niveau supérieur et offre un cours d'été intensif en mathématiques, avant la première année, pour aider les étudiants à se préparer aux exigences relativement rigoureuses des cours.

Par ailleurs, certains programmes insistent sur les méthodes quantitatives (Toronto, Carleton), tandis que d'autres abordent cette matière dans des cours facultatifs ou ne l'abordent pas (Waterloo). D'autres se concentrent sur les sciences de décision et les processus décisionnels. Certains ciblent l'analyse rigoureuse, alors que d'autres s'attardent à la connaissance des processus. Certains mettent l'accent sur les compétences conceptuelles en laissant l'acquisition des connaissances à la formation et à l'expérience en cours d'emploi. D'autres encore cherchent à préparer les diplômés pour qu'ils remplissent leurs fonctions dès l'embauche en prodiguant des connaissances précises sur les rouages gouvernementaux.

Certains programmes offrent des spécialisations particulières, comme les politiques et l'administration autochtones à l'Université Carleton et les politiques et la gouvernance autochtones dans le programme MPIA de l'Université Queen's, qui est offert conjointement avec le Tyendinaga's First Nations Technical Institute. L'Université d'Ottawa offre des programmes interdisciplinaires en études féminines et en durabilité de l'environnement. L'Université Carleton quant à elle offre une maîtrise en philanthropie et leadership dans le secteur à but non lucratif (MPNL). Les grades décernés doivent être indicatifs des compétences acquises.

Il existe aussi une panoplie de sous-spécialisations. L'Université Carleton compte une spécialisation en gestion publique et une autre en innovation, science et environnement. Plusieurs programmes offrent des sous-spécialisations en gestion du secteur sans but lucratif ou des ONG (Carleton). D'autres encore comprennent une spécialisation en développement international (Carleton).

De nombreux programmes dispensent un cours d'intégration pour récapituler la matière des quatre ou cinq semestres précédents (Toronto, Ottawa), mais la majorité n'offre pas ce cours. D'autre part, un mémoire de recherche sous la supervision d'un professeur sert souvent à résumer l'apprentissage dans le programme. L'Université de Toronto, entre autres, n'exige pas de mémoire de recherche à titre d'option (mais répond souvent aux demandes en ce sens des étudiants), alors qu'un mémoire est exigé à l'Université d'Ottawa. La MPADP de l'Université York comprend une option avec mémoire supervisé. D'autres établissements offrent aussi cette option (Ryerson, Glendon, Carleton) ou un programme avec thèse (Ryerson). Le mémoire remplace habituellement un cours obligatoire et vise à évaluer les capacités de recherche, de réflexion et d'exposé des étudiants.

Alors que les étudiants veulent apprendre les « ficelles du métier », les concepteurs de programme cherchent à inculquer la réflexion critique aux diplômés.

15. Grades conférés

Les grades conférés peuvent parfois prêter à confusion. Comme mentionné, l'Université Queen's décerne une MAP, alors que l'école se dit de politiques publiques. L'Université Ryerson désigne son grade comme une maîtrise en politique et administration publiques, mais le programme est enseigné dans le département de sciences politiques et d'administration publique. L'Université Carleton décerne une MAP ainsi qu'une MA en gestion politique, mais celle-ci ne relève pas du département de politiques et d'administration publiques.

La MPADP de l'Université York confère une désignation en droit, car des cours sont dispensés par les professeurs de l'école de droit Osgoode Hall, mais ce n'est pas un grade en droit. Par contre, l'Université de Toronto offre une MPP combinée à un doctorat en jurisprudence (J.D.); ce programme est administré à la fois par la Faculté de droit et l'École de gouvernance et de politiques publiques. Ce grade conjoint est conféré après quatre années d'études.

L'Université Western offre un programme unique menant à une MAP en administration municipale, qui porte tant sur l'administration que le gouvernement. Dans ce cas, l'Université table sur les spécialités du personnel enseignant, qui possède des capacités considérables dans les enjeux urbains, et en a fait le point de mire du programme de MAP.

Certains soutiennent que ce méli-mélo de grades : MPP, MAP, MPADP, MPS, MPIA, MPNL, MA LG, MA PPA, et MA PA (Toronto, Queen's, York, Waterloo, McMaster, Glendon, Carleton, Western et Ryerson) ne fait que semer la confusion.

Le site Web de la NASPAA énumère huit différentes MAP ou MPP, et le Canada en compte autant. Quoi qu'il en soit, la différenciation procure des choix. Les étudiants et les employeurs éventuels ne doivent cependant pas

être déroutés par les différents grades, dans la mesure où les cours, les programmes et les apprentissages sont décrits avec clarté et transparence.

16. Durée des programmes

La durée des programmes varie considérablement. L'École des études politiques de l'Université Queen's offre la MAP la plus courte – dix mois –, qui a toujours été de cette durée. L'Université Queen's offre aussi une maîtrise professionnelle en administration publique (PMPA) à temps partiel, sur une période de deux ans. Alors que le programme de base peut être combiné à un programme d'études supérieures de 10 mois, il est évident que les grades de 20 mois offerts par les autres écoles approfondissent les connaissances, à la fois en ce qui concerne l'expérience pratique (dans le cadre de stages, dans certains cas) et les cours facultatifs et obligatoires supplémentaires. Comme souligné, les universités Queen's et de Toronto offrent une MAP combinée à un J.D. d'une durée de quatre ans.

Il est impossible de répondre dans l'absolu à la question de la formation adéquate dans un programme professionnel en administration publique. De solides arguments peuvent être formulés tant pour les programmes de 10 que de 20 mois. S'il est possible de terminer une maîtrise en économie ou en sciences politiques en 8 mois, alors un grade professionnel de 10 à 20 mois, comme une MAP ou une MPPA, est justifié. On peut cependant soutenir que les programmes plus longs sont préférables.

III. Politique officielle sur les écoles de politiques publiques

Dans la section ci-dessus, nous avons examiné différentes dimensions des programmes de politiques publiques dans les universités ontariennes. Nous avons décrit les similarités et les différences et, dans certains cas, la valeur des différences définies. Dans les sections qui suivent, nous tâchons de déterminer les éléments que l'Ontario pourrait intégrer à la politique officielle sur les écoles de politiques publiques.

A. À quoi ressemblerait une politique officielle sur les écoles de politiques publiques?

Si le gouvernement de l'Ontario envisageait une politique officielle sur les écoles de politiques publiques, il devrait répondre à quelques questions normatives. Qui serait concerné par la politique? Qui serait responsable de son élaboration? La variété et la différenciation des programmes sont-elles souhaitables? Quel devrait être le degré de convergence et de cohérence entre les différents programmes? À quel point les différences doivent-elles être évidentes, claires et transparentes? Quelle marge de manœuvre devrait être laissée aux étudiants pour concevoir leur propre programme? De quelle façon peut-on mesurer le succès définitif de la politique?

Pour assurer le succès de la politique, il conviendrait d'élaborer des indicateurs servant à déterminer les antécédents des étudiants (leur grade de premier cycle décerné par quelle université) et leur lieu de travail après la diplomation, de même que leurs résultats professionnels (revenu, statut socioéconomique, revenu de leurs enfants, etc.). Il faudrait aussi répondre à la question suivante : Quelle est la valeur de leur carrière et de leur contribution personnelle à la province après leurs études dans une université ontarienne et ont-ils appliqué leurs connaissances dans leur vie professionnelle? On s'attendrait à ce que la valeur marginale de leurs études (à la fois pour eux-mêmes et pour la province) soit égale au coût marginal de celles-ci (c.-à-d. les sommes qu'ils ont engagées ainsi que celles de la province et de l'université).

Pour maximiser la valeur potentielle de leur éducation, il serait important pour les étudiants de connaître les différences entre chaque programme, notamment le tronc commun, les cours facultatifs, la compétence du personnel enseignant, la qualité de leurs condisciples et la valeur de leur emploi à la diplomation. On peut supposer que ces

différences seraient évidentes dans les brochures et les envois des écoles supérieures. En particulier, il importe que cette information soit accessible sur le site Web de l'université et du programme. Idéalement, le MFCU, le COQES ou le Conseil des universités de l'Ontario (CUO) fournirait sur leur site Web des comparaisons des données, des similarités et des différences des programmes. De plus, il serait important de disposer de mesures normalisées pour l'ensemble des écoles, de façon que les étudiants futurs puissent eux-mêmes comparer, évaluer et juger les programmes. Enfin, le tronc commun devrait être validé par une autorité externe pour en assurer la pertinence et la suffisance.

En outre, il serait nécessaire d'examiner si le nombre croissant de majeures en politiques publiques dans les programmes de premier cycle a une incidence sur ceux de deuxième cycle. Les programmes de premier cycle vont-ils servir à compléter ou à remplacer les grades supérieurs? La réponse n'est pas évidente. Il se peut que la prolifération des études de premier cycle en politiques publiques favorise l'employabilité des diplômés et réduise la valeur marginale d'un grade supérieur. D'autre part, ce qui est beaucoup plus probable, cela signale un intérêt croissant pour les programmes de deuxième cycle en politiques publiques à la fois chez les étudiants de premier cycle faisant une majeure en politiques publiques ainsi que les étudiants diplômés du premier cycle en économie et sciences politiques.

Pour déborder l'aspect normatif et faire un examen à rebours, on pourrait concevoir un modèle d'études supérieures en administration publique qui tient compte de la demande associée pour les analystes de politiques, les attachés politiques, les politiciens, les administrateurs et le personnel semblable émanant des bureaucraties, des partis politiques, des ONG et des entreprises, et la concilier à la fonction productive d'un diplômé en politiques publiques. Pour trouver le juste équilibre, puis pour considérer les ajustements dynamiques nécessaires au fil du temps ainsi que les déterminants de chacun, il faudrait déterminer la politique optimale sur les écoles de politiques publiques. La définition des instruments de politique qui auraient un effet sur ce marché en influençant ces déterminants offrirait ensuite l'occasion aux décideurs de concevoir des interventions susceptibles d'optimiser le bien-être social. Un tel processus stratégique doit reposer sur des données et des preuves fondées. Il faudrait d'abord recueillir une information complémentaire sur les emplois auxquels accèdent les diplômés et les attentes des employeurs à l'endroit des titulaires de MAP. Il serait utile de consulter les intervenants (un groupe important et diversifié d'employeurs éventuels) afin de combler les lacunes dans les données probantes avant d'élaborer une telle politique.

De telles étapes n'ont pas été franchies. Plutôt, la présente section renferme une analyse heuristique du marché et dégage les constatations des entrevues et de la documentation afin de répondre aux questions ci-après pour définir les déterminants de la formule d'optimisation formulée ci-dessus.

B. Qui serait visé par la politique?

La première question à laquelle doivent répondre les décideurs concerne les personnes visées par la politique. Ils doivent aussi déterminer les destinataires des programmes d'administration publique. Malheureusement, les données à ce sujet sont fragmentaires, empiriques et ne sont pas recueillies de façon systématique.

Il ressort des entrevues que les étudiants se spécialisant en sciences politiques ou en économie tendent à faire des études supérieures dans ces disciplines. Les programmes comme ceux des universités McMaster et Guelph semblent attirer seulement les étudiants en sciences politiques, ce qui constitue une anomalie. La majorité des programmes attirent des étudiants aux antécédents multiples. De plus, les programmes de politiques publiques tendent à intéresser les étudiants qui possèdent déjà un grade supérieur dans une autre discipline. Nous avons donc constaté qu'à l'Université de Toronto, près de 20 % des nouveaux étudiants sont titulaires d'une maîtrise ou d'un autre grade supérieur ou professionnel dans un domaine comme le droit, la médecine, la biologie ou l'urbanisme. À cette université, seulement de 20 à 50 % des étudiants entrants ont fait une majeure en sciences politiques ou en économie. Alors que cette constatation a été confirmée de manière empirique dans les entrevues à d'autres institutions, elle n'a pas été corroborée par toutes les entrevues. La preuve est au mieux parcellaire.

Dans l'examen de la demande relative à ces programmes, il est instructif de s'arrêter aux listes d'attente. Seul le

programme de MAP de l'École Schulich présentait des demandes d'inscription sporadiques, alors que la demande pour les autres était constante et, dans une certaine mesure, croissante. Les programmes menant à une MPADP de Toronto, Ryerson et York et le programme de l'Université d'Ottawa présentaient des ratios de demandes en fonction du nombre de places disponibles de l'ordre de huit ou dix contre un. Dans les entrevues, aucun responsable de programme n'a exprimé d'inquiétude au sujet de la qualité des demandeurs ou de leur nombre. La majorité des demandeurs à ces programmes venaient de l'Ontario. Dans certains cas (p. ex. Queen's, Toronto, Ottawa), les programmes attiraient des étudiants de partout au Canada. La majorité des programmes recevaient chaque année une ou deux demandes d'étudiants étrangers, mais aucune des écoles n'avait reçu un grand nombre de demandes de provenance internationale.

On peut soutenir que si la diversité et la qualité des condisciples contribuent à enrichir l'expérience des étudiants, alors un nombre accru d'étudiants étrangers améliorerait la qualité des résultats étudiants. Cette amélioration proviendra principalement des formules de financement et des flexibilités du MFCU et d'autres sources.

Il faut également souligner que, dans une certaine mesure, l'administration publique est un programme d'abstraction ayant un intérêt universel qui concerne particulièrement sur la politique, la culture et les institutions d'un pays donné, comme le Canada. Les étudiants d'échange à l'Université de Toronto qui viennent de l'École Hertie de Berlin et les étudiants de Toronto qui font un semestre d'études à Sciences Po à Paris en apprennent énormément sur les abstractions des politiques publiques. Toutefois, ils apprennent aussi les particularités du contexte politique, de l'administration et des politiques du Canada ou de la France.

De nombreux étudiants possèdent une vaste expérience professionnelle. Dans certains programmes cependant (McMaster, Guelph), presque tous les étudiants viennent directement des programmes de premier cycle. Dans d'autres universités (p. ex. Toronto, Western, Queen's), beaucoup d'étudiants reviennent aux études pour obtenir une maîtrise après avoir travaillé au Canada ou à l'étranger, dans l'administration publique, pour des ONG ou dans le secteur privé. Cela procure une expérience enrichissante aux autres étudiants, qui peuvent venir directement du premier cycle.

Beaucoup d'étudiants mettent à profit, dans leur programme d'études, l'expérience acquise en résolution de problèmes liés aux politiques publiques. Par exemple, chaque année, plusieurs étudiants de l'Université de Toronto ont des enfants et utilisent les services publics, et ce côtoiement augmente leurs connaissances et leur expérience pour analyser les enjeux de politiques publiques, dont tirent aussi parti leurs condisciples.

Lorsqu'on considère les destinataires des programmes de politiques publiques, on doit tenir compte des employeurs éventuels des diplômés. Dans la mesure où les politiques publiques constituent un domaine de réalisation universitaire et intellectuelle, de toute évidence, les étudiants mêmes en sont des clients, ce qui peut être suffisant pour justifier l'existence des programmes.

Quoi qu'il en soit, dans la mesure où on a affaire avec des programmes professionnels, le point de départ indiqué pour examiner la demande est la bureaucratie gouvernementale. La majorité des diplômés de l'Université de Toronto obtiennent un emploi dans la fonction publique de l'Ontario (FPO), d'autres bureaucraties provinciales, les administrations municipales et le gouvernement fédéral. Chaque année, un ou deux étudiants se trouvent un emploi à l'étranger. D'ailleurs, les diplômés de Ryerson décrochent surtout des postes dans la FPO, soit à Toronto ou les municipalités voisines. Le programme d'ESAPI du Collège Glendon est fier de placer beaucoup de ses diplômés dans la FPO et d'autres services publics provinciaux.

L'ancien secrétaire du Cabinet de la FPO a fait savoir que l'existence des écoles de politiques publiques contribue à la professionnalisation de la FPO et est une source croissante de recrutement. On ne sait cependant pas dans quelle mesure les diplômés d'autres programmes dans la province sont interchangeables aux yeux d'autres employeurs.

Chaque année, de nombreux diplômés des écoles de politiques font partie des nouvelles recrues de la fonction

publique fédérale. En effet, plusieurs nouvelles recrues (p. ex. quelques diplômés de l'Université de Toronto) participent aux soi-disant « programmes de recrutement d'élite », comme le programme de formation accélérée d'économistes et le programme de recrutement de décideurs.

D'ailleurs, les grandes entreprises privées engagent de plus en plus de diplômés des programmes de politiques publiques. Alors que certains sont embauchés dans des postes de relations commerciales ou gouvernementales et réussissent dans ces postes, ce n'est pas nécessairement le meilleur emploi de leurs compétences, car ils n'ont pas été formés spécifiquement pour ces fonctions. Les titulaires de MBA tendent à suivre des cours en relations commerciales ou gouvernementales, alors que les titulaires de MAP ne sont pas généralement préparés pour ces postes, mais sont souvent affectés à des postes d'analystes de politiques publiques plutôt qu'à ceux de relationnistes. Par exemple, Ed Clark, ancien sous-ministre fédéral et ancien président du Groupe financier TD, a précisé que la Banque TD engage parfois des diplômés en politiques pour ses services de relations commerciales et gouvernementales, mais ils sont habituellement recrutés pour appuyer la recherche en politique dans le service d'économie interne, au lieu de représenter la Banque auprès des gouvernements. D'autres établissements financiers réglementés ont donné des exemples similaires. Le fait que des diplômés aguerris aux politiques travaillent dans le secteur privé peut permettre aux entreprises de mieux comprendre les processus publics d'élaboration de politiques et de prise de décisions.

D'après les interviewés, les ONG embauchent de plus en plus de diplômés en politiques. Que ce soit chez CARE Canada, l'Association canadienne des retraités ou les ONG internationales, comme la Croix-Rouge internationale, CUSO international ou Plan de parrainage international, les diplômés obtiennent des postes en prestation de programmes et en analyse de politiques et de programmes.

Un nombre croissant de diplômés sont aussi engagés dans les cabinets des ministres provinciaux et fédéraux. Beaucoup d'étudiants entrants se destinent à la politique et veulent mettre leurs connaissances à contribution dans le contexte politique. Le cabinet de la première ministre de l'Ontario, Kathleen Wynne, compte des titulaires de MPP, ainsi que plusieurs de ses ministres. Greg Selinger, premier ministre du Manitoba, est diplômé de l'École d'études politiques de l'Université Queen's, de même que Karen Stintz, ancienne conseillère municipale et candidate à la mairie de Toronto. De nombreux interviewés s'attendent à ce que de plus en plus d'étudiants et de diplômés fassent carrière en politique, vu leurs intérêts et leur prédilection. Il n'est pas mauvais que des politiciens soient formés en politiques et cela est conforme à la longue tradition de professionnalisation en France.

Enfin, il faut tenir compte des administrateurs universitaires et de leurs incitatifs et motivation à créer, gérer et développer les programmes. D'après le modèle de financement qu'utilisera le MFCU, il serait dans l'intérêt des administrateurs universitaires (les vice-recteurs et les chanceliers) d'ajouter des programmes ou une école de politiques publiques. De plus, dans l'examen stratégique de la panoplie de programmes offerts par une université, il pourrait être un avantage pour elle d'offrir la gamme complète. On peut en dire autant d'autres programmes professionnels comme la médecine, le droit ou le génie. Les administrateurs universitaires semblent vouloir s'assurer que leur institution offre l'éventail complet des programmes. Dans un cas, l'administrateur croyait que l'université avait l'« obligation » de jouer un rôle de chef de file dans la société à l'égard des politiques publiques.

En outre, les administrateurs peuvent vouloir miser sur les différents acquis de l'université pour la positionner stratégiquement dans le secteur, et il est souvent facile d'ajouter les politiques publiques à ses disciplines éprouvées de droit, de santé publique, d'études commerciales, etc. Dans certains cas, le chancelier ou le vice-recteur a constaté que ces programmes ne prenaient pas tant appui sur les acquis, mais comblaient plutôt les lacunes de programmation. Parfois, l'administrateur croyait que la création ou le développement d'un tel programme permettrait à l'université de se positionner à l'avenir dans un secteur de croissance intellectuelle ou d'expansion du marché du travail. Répétons que de nombreuses entrevues ont fait état de ces stratégies à un degré quelconque.

Pour concevoir une politique officielle sur les écoles de politiques publiques, il faut décider au préalable qui sont les destinataires de la gamme de programmes. La preuve empirique révèle que la demande de diplômés en politiques

provient des gouvernements, des partis politiques, des ONG et du secteur privé. De plus, la demande émanant des diplômés de premier cycle relativement aux programmes de maîtrise justifie l'existence de ces programmes.

C. Qui serait responsable d'élaborer la politique?

Cette question peut sembler évidente pour certains, car le MFCU devrait être chargé de mettre en place une telle politique. Néanmoins, nous devons considérer avec sérieux qui en serait le responsable tout désigné.

Nous pourrions imaginer ne pas adopter de politique. Pour autant que je sache, il n'y a pas d'administration qui a adopté une politique explicite pour créer de nouveaux programmes d'administration publique. Il n'y a pas non plus de crise dans l'enseignement des politiques publiques en Ontario. On pourrait laisser le soin à chaque université de définir son programme, le développer au gré des circonstances et laisser le marché des étudiants décider si l'éventail des cours offerts et leur qualité sont adéquats. S'il n'y a pas de demande pour un programme, alors ce programme n'existerait pas. Si un programme peut constituer un vecteur d'expansion et de financement, alors son développement serait une suite logique. Si le modèle décrit dans la section précédente est valable, il est préférable de laisser le marché évoluer sans interférence du MFCU. D'ailleurs, c'est l'évolution que suit le domaine depuis plusieurs décennies.

Par contre, on pourrait reconnaître le besoin d'adopter une telle politique, mais laisser le soin de l'élaboration au CUO, essentiellement un organisme autoréglementé qui serait chargé de coordonner, de promouvoir la collaboration et d'inciter ses membres à concevoir la politique et à s'y conformer. C'est particulièrement le rôle du Conseil des études supérieures de l'Ontario (CESO), qui a conseillé les doyens des écoles d'études supérieures, réunis sous les auspices du CUO, et qui veille à assurer la qualité des études supérieures et de la recherche en Ontario. Le rôle d'assurance de la qualité a été transféré au Conseil d'assurance de la qualité des universités de l'Ontario (CAQUO), qui a adopté un cadre d'assurance de la qualité et demandé à chaque université de mettre en place un processus interne en ce sens. Le CAQUO compte un comité d'évaluation et de vérification chargé de mettre en œuvre le programme d'assurance de la qualité. Le CAQUO a un champ de compétence si vaste qu'il est peu probable qu'il apporte une expertise particulière à l'évaluation des programmes d'études supérieures en politiques publiques.

Bien entendu, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) pourrait aussi s'acquitter de fonctions similaires. Pourtant, elle n'a jamais joué de rôle concernant l'agrément.

Par contraste, l'Association canadienne des programmes en administration publique (ACPAP) remplit une mission claire concernant les programmes universitaires d'administration publique et a l'avantage d'être pancanadienne. Son programme d'agrément repose sur des normes cohérentes et déterminées pour évaluer la qualité. Bien entendu, l'agrément ne sert qu'à mesurer les programmes par rapport à une norme minimale et n'exige pas de classement de leur qualité. Tous les intervenants ne pourraient se rallier à un seul programme d'agrément mais, tout compte fait, il s'agit d'un service d'agrément hautement respecté par les administrateurs universitaires et les directeurs de programme. Une critique a été formulée dans les entrevues concernant les évaluations de l'ACPAP et portait sur les difficultés à placer les diplômés en politiques publiques, mais il s'agissait d'une année où un gel de l'embauche sévissait dans la FPO. D'après certains administrateurs, l'agrément n'accroissait pas grandement leur capacité à attirer d'excellents étudiants.

Il serait sensé que la responsabilité de la conception et de l'exécution d'une politique sur les écoles de politiques publiques revienne au MFCU. La politique pourrait simplement expliciter le tronc commun minimal. Le MFCU pourrait favoriser la conformité aux normes en matière de durée et de rigueur et imposer les exigences d'agrément, qui serait accordé par d'autres organismes comme l'ACPAP ou le CAQUO.

On pourrait user de contrainte à plusieurs niveaux pour mettre en œuvre la politique. La conformité serait exigée avant d'octroyer des fonds ou l'autorisation de décerner des grades. Il pourrait s'agir d'un modèle aux fins d'application ou encore d'une suggestion. La Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire (CEQEP) a déjà été

créée par voie législative pour conseiller la ministre sur l'autorisation de décerner des grades. Cependant, dans les grades autorisés, il y a une large marge de manœuvre quant aux spécialisations.

Même si l'approche officielle à l'égard de la politique présente un certain intérêt, compte tenu de l'opacité des descriptions de programme, de la confusion possible chez les étudiants et employeurs éventuels et de la possibilité de doublons inutiles, il serait sensé pour le MFCU d'assumer un rôle élargi dans l'autorisation des programmes de politiques publiques.

D. Différenciation

Comme l'a montré l'examen ci-dessus, il existe un vaste éventail de programmes. Même si les différences peuvent sembler minimes aux non-initiés, à mon avis, elles sont importantes pour les praticiens recruteurs et les analystes de politiques. Fait intéressant, chaque directeur de programme a commencé son entrevue en précisant le caractère unique de son programme.

Dans certains cas, les spécialisations ressortent clairement du titre du programme ou du grade. Dans d'autres cas, on peut trouver cette information sur le site du programme. Cependant, il arrive trop souvent qu'on y renvoie de manière obscure et parfois, elle n'est pas suffisamment claire. Il serait utile, pour les étudiants entrants, de clarifier la terminologie et les titres des grades et programmes ainsi que les spécialisations associées.

Les différences dans les cours, les grades et les spécialisations dans les programmes de l'Ontario coïncident avec les différences relevées dans les études canadiennes et américaines sur les programmes de politiques (Geva-May et Maslove, 2006; Gow et Sutherland, 2004; Infeld et Adams, 2011). Les MAP tendent à cibler la pratique et la gestion, alors que les MPP mettent l'accent sur l'analyse des politiques et les méthodes quantitatives. La NASPAA aux États-Unis décrit les différences en détail, bien qu'il est possible de trouver de nombreux exemples où les programmes de MAP et de MPP ne sont pas conformes aux définitions présentées.

Les programmes se distinguent également par les stages. L'Université de Toronto exige un stage, et le Collège Glendon en recommande un et aide à placer les étudiants. Pour compenser un stage, il est parfois exigé des étudiants qu'ils suivent des cours supplémentaires.

Comme mentionné ci-haut, certains programmes se distinguent en offrant aux étudiants la possibilité de rédiger un mémoire de recherche au lieu de suivre un cours obligatoire, et ils peuvent utiliser le mémoire pour récapituler les connaissances apprises dans le programme.

Quoi qu'on dise, la taille importe. Le nombre d'étudiants permettra de déterminer le nombre de professeurs associés au programme. Un grand nombre de professeurs facilite la spécialisation et, partant, la différenciation. L'accent de l'Université Western sur l'administration municipale s'explique par le fait que quatre professeurs principaux du département de sciences politiques sont associés au programme, et leurs intérêts de recherche et leur renommée ont fait du programme un centre d'excellence des enjeux municipaux. De même, le développement du programme de l'Université de Toronto a permis à l'administration de nommer plus de professeurs venant d'autres facultés, écoles et départements.

Le programme de MPADP de l'Université York a gagné en importance, de sorte qu'il joue un rôle substantiel dans la Faculté des études supérieures. Cependant, le programme d'études commerciales menant à une MAP de l'École Schulich demeure de petite envergure, ce qui limite la diversification de son personnel enseignant. Bien que les deux professeurs du programme possèdent un ensemble exceptionnel de compétences, sa petite taille ne favorise pas la diversification. Par ailleurs, du fait de son implantation dans une grande université urbaine diversifiée, l'École Schulich peut faire appel à des professeurs de premier ordre du programme d'études commerciales pour enseigner la comptabilité, l'économie, la finance et la gestion des opérations dans le cadre du programme de MAP.

Les échanges internationaux sont un autre important facteur de distinction entre les programmes. Le Collège Glendon offre une maîtrise conjointe avec l'Université de Strasbourg. L'Université de Toronto offre un échange pendant un semestre à l'École Lee Kwan Yew de politiques publiques de l'Université nationale de Singapour, ainsi qu'à l'École Hertie à Berlin et à Sciences Po à Paris.

Enfin les programmes diffèrent pour ce qui est du financement qu'ils offrent aux étudiants. Dans certains cas, aucune bourse n'est offerte, car le programme coop permet aux étudiants de gagner suffisamment d'argent pour leurs études (Waterloo). Dans d'autres cas, une université peut offrir aussi peu que 1 000 \$ à chaque étudiant, tandis que d'autres versent jusqu'à 16 000 \$ en plus de l'exonération des frais de scolarité. Dans chacune de ces universités, les étudiants touchent des fonds allant de 10 000 à 12 000 \$. Ces octrois influencent grandement le choix de programme des étudiants. Comme mentionné, l'effet des stages sur le financement fluctue aussi selon le programme.

Le MFCU a rédigé une politique provisoire sur la différenciation (MFCU de l'Ontario, 2013). Le cadre de politique traite de plusieurs composantes, notamment l'accès, la qualité de la recherche et de l'enseignement, la viabilité budgétaire et les parcours des étudiants. Comme l'a souligné le MFCU :

Le gouvernement a opté pour la différenciation comme principal moteur pour le système d'éducation. Notre objectif primordial est de miser sur les forces bien établies des différents établissements, de leur permettre de fonctionner en complémentarité et de donner aux étudiants un accès abordable à un ensemble de programmes d'enseignement professionnel et universitaire qui sont nécessaires pour prospérer dans notre monde actuel.

La variété et la différenciation dont il est question dans le rapport concordent avec la politique provisoire du MFCU. Le régime proposé ici bénéficierait de la définition et de la divulgation transparente des spécialisations et des différenciations, qui seraient mises à exécution par les autorisations du MFCU.

E. Promotion des différences

Il est à l'avantage de futurs étudiants de compter sur de nombreuses possibilités de grades en politiques publiques, chacun avec son degré de spécialisation. Cette variété offre aux étudiants l'occasion d'explorer leurs intérêts et d'engager un examen théorique sérieux à leur sujet. De plus, grâce à cette variété, les universités peuvent exploiter leurs différentes forces.

Du point de vue des employeurs éventuels, il serait souhaitable d'offrir de nombreuses différentes spécialisations et de pouvoir choisir parmi les étudiants aux talents variés.

Toutefois, pour que la différenciation soit efficace tant pour les étudiants que les employeurs, les coûts d'information à engager pour mettre au jour et comprendre les différences devraient être faibles et les distinctions claires. Comme on le montre ci-après, dans une certaine mesure, cela n'est pas le cas.

F. Divulgation des différences

Après le bouche-à-oreille, les sites Web sont les principales sources que consultent les étudiants pour choisir leur programme. C'est un fait notoire que les sites sont opaques et parfois mal structurés. De nombreux programmes semblent identiques, même lorsque leurs différences sont importantes. De plus, les sites sont vite périmés et doivent faire l'objet d'une gestion et d'une actualisation constantes.

Dans certains cas évidemment, les différences sont clairement délimitées. Le programme d'administration municipale menant à une MAP de l'Université Western est unique et la nature particulière de l'enseignement ressort clairement à la lecture du site. De même, l'accent sur la gestion financière et les questions juridiques est évident sur le site du

programme de MPADP de l'Université York. Pourtant, il ne semble pas que la majorité des sites des écoles distinguent les programmes d'administration publique de ceux de politiques publiques et ils ne divulguent pas les différences entre les programmes.

Néanmoins, l'Université Queen's, qui offre le seul programme de MAP de 10 mois, communique clairement sa durée.

G. Où travaillent les diplômés?

La preuve empirique montre que les étudiants parviennent à se trouver un emploi dans un vaste éventail de secteurs, dont les bureaucraties gouvernementales, les partis politiques, les ONG et le secteur privé. Malheureusement, il n'existe pas d'enquête complète ou même valable auprès des diplômés pour répondre à cette question. Certains programmes recueillent des données et ont des renseignements précis sur leurs diplômés.

Malheureusement, l'information ci-dessus est fondée sur les réponses générales des interviewés et leur information anecdotique sur les emplois décrochés par les diplômés. Un examen systématique des placements serait un domaine d'étude souhaitable à l'avenir. Il serait aussi utile de recueillir une preuve pour aider les administrateurs à concevoir des programmes et les professeurs à donner les cours.

Quoi qu'il en soit, si le ratio du nombre de demandes par rapport aux places disponibles est indicatif, on constate une demande excédentaire relative aux études supérieures en administration publique. Si la preuve empirique de la demande émanant des employeurs est révélatrice, alors les diplômés n'ont pas de difficulté à se trouver un emploi de qualité au cours de la majorité des années.

H. Multiplicité optimale des écoles

Il serait présomptueux pour l'auteur de définir ce que constitue la multiplicité optimale des programmes dans l'ensemble des écoles de politiques et d'administration publiques. Toutefois, il serait utile de proposer un idéal.

Une vaste gamme de programmes est de mise. Ces programmes comprendraient ceux basés sur les connaissances pratiques du fonctionnement des grands organismes et la façon de prendre les décisions. Il y aurait aussi des programmes reposant sur une conception abstraite, conceptuelle et théorique du rôle possible et souhaitable de l'État. Ces programmes offriraient des cours sur les approches d'analyse abstraites de l'économie et du contexte politique, qui serviraient à élucider les problèmes sociaux. Il y aurait des programmes spécialisés sur les différents ordres de gouvernement, et certains cibleraient le secteur tertiaire, alors que d'autres mettraient l'accent sur le secteur privé et les politiques publiques. Certains programmes se concentreraient sur les méthodes quantitatives et d'autres sur l'analyse qualitative. Certains offriraient des grades conjoints (MAP et MPP) ou une maîtrise en arts ou sciences de l'environnement et sur les organismes autochtones, le droit, le travail social, la santé publique, ainsi que d'autres spécialisations des domaines de l'administration publique ou des politiques publiques.

À un certain degré, c'est ce qui existe actuellement. En raison de la prolifération des écoles de politiques publiques, l'Ontario est dans une situation enviable avec ses nombreux programmes de politiques publiques, qui peuvent être répartis en fonction de ces dimensions. Le problème ne semble pas découler de la multiplicité des programmes offerts, mais plutôt de la formulation et de la divulgation de distinctions claires et de la démarcation des différences. Pour que les étudiants et employeurs éventuels comprennent les programmes offerts, il faudrait clarifier l'information sur les sites Web et la rendre plus accessible.

IV. Conclusion

La prolifération effective des écoles de politiques publiques a soulevé un nombre de questions. Cette prolifération est-elle souhaitable? Faut-il concentrer les programmes d'études en politiques dans un petit nombre d'institutions? Les différences entre les programmes sont-elles évidentes pour les étudiants et les employeurs éventuels? Abstraction faite des différences, y a-t-il lieu de mettre en évidence les cohérences dans la programmation? Par quel moyen faut-il faire respecter les normes dans la diversité des programmes? Une fois entérinée, la prolifération est-elle valable à perpétuité dans un état stable?

La démarcation des différences dans les programmes et les cours est louable, si celles-ci sont évidentes pour les étudiants et les employeurs éventuels. Les différences dans les programmes universitaires de politiques publiques en Ontario sont à la fois subtiles et importantes, et il y a lieu de les préciser et de les souligner. De plus, les grades doivent refléter ces différences, et il faut éviter les dédoublements incontrôlés. Enfin, il revient au MFCU d'autoriser les changements dans la multiplicité des programmes.

A. La prolifération est enviable en soi

La prolifération peut être avantageuse ou nuisible. Si elle donne lieu à des programmes identiques sans distinctions, alors pourquoi ne pas mettre en place des centres d'excellence dans quelques universités? Mais si des différences existent dans plusieurs dimensions clés, alors la prolifération peut être avantageuse. De plus, si le domaine connaît un essor, où les employeurs recherchent de plus en plus de spécialistes qualifiés en administration publique ou en politiques publiques, alors la prolifération est indiscutablement enviable.

L'augmentation du nombre d'étudiants qui suivent des cours sur les politiques publiques et le fait qu'ils réussissent à obtenir des stages et des emplois à des salaires raisonnables dénotent clairement que la capacité du système est adéquate. Les entrevues et le taux de placement relativement élevé des diplômés laissent clairement entendre qu'il n'existe pas d'offre excédentaire de titulaires de MAP.

Étant donné les différences entre les programmes, rien ne laisse supposer que leur concentration dans un petit nombre de centres d'excellence permettrait d'améliorer le rendement. Plutôt, il serait justifié d'accroître le nombre d'écoles et de programmes, et non de les réduire, du fait de l'expérimentation dans la conception des programmes et de l'évolution continue de la discipline.

Ainsi, la prolifération est justifiée.

B. Différenciation à l'appui des programmes de l'Ontario

Bien que subtiles et parfois minimes, les différences entre les programmes de politiques publiques sont tout aussi significatives. Les étudiants de l'Ontario ont des choix, ce qui les avantage. Ils peuvent choisir de se concentrer sur l'administration publique en focalisant l'exécution, l'organisation, les processus et la prise de décisions, ou ils peuvent s'attarder aux politiques publiques ciblant la santé, le droit, l'analyse quantitative, les processus politiques ou l'analyse économique.

Les différences dans la durée, la conception et la spécialisation des programmes ainsi que l'expérience professionnelle associée offrent aux étudiants ontariens de nombreux choix intéressants. Ces programmes sont équivalents aux meilleurs programmes des universités américaines et européennes.

De plus, les employeurs peuvent discerner dans le détail les différences dans la qualité des programmes pour répondre à leurs besoins et à leur champ d'action, bien que, dans certains cas, un gestionnaire peut recruter de manière

sporadique et infréquent et ne peut ainsi tirer parti de ce bagage de connaissances. Toutefois, les employeurs qui engagent régulièrement des titulaires de MAP ou de MPP, comme les gouvernements, parviennent avec le temps à comprendre ces différences, et cette connaissance contribue au fonctionnement efficace du marché du travail. Par contre, les employeurs qui font rarement appel au marché seront pour le moins confus devant les différences et les sites opaques des programmes.

Même les différences entre les grades semblent avantager les Ontariens. La MPP est axée sur les politiques, alors que la MAP met l'accent sur l'administration. Il est facile de comprendre cette distinction. La meilleure différenciation des deux grades est formulée sur le site Web de la NASPAA, où la MPP met l'accent sur les méthodes quantitatives et les processus d'évaluation des politiques et la MAP, sur la gestion, les institutions et la mise en œuvre. Ces distinctions ne sont pas aussi évidentes dans les programmes en Ontario, où ceux menant à une MAP tendent à cibler la gestion financière, alors que ceux menant à une MPP sont axés sur l'économie. Pourtant, ces différences ne ressortent pas clairement de l'information sur certains programmes.

Certains soutiennent que ce méli-mélo de grades : MPP, MAP, MPADP, MPS, MPIA, MPNL, MA LG, MA PPA, et MA PA (Toronto, Queen's, York, Waterloo, McMaster, Glendon, Carleton, Western et Ryerson) ne fait que semer la confusion. Alors que ces nombreux différents grades couvrant essentiellement une matière similaire peuvent prêter à confusion, leurs différences sont importantes et permettent aux institutions de se démarquer par la nature des grades qu'elles décernent, ce qui est avantageux.

Ainsi, la différenciation appuie les programmes offerts en Ontario.

C. Promotion des différences

Étant donné que les différents employeurs recherchent des ensembles de compétences particuliers, il est souhaitable que les différents programmes mettent l'accent sur des matières distinctes. Il est en outre souhaitable d'exposer clairement ces différences. Les programmes et les écoles devraient promouvoir leurs points de convergence et de divergence. Les organismes tels l'IAPC, le CUO, l'ACPAP et le MFCU doivent expliciter les différences et promouvoir une compréhension commune de la terminologie et des concepts ainsi que des différentes forces et faiblesses de chaque programme. En outre, les groupes d'employeurs ont un rôle à jouer dans la promotion des différences.

Ainsi, il y a lieu de promouvoir les différences.

D. Divulgence transparente des différences

À l'heure actuelle, l'un des plus sérieux problèmes est l'opacité des sites sur les programmes. Un examen sommaire de ces sites a révélé que la majorité des programmes font valoir leurs mérites en utilisant des mots, descriptions et concepts similaires, sinon identiques.

Les étudiants pas plus que les employeurs ne peuvent comprendre les différences entre une MPS, une MPADP et un grade conjoint MPP-J.D. Tous les programmes pourraient viser à conférer aux étudiants les connaissances, les compétences et l'expérience requises dans tous les ordres de gouvernement afin de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et de dispenser les services à la population canadienne. Les programmes peuvent aussi se dire hautement interdisciplinaires en jetant des ponts entre les sphères de la politique nationale et de la politique internationale ou mondiale. Ils peuvent aussi chercher à préparer les étudiants pour assumer des postes de direction dans les organismes publics aux échelons fédéral, provincial ou municipal et les ONG ou des postes de journaliste d'affaires publiques ou de relationniste entre les secteurs privé et public. Un programme peut aussi offrir des cours obligatoires et facultatifs visant à renforcer les compétences analytiques et conceptuelles afin d'aborder les aspects politiques, économiques, organisationnels et normatifs des enjeux de politiques publiques. Un programme peut en outre avoir comme objectif de fournir aux étudiants des connaissances théoriques et conceptuelles de pointe pour leur

permettre de comprendre et d'analyser l'administration publique et pour les outiller avec le savoir-faire et les compétences nécessaires pour assurer leur succès dans un environnement organisationnel en constante évolution. Un programme pluridisciplinaire peut aussi mener à une MAP mettant l'accent sur l'analyse, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques afin de préparer des professionnels à la fois nouveaux et expérimentés pour faire carrière dans les secteurs public et sans but lucratif. (Ces renseignements sont tirés des sites des universités Waterloo, Toronto, Glendon, Carleton, Ottawa et Queen's.)

Sur certains sites, la spécialisation et la concentration du programme sont clairement formulées. Plus pointue est la spécialisation, plus il est probable que ce soit le cas. La MPADP de l'Université York met clairement l'accent sur la gestion, le droit et la justice sociale. Il est évident sur le site Web de l'Université Western que sa MAP est axée sur les enjeux d'administration municipale et cible des secteurs d'emploi particuliers.

Certains programmes font valoir l'agrément conféré par le CESO et l'ACPAP (Ryerson), alors que d'autres ne le mentionnent pas (p. ex. Carleton). La divulgation de cette information devrait être normalisée pour que les étudiants et les employeurs distinguent les différents programmes et comprennent aisément les différences.

Ainsi, les différences devraient être divulguées de manière transparente.

E. Adoption d'un tronc commun normalisé

La question du tronc commun est largement examinée dans la documentation. La section qui suit ne présente pas d'examen approfondi du tronc commun, mais seulement une discussion sommaire de ses composantes possibles. Typiquement, un tronc commun, qu'il soit dispensé dans des cours spécifiques ou combiné à d'autres cours, devrait aborder les sujets suivants : le rôle de l'État, la gouvernance et les institutions, les méthodes de recherche, les concepts dans l'administration publique et les politiques publiques, la macroéconomie et la microéconomie, la gestion publique, les processus de politique, et l'éthique.

Chaque programme présente une variante de ces thèmes. Certains comprennent des cours obligatoires sur l'éthique et les comportements moraux, alors que d'autres exigent un cours général d'économie axé sur les politiques publiques. D'autres encore ne comptent pas de cours d'économie. Certains exigent l'étude des méthodes quantitatives, tandis que d'autres ne comportent pas cette exigence.

De fait, l'établissement du tronc commun s'inscrit dans le rôle du directeur du programme ou de l'école, car il connaît toutes les composantes et comprend l'éventail des cours et des activités parascolaires susceptibles de conférer les compétences. Il assume un rôle important dans l'intégration des éléments du programme. Comme l'a expliqué un interviewé, le directeur est le motivateur en chef auprès du personnel enseignant et des étudiants. D'après un autre répondant, le directeur remplit le rôle le plus complexe, car il doit assumer la gestion ascendante auprès des doyens et des vice-recteurs, la gestion descendante auprès des directeurs de département, et la gestion latérale auprès des directeurs des autres écoles.

Il serait d'une grande utilité de ventiler les connaissances souhaitables transmises par un programme idéal et de les regrouper en ensembles de compétences à intégrer à chaque programme d'études. Clark et Pal ont effectué en quelque sorte cet exercice dans leur rapport pour l'ACPAP (Clark et Pal, 2011) et l'Atlas (Clark et Pal, 2013). Il n'existe pas de vue cohérente chez les administrateurs au sujet de la composition du tronc commun essentiel. Plutôt, comme mentionné ci-haut, certains programmes exigent des étudiants qu'ils terminent une variante des cours de base, tandis que d'autres ne l'exigent pas.

En ce qui concerne la durée des programmes de deuxième cycle, il est évident qu'une université quelconque parviendrait difficilement à la modifier. Les diplômés existants, qui mettent à profit leur grade conféré par l'Université Queen's ou autre, ont un vif intérêt à maintenir la crédibilité de ce grade. La modification de la durée entraînerait des grades de deux niveaux, soit les anciens et les nouveaux, ce qui n'est pas souhaitable.

Les maîtrises en économie et sciences politiques durent habituellement un an et il n'est pas déraisonnable de vouloir maintenir leur comparabilité à une MAP. Alors que la norme fluctue et que d'autres universités continuent d'offrir des MPP de deux ans, des pressions sont exercées sur l'Université Queen's pour qu'elle emboîte le pas et modifie la durée. La question clé est de savoir si les étudiants et employeurs éventuels seront induits en erreur et ne comprendront pas la différence. Rien ne laisse supposer que ce sera le cas, même si certains établissements concurrents ont critiqué l'Université Queen's pour son programme de dix mois. La pertinence de la durée d'un programme sera évaluée indirectement s'il faut aborder la question d'un tronc commun normalisé et normaliser les grades.

Tous les programmes devraient comprendre un tronc commun normalisé.

F. Diplomation en politiques publiques et agrément

De toute évidence, les universités ontariennes établissent leurs propres programmes et normes de rendement. Chacune a adopté un processus pour mettre en place un nouveau programme et des normes relatives à l'enseignement, à la notation, au tronc commun et aux grades.

À la fois la NSPAA et l'ACPAP, ainsi que le CESO, offrent ou exigent l'agrément des programmes d'études supérieures en administration publique. Comme mentionné, certains programmes se servent de cet agrément pour promouvoir leur image de marque. D'autres ne le font pas, probablement parce que le processus d'agrément est inaccessible ou incompréhensible aux non-initiés.

À ce stade, les employeurs et les étudiants éventuels présument que si une université ontarienne offre un programme et confère un grade, alors ceux-ci satisfont une norme minimale quelconque, ce qui est probablement vrai. Toutefois, il n'y a pas de compréhension publique ou commune de cette norme minimale.

Alors que la variété des programmes, dont il a été question aux sections ci-dessus sur la spécialisation et la différenciation, est souhaitable, il faut préciser qu'elle porte aussi à confusion. Il serait peut-être préférable si les distinctions étaient clairement définies et comprises. De plus, s'il faut établir des normes, elles devraient être accessibles au public et appliquées de manière cohérente. Cette affirmation vaut particulièrement pour les universités qui décernent des grades qu'elles qualifient de « professionnels ».

Il serait utile d'effectuer une analyse comparative des programmes afin de dégager leurs valeurs relatives. Évidemment, les directeurs de programme examinent les programmes d'autres universités aux fins de comparaison et d'inspiration. Toutefois, abstraction faite du CAQUO, très peu d'organismes entreprennent des analyses comparatives des programmes semblables. Une analyse comparative pourrait être effectuée dans le cadre d'un processus d'agrément officiel.

Il n'est pas évident qu'un agrément améliorerait la précision sur le marché ontarien pour les étudiants entrants ou les placements pour les étudiants sortants. Dans une certaine mesure, ce sont ceux qui font des investissements qui bénéficient de la valeur marginale de l'information. Peut-on parler de clarification sous-optimale du fait que l'information est un bien public mais qu'elle est connue de quelques personnes seulement? Probablement. Ainsi, si un organisme était chargé d'évaluer et d'agréer tous les programmes et de faire respecter une norme uniforme, alors les étudiants pourraient choisir entre ces programmes et les employeurs pourraient choisir entre les diplômés à de faibles coûts marginaux d'information.

On peut supposer que l'agrément garantirait qu'un programme quelconque compte un tronc commun fondé sur des exigences minimales généralement reconnues pour une MAP ou une MPP. De plus, il confirmerait que le grade a préparé les diplômés à la profession, qui ont satisfait à une norme de rendement minimale.

Par ailleurs, la normalisation des titres des grades permettrait de réduire les coûts d'information à la fois des étudiants futurs et des employeurs qui engagent les diplômés issus des programmes. Cela ne répond peut-être pas aux besoins de normalisation des programmes, mais assure plutôt que la nomenclature des grades concorde avec les spécialisations et les différents programmes offerts.

L'examen de la documentation restreinte sur l'agrément a révélé que l'absence d'agrément, en particulier en ce qui concerne les grades professionnels, semble imposer des coûts d'information inutiles aux étudiants et aux employeurs éventuels.

C'est pourquoi un processus d'agrément visant ces grades devrait être en place et relever du MFCU.

G. Réexamen des écoles dans dix ans

L'examen a porté sur la prolifération des grades en politiques et administration publiques, domaine en évolution constante. En particulier, chaque programme a signalé que le nombre d'inscriptions demeurerait constant ou augmentait. À mesure que la discipline évolue et que les programmes se développent et gagnent en maturité, il y aura certainement de nouveaux enjeux à évaluer. Si on donne suite aux recommandations ci-dessus, il faudra réexaminer le domaine dans dix ans. Il est à espérer qu'on aura alors adopté une politique officielle sur les écoles de politiques publiques.

En conclusion, on peut affirmer que la prolifération des écoles de politiques publiques est enviable et leur différenciation est très utile pour les Ontariens. Il faut promouvoir les différences et les divulguer de façon transparente. Il faudrait aussi mettre en place un tronc commun normalisé dans tous les programmes. Enfin, il y aurait lieu d'agréer ces programmes, possiblement par le MFCU, et de réexaminer les écoles d'ici une décennie.

