

Rapport du comité d'accréditation de l'ACPAP pour la maîtrise en politique publique et administration publique à l'Université Concordia

Mai 2018

Introduction

Notre comité d'accréditation ACPAP s'est rendu à l'Université Concordia les 11 et 12 avril 2018 afin d'évaluer le programme de maîtrise en politique publique et administration publique (MPPPA). Après avoir rencontré des étudiants actuels et anciens, des professeurs du programme et des administrateurs de l'université, et après avoir examiné les documents qui nous ont été fournis, *nous recommandons à l'unanimité que l'ACPAP accorde l'accréditation au programme MPPPA*. Néanmoins, compte tenu de la démographie des professeurs chevronnés, nous estimons qu'il est urgent d'élaborer un plan pour remplacer le personnel clé lorsque cela s'avérera nécessaire. Nous n'avons trouvé aucune preuve d'un tel plan de relève lors de notre examen.

Du point de vue des étudiants, le programme offre avec succès un programme éducatif qui mène directement à un emploi dans la fonction publique. Du point de vue du corps professoral, le programme forme avec succès « de bonnes personnes pour faire de bonnes choses » dans la fonction publique. À notre avis, le fait que les diplômés du MPPPA trouvent des emplois dans la fonction publique est plus important que notre sentiment que le programme ne répond pas pleinement à toutes les compétences universelles de l'ACPAP.

Dans le présent rapport, nous décrivons d'abord le programme et le comparons à d'autres programmes similaires au Canada. Nous évaluons ensuite si le programme offre aux étudiants la possibilité de maîtriser les cinq compétences de l'ACPAP. La section finale formule un certain nombre de recommandations visant à améliorer le programme et à assurer sa pérennité.

La maîtrise en politique publique et administration publique (MPPPA)

Le programme MPPPA (« M triple-P A ») de Concordia est intégré au département de science politique de Concordia depuis 1984. Les étudiants ont deux options pour terminer le programme

Diplôme en quinze cours : (1) environ 80 % des étudiants du MPPPA effectuent un stage rémunéré qui compte pour sept des quinze cours; (2) les 20 % restants suivent uniquement les cours.

Ces dernières années, comme le montre le tableau ci-dessous fourni par le programme, les admissions, les acceptations et les inscriptions au MPPPA ont diminué. En 2017, alors que les candidatures et les acceptations sont restées relativement constantes, le nombre d'étudiants effectivement inscrits a considérablement diminué. Il reste à voir s'il s'agit d'une anomalie ou d'une tendance.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Applications	225	204	175	164	129	175	166
Acceptations	75	59	59	61	56	38	34
Inscription	45	36	30	32	37	31	17

Le parcours type d'un étudiant du programme MPPPA de Concordia qui choisit l'option stage comprend deux cours obligatoires (théories de l'administration publique et méthodes de recherche quantitative), deux cours directement liés aux stages rémunérés (évaluation de programmes et cours d'été sur la rédaction de notes d'information) et quatre cours au choix. Les étudiants entament ensuite un stage de quatre mois – tous ceux qui recherchent un stage parviennent à en trouver un – le plus souvent au sein du gouvernement fédéral à Ottawa. À l'issue du stage, qui est souvent prolongé par un deuxième contrat de quatre mois, ils rédigent un long rapport analytique visant à établir un lien entre la théorie de l'administration publique et leur expérience de stage. Bien qu'aucun registre officiel ne soit tenu, il semble que la grande majorité de ceux qui souhaitent accéder à des postes permanents dans la fonction publique atteignent cet objectif.

Les étudiants du MPPPA qui choisissent l'option « cours uniquement » suivent : (1) les deux mêmes cours obligatoires que les étudiants en stage; (2) un cours optionnel en administration publique; (3) quatre cours optionnels dans une concentration liée à la politique; (4) quatre cours optionnels « d'élargissement des compétences » tirés du programme général de sciences politiques; (5) un « mémoire de recherche approfondi » qui compte comme les quatre derniers cours.

Les neuf professeurs les plus étroitement associés au programme MPPPA sont membres du département de sciences politiques et ont des intérêts de recherche qui semblent bien adaptés au programme d'études en politiques publiques. Cependant, rares sont ceux qui ont une grande expérience en tant que praticiens de l'administration publique. Environ la moitié des cours dispensés par ces neuf professeurs sont des cours MPPPA; les autres membres du département de sciences politiques enseignent la plupart des autres cours MPPPA.

L'espace physique consacré au département de sciences politiques (et donc au programme) est plus que suffisant, avec des bureaux modernes pour les professeurs, des salles de classe dédiées et des espaces de ressources pour les étudiants spacieux et fonctionnels. Le programme est situé dans le bâtiment Hall, qui offre un accès direct au métro de Montréal et bénéficie d'un emplacement central et facilement accessible dans le centre-ville.

L'administration universitaire a manifesté un enthousiasme considérable pour le programme et ses réalisations, mais son engagement à réinvestir dans le développement et l'expansion du programme reste incertain. Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, il nous semble que le programme MPPPA a dû faire preuve de créativité pour « faire plus avec moins ». Lorsque nous avons évoqué la possibilité de recruter de nouveaux enseignants pour dispenser un plus large éventail de cours, on nous a répondu que cela était peu probable.

Comparaison entre la structure du programme MPPPA et celle d'autres programmes canadiens

Le programme MPPPA diffère de deux manières importantes des autres programmes de gestion publique canadiens. Premièrement, il est intégré au département de science politique de Concordia plutôt que d'être une unité autonome. Deuxièmement, la majorité de ses étudiants effectuent un stage rémunéré qui compte pour sept des quinze cours requis pour l'obtention du diplôme. Par conséquent, les étudiants suivent moins de cours que les étudiants en master dans la plupart des autres écoles et, à deux ou trois exceptions près, ils ne suivent que des cours relevant du domaine des sciences politiques.

L'Atlas de la gestion publique classe le programme MPPPA dans la catégorie « exigences moyennes en matière de cours, axé sur les politiques, faible contenu en mathématiques et en économie ».

Cette classification repose toutefois sur l'option « cours uniquement » du MPPPA. L'option comprenant huit cours et un stage serait probablement classée dans la catégorie « faible nombre de cours, contenu en mathématiques et en économie réduit », qui ne comprend qu'un seul autre programme : le Master en politique publique, administration et droit de l'université de York. Le programme de York ne comporte toutefois pas la composante de stage du MPPPA, une composante que le programme et ses étudiants considèrent comme l'un de ses atouts majeurs.

La « faible teneur en mathématiques et en économie » reflète le fait que le MPPPA fait partie d'un département de sciences politiques. Il n'y a pas d'économistes « internes » pour enseigner les cours d'économie et, bien que les sciences politiques utilisent de plus en plus d'outils et de techniques mathématiques, le seul cours quantitatif du programme est le cours obligatoire sur les méthodes quantitatives.

Nous notons qu'il n'y a pas de « mission » officielle pour le programme MPPPA. L'auto-évaluation présente la mission comme suit (p. 2) : « Le programme vise à combiner l'excellence académique et l'expertise professionnelle afin de faciliter la compréhension de la manière dont les politiques publiques sont formulées et administrées au Canada, au Québec et dans le monde. » De nombreux cours proposés dans le cadre du programme MPPPA aident les étudiants à comprendre la nature des politiques publiques canadiennes, mais peu d'entre eux se concentrent sur leur formulation et leur administration.

Beth Bloodgood, directrice du département de sciences politiques, nous a donné un autre point de vue sur la mission du programme. Elle nous a expliqué que l'objectif était « de former des personnes compétentes pour qu'elles puissent aller faire le bien ». Étant donné l'impression très favorable que nous ont laissée les étudiants actuels et anciens du MPPPA que nous avons rencontrés, et le succès évident du programme en termes d'insertion professionnelle de ses diplômés dans la fonction publique, nous pensons que le programme remplit clairement cette mission *de facto*.

Acquérir les compétences ACPAP

Les directives d'accréditation ACPAP définissent cinq compétences pour les étudiants qui, de manière générale, couvrent : la pensée critique, le leadership, les outils et techniques, les valeurs et l'éthique, et la communication. Évaluer si les étudiants possèdent réellement des compétences particulières, même bien définies, dépasse largement le cadre d'une visite de deux jours, même si celle-ci s'appuie sur des documents complémentaires. Nous présentons néanmoins ci-dessous nos observations quant à savoir si les étudiants actuels et anciens du programme MPPPA semblent faire preuve des cinq compétences ou s'ils ont eu l'occasion de les acquérir. Ces impressions ont été formulées après avoir discuté avec certains étudiants en groupe, ainsi qu'avec des membres du corps enseignant, généralement par deux.

Dans l'ensemble, nous avons été très impressionnés par les étudiants que nous avons rencontrés. Ils étaient éloquents, engageants, sûrs d'eux et motivés. Plus encore que les professeurs, ils avaient une vision claire de la mission du programme MPPPA, qui est de faciliter l'accès à l'emploi dans la fonction publique ou dans des organisations connexes. Au moins lors de nos brèves interactions, ils ont démontré ce que nous avons interprété comme une capacité à diriger et à gérer des organisations publiques. Leurs origines socio-économiques et ethniques étaient diverses, ce qui nous a amenés à penser qu'ils seraient capables de bien communiquer avec la population canadienne de plus en plus diversifiée.

Compétence 1 : Esprit critique

Le programme d'études de Concordia combine des approches positivistes et post-positivistes pour comprendre les politiques publiques au Canada. Alors que les cours d'administration publique, dans leur ensemble, penchent vers le positivisme, les cours sur les politiques mettent l'accent sur des perspectives post-positivistes, voire postmodernes, en matière de politiques et de gouvernance (p. ex. l'intersectionnalité).

L'une de nos impressions les plus marquantes est que les étudiants ont le sentiment d'avoir affiné leur esprit critique grâce à leur participation au cours MPPPA. Une ancienne étudiante nous a confié qu'elle avait l'impression que son cerveau avait été vidé pendant la période intensive d'écriture et de réflexion sur les politiques publiques, et qu'un « nouveau cerveau » doté de capacités de réflexion critique avait été mis à la place. Un exemple concret de réflexion critique nous a été donné par un étudiant qui a raconté qu'on lui avait demandé, dans son cours de méthodes

quantitatives, de reproduire les travaux empiriques d'un auteur publié; il nous a dit avoir été surpris par les ambiguïtés qu'il avait identifiées. Les classes relativement petites du programme MPPPA (souvent composées de 10 à 12 étudiants et généralement moins de 18) semblent créer une atmosphère propice au débat ouvert et, selon les étudiants, au renforcement de leur capacité à réfléchir de manière critique aux problèmes du secteur public.

Compétence 2 : Leadership

Le programme MPPPA ne propose pas d'enseignement explicite sur les outils et les techniques nécessaires pour devenir des leaders dans la fonction publique. Le leadership en tant que domaine d'apprentissage distinct n'existe que dans le cours optionnel du professeur Dodds sur le leadership politique, et seule une partie des étudiants suit ce cours. Quelques étudiants ont profité de l'occasion pour suivre des cours visant à renforcer leurs compétences en leadership à la *John Molson School of Business* de Concordia. Certaines compétences en leadership s'acquièrent peut-être implicitement grâce à l'interaction avec des professeurs chevronnés tels que les professeurs Salée, Lachapelle et Jeffrey, qui ont assumé des rôles de leadership dans la fonction publique et dans des organisations universitaires. Il est également possible d'interagir avec des fonctionnaires de haut rang dans le cadre des *Workshops on Social Science Research* (WSSR), une série innovante d'ateliers d'une journée organisés par Mebs Kanji, politologue à Concordia.

Compétence 3 : Outils et techniques

Plusieurs cours fournissent les outils et techniques pratiques nécessaires pour réussir dans la fonction publique. Tous les étudiants du programme MPPPA apprennent les outils quantitatifs de base dans le cours obligatoire sur les méthodes de recherche et doivent rédiger des rapports à l'aide de ces outils. Un cours facultatif sur l'évaluation des programmes, dispensé par le professeur Lachapelle, est très apprécié par de nombreux employeurs du secteur public et très prisé par les étudiants qui choisissent l'option stage. Un cours spécial sur la rédaction de notes d'information est dispensé chaque été par un professeur adjoint; ce cours très populaire est également considéré comme très important pour les étudiants qui choisissent l'option stage. Nous notons toutefois que tous les étudiants du programme MPPPA ne peuvent pas suivre ces deux derniers cours en raison du nombre limité de places.

Ces trois cours fournissent un ensemble d'outils de base aux étudiants qui les suivent tous les trois. Il est possible d'en tirer davantage en participant aux ateliers WSSR qui sont désormais proposés pour obtenir des crédits.

Bien que nous reconnaissons que la formation en cours d'emploi offerte par l'expérience de stage élargit et approfondit probablement ces outils et techniques, nous estimons qu'il serait possible d'en faire davantage pour renforcer cet aspect du programme.

Compétence 4 : Valeurs et éthique

Les étudiants intègrent déjà le programme avec une forte motivation à servir l'intérêt général. Ils sont sensibilisés aux valeurs et à l'éthique du service public dans le cadre de leurs cours fondamentaux. En particulier, les étudiants de la section du professeur Jeffrey, qui dispensent le cours obligatoire sur les théories de l'administration publique, consacrent plusieurs semaines aux principes éthiques et aux cas pratiques. Dans le passé, les étudiants avaient accès à un cours de deuxième cycle sur l'éthique et les valeurs dans l'élaboration des politiques publiques, dispensé par le professeur Sokolon du département de sciences politiques, mais ce cours n'est plus enseigné depuis 2011.

L'expérience de stage met à l'épreuve leurs valeurs en matière de service public, et nous n'avons trouvé aucune preuve de lacunes dans nos discussions sur les expériences de stage et dans notre lecture de plusieurs rapports de stage.

Compétence 5 : Communication

La diversité et l'empathie dans la fonction publique font partie intégrante du programme MPPPA de Concordia.

La diversité des origines des étudiants en fait des communicateurs interculturels expérimentés. Beaucoup sont multilingues et multiculturels dès le départ, et le programme cultive leur capacité de tolérance, d'engagement et d'équité à travers les nombreuses expériences vécues au Canada. Les enseignants présentent un mélange varié d'idées dans leurs cours, ce qui permet aux étudiants d'aller bien au-delà du rationalisme et du positivisme comme cadres de référence à partir desquels ils élaborent, interprètent et mettent en œuvre les politiques publiques dans leur carrière.

Dans l'ensemble, nous pensons que les étudiants du MPPPA ont la possibilité de développer leur esprit critique dans le cadre du programme. Le développement de compétences plus spécifiques liées au leadership et à l'éthique est encouragé par le programme, mais n'est soutenu par aucun cours dédié. Le développement des « outils et techniques » pourrait être élargi au-delà de la formation qui existe actuellement. Enfin, nous avons été très impressionnés par les compétences en communication des étudiants que nous avons rencontrés et n'avons aucun doute quant à leurs capacités dans ce domaine.

Recommandations pour l'amélioration et la pérennité

Le programme MPPPA de Concordia est un programme bien établi, de grande qualité et couronné de succès. À la lumière de notre visite d'accréditation, nous formulons ici quelques recommandations afin de contribuer à la pérennité et à l'amélioration du programme.

R1. Préserver et renforcer les points forts du programme

Le succès passé et actuel du programme MPPPA repose sur plusieurs facteurs clés : une excellente sélection des étudiants; des professeurs renommés et expérimentés; un volet d'évaluation du programme reconnu et recherché par les employeurs du secteur public; des classes à effectif réduit; un programme de stages bien établi et bien géré qui facilite l'apprentissage et l'accès à l'emploi; et un programme WSSR innovant qui met les étudiants en relation avec des dirigeants politiques et des praticiens des politiques publiques.

Bien que le MPPPA repose sur des bases solides, le programme sera mis à l'épreuve avec la multiplication des programmes de politique publique à travers le pays, notamment le nouveau *Max Bell Public Policy Institute* de l'Université McGill. Concordia doit préserver et renforcer les atouts de son programme MPPPA.

R2. Planification de la relève pour protéger les compétences de base et les stages

Comme d'autres universités, Concordia est confrontée au vieillissement de son corps professoral et à la concurrence pour les talents et l'expérience. Le programme MPPPA est particulièrement vulnérable en raison de sa taille relativement modeste et du fait que quelques membres clés du personnel jouent un rôle essentiel et pourraient envisager de prendre leur retraite au cours des prochaines années. Un plan de relève et d'autres stratégies devraient être envisagés afin de maintenir la qualité du programme d'études de base et du programme de stages.

R3. Soutien financier aux étudiants

Par rapport à d'autres programmes au Canada, les étudiants du MPPPA bénéficient d'un certain nombre d'avantages financiers : frais de scolarité relativement bas au Québec, frais de stage peu élevés et aide importante pour trouver des stages. Cependant, comme le programme MPPPA n'offre plus d'option avec thèse, ses étudiants reçoivent désormais peu de bourses d'études au mérite de la part de l'École supérieure. Il convient d'étudier avec l'École supérieure et le service de promotion de l'université les moyens d'accroître l'accès des étudiants du programme MPPPA à davantage de bourses d'études, d'aide financière et d'assistantships. Les anciens étudiants du programme MPPPA de Concordia ont désormais une carrière bien établie et pourraient être sollicités pour « redonner » à leur programme.

R4. Renforcer la vision et la mission en adoptant le FAS 2025

Le corps professoral et les étudiants du programme MPPPA ne partagent pas la même vision de la mission du programme. Dans les années 1980, l'objectif du programme était de placer les étudiants anglophones bilingues du Québec dans la fonction publique provinciale québécoise; dans la pratique, cependant, près de 4 étudiants MPPPA sur 5 se dirigent désormais vers Ottawa. Les professeurs actuels soulignent l'importance de faire le lien entre la théorie et la pratique. Les étudiants mettent en avant le caractère pratique du programme et son succès dans le placement des étudiants.

Le moment est peut-être venu pour ceux qui se soucient du Concordia MPPPA d'explorer la possibilité de parvenir à un consensus sur la nature de sa mission dans le contexte actuel. Les problèmes du secteur public ont évolué. De nouveaux dirigeants sont nécessaires pour guider le Canada à travers des questions politiques et administratives aussi complexes et difficiles que jamais. Concordia peut-elle passer d'un lieu où l'on forme « de bonnes personnes à faire de bonnes

choses » à une école où « de grandes personnes font de grandes choses » ?

Une solution consiste à intégrer au programme certains éléments de la vision énoncée dans le document FAS-2025: A Living Document (FAS-2025 : un document évolutif) rédigé par le doyen. Cette vision invite la faculté à devenir « un pôle d'enseignement, d'apprentissage et de recherche interdisciplinaires unique au Canada et au-delà » (p. 4), notamment en éliminant les cloisonnements au sein de la faculté grâce à un enseignement et à une recherche interdisciplinaires accrus. Par exemple, les cours qui ne peuvent actuellement être dispensés par les professeurs de sciences politiques pourraient être proposés aux étudiants du programme MPPPA par des professeurs d'autres unités de la FAS. Nous avons discuté de cette possibilité avec le doyen de la Faculté des arts et des sciences, le Dr Andre Roy, qui a dirigé la construction du FAS-2025.

R5. Approfondir et élargir la formation sur les outils et les techniques

L'aspect pratique du programme d'études du MPPPA devrait être renforcé afin de relever les défis à venir. Au cours des vingt prochaines années, le secteur public devra faire face à des défis importants liés aux inégalités de revenus, à l'ajustement du marché du travail, au changement climatique et aux tensions géopolitiques découlant de nombreux facteurs, notamment l'affaiblissement des institutions démocratiques et la viabilité budgétaire. La nécessité d'une prise de décision fondée sur des données probantes et d'une communication transparente est urgente face à la baisse de confiance envers les dirigeants politiques et les institutions publiques.

Concordia devrait renforcer le programme d'études de base du MPPPA en proposant des cours axés sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes, la gestion des risques et l'analyse des options, la science et l'art de la négociation, les finances publiques et la budgétisation, entre autres. Une autre option pourrait consister à réduire le poids accordé au stage et à proposer deux ou trois cours de base supplémentaires axés sur les outils et les techniques.

Conclusion

Au fil des ans, le programme MPPPA semble avoir fait « plus avec moins ». Alors que de nombreux programmes proposent un grand nombre de cours sur les politiques et l'administration, le MPPPA combine un petit nombre de cours avec un stage qui « compte » pour sept cours, réduisant ainsi le besoin d'implication du corps enseignant. L'option « cours uniquement » comprend onze cours et un mémoire de recherche qui compte pour quatre cours (12 crédits).

Autre exemple de créativité face à des ressources limitées, le programme a élargi le volet pratique de son cursus en offrant des crédits pour la participation à des ateliers WSSR et à des ateliers liés au stage.

Le département de sciences politiques de Concordia et son corps professoral sont clairement engagés dans le programme MPPPA et enthousiastes quant à sa contribution tant à Concordia qu'à la fonction publique. Néanmoins, il est clairement nécessaire d'embaucher des professeurs supplémentaires qui pourront aider à mieux aligner les cours proposés sur les objectifs professionnels du programme. Pour ce faire, un soutien accru de la part de l'administration centrale serait nécessaire, mais ce soutien semble peu probable. Une autre solution pourrait être la coopération interdépartementale telle qu'envisagée par le FAS-2025. En fin de compte, nous sommes convaincus que le programme MPPPA trouvera le moyen de maintenir son niveau de qualité élevé face aux défis futurs.

Comité d'examen d'accréditation ACPAP du programme MPPPA de Concordia

Le comité d'examen de l'accréditation ACPAP a effectué sa visite sur place à Concordia les 11 et 12 avril 2018. Les membres du comité d'examen étaient les suivants :

Kevin Page, président de l'Institut d'études fiscales et de démocratie de l'Université d'Ottawa

Anthony Perl, professeur d'études urbaines et de sciences politiques, Université Simon Fraser, Vancouver.

Saul Schwartz, professeur, École de politique publique et d'administration, Université Carleton, Ottawa

En vue du processus d'accréditation, le département de science politique de Concordia, qui héberge le programme MPPPA, a préparé un document d'auto-évaluation et fourni des copies de deux évaluations antérieures du département. De plus, nous avons demandé et obtenu des exemples de rapports de stage, divers plans de cours et un compte rendu de la charge d'enseignement liée au corps professoral du MPPPA.

Outre l'examen de ces documents, le comité a tenu des discussions avec plusieurs groupes et personnes afin de déterminer comment l'école répond aux compétences de l'ACPAP et si l'accréditation devait être accordée. Il a rencontré séparément le doyen de la Faculté des arts et des sciences, le Dr Andre Roy.

Le comité a rencontré plusieurs groupes d'étudiants actuels et anciens :

- Nous avons rencontré un groupe de cinq anciens élèves lors d'un déjeuner le 11 avril, puis deux autres diplômés le 12 avril.
- Nous avons discuté avec deux groupes d'étudiants, dont ceux qui représentaient Concordia pour la première fois au concours ACPAP.
- Le professeur Schwartz a rencontré deux étudiants du programme MPPPA à Ottawa, où ils effectuaient leur stage.

Le comité a rencontré huit des neuf professeurs associés au programme MPPPA, en discutant avec eux deux par deux. Nous avons également rencontré Mebs Kanji, le professeur qui a créé et qui gère actuellement les ateliers WSSR. Vers la fin de la visite, nous avons rencontré le président et le vice-président du département de sciences politiques.

Enfin, nous avons rencontré Eve Pankovich, l'administratrice de longue date chargée de la logistique du placement des étudiants du MPPPA dans des stages.

Nous tenons à remercier le corps professoral, le personnel et les étudiants de Concordia pour leur accueil chaleureux, leur coopération et leur contribution au bon déroulement de notre visite. Nous remercions tout particulièrement le professeur Graham Dodds pour avoir orchestré le processus.