

LES FORMATIONS AUX AFFAIRES PUBLIQUES AU CANADA : PERMANENCES ET MUTATIONS

Le Canada offre une image caractéristique de l'évolution en cours dans plusieurs pays du monde en matière de formation aux affaires publiques. Extraits d'une étude réalisée autour du Center for International Governance Innovation de Waterloo (Ontario) par quatre chercheurs canadiens¹.

GERARD BOYCHUK, KAROLINA WERNER, MICHAEL MIDDLETON ET ANNE CHRISTENSEN

Gerard Boychuk enseigne à la Balsillie School of International Affairs et à l'université de Waterloo (Canada). **Karolina Werner et Michael Middleton** sont respectivement project manager et project assistant au Center for International Governance Innovation (CIGI). **Anne Christensen** est étudiante de master à la Wilfried Laurier University (Waterloo).

Diversité et abondance caractérisent le paysage de la formation aux affaires publiques dans un pays comme le Canada. Des très classiques formations à l'administration et à la gestion publique jusqu'aux cycles spécialisés en élaboration des politiques publiques nationales et internationales, cette diversité est le produit de transformations récentes : augmentation des places offertes et des étudiants inscrits, diversification des établissements offrant ce type de formations, accroissement des formations continues destinées aux responsables en activité, internationalisation des contenus... Enfin et surtout, on assiste à un basculement pédagogique, par lequel l'accent passe de la notion traditionnelle d'administration publique (*public administration*) à celle d'élaboration des politiques publiques (*public policy*). Un dynamisme qui paraît appelé à se poursuivre.

UNE OFFRE ABONDANTE

Avec pas moins de 21 programmes proposés par 18 universités et quelque 1 700 étudiants, l'offre canadienne de formation aux affaires publiques est

¹ L'article intégral en version anglaise est consultable sur le site de l'IRG à l'adresse suivante : www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-413.html

variée, mais concentrée : les trois quarts des étudiants se regroupent au sein des 8 programmes les plus importants, dont la plupart sont de création ancienne et trois seulement sont apparus au cours de la dernière décennie (ceux des universités Regina, Simon Fraser et Ryerson).

La moitié des programmes environ reste certes constituée de formations traditionnelles à l'administration publique. À quelques notables exceptions près, l'objectif de ces programmes est de former les cadres intermédiaires de la fonction publique, avec laquelle les établissements concernés entretiennent de forts liens et au sein de laquelle les étudiants ont la possibilité d'accomplir des stages d'immersion. Cela se reflète d'ailleurs dans leur contenu, assez technique, et qui requiert de la part des étudiants des connaissances en gestion, en comptabilité, en économie et en théorie des organisations.

Mais il existe désormais, à côté de ce noyau dur, des formations plus innovantes, parmi lesquelles des masters labellisés « Affaires publiques et internationales », « Politique et gouvernance publiques » ou encore « Élaboration des politiques publiques internationales ». Moins tournés vers l'administration nationale et plus ouverts aux questions internationales, ces programmes embrassent une plus grande variété de disciplines et d'approches méthodologiques, ajoutant aux matières fondamentales des enseignements de sociologie, de géographie, de sciences de l'environnement ou de théories et pratiques du développement. Ces programmes affichent souvent leur ambition de former, outre des gestionnaires publics, des responsables d'ONG.

On ne saurait imaginer plus fort contraste avec la situation qui prévalait il y a dix ans. On ne comptait en effet en 1998 que 12 formations universitaires aux affaires publiques, dont onze étaient des masters d'administration publique (MAP) traditionnels, au contenu très technique et à finalité professionnelle immédiate. Quatre de ces cursus, soit le tiers du total, étaient du reste concentrés dans la province d'Ontario, où se trouve la capitale fédérale, Ottawa. Enfin, l'ensemble des programmes concernés ne rassemblait au total qu'un nombre assez limité d'étudiants, inférieur à mille.

Pourtant, les ferments d'évolution étaient présents dès cette époque : certains programmes, comme ceux des universités Concordia et McMaster, possédaient déjà une architecture générale qui préfigurait celle des masters spécialisés. Ils se signalaient par une plus grande variété de contenus et d'approches que les MAP traditionnels, par un caractère moins professionnel et une plus grande place faite à la théorie, et enfin par une dimension plus internationale. Ces formations proposaient ainsi à leurs étudiants des modules de « géographie et politiques publiques » ou encore de « sciences sociales et politiques appliquées à

l'élaboration des politiques publiques ». Enfin, certains programmes se révélaient plus innovants que ne le laissait paraître leur intitulé, tel le master de l'université de Carleton qui, tout en étant présenté comme un MAP classique, se déclinait sous la forme de majeures novatrices en « développement » ou en « innovation, sciences et politiques de l'environnement ».

Ces formations demeuraient cependant l'exception au milieu de filières dont l'objet principal était de fournir à l'administration publique nationale des cadres intermédiaires ayant reçu une formation à la fois technique et opérationnelle.

UNE FORMATION EN PLEINE ÉVOLUTION

Mis en regard l'un de l'autre, ces deux instantanés de l'offre de formation aux affaires publiques permettent de repérer quelques grandes tendances de fond.

Avec le maintien, voire l'accentuation de la surreprésentation de l'Ontario, on constate à quel point la capitale et l'État dans laquelle elle se trouve pèsent dans la formation des élites dirigeantes dans un pays comme le Canada. Bien que ne représentant que 30 % de la population ou 40 % des étudiants canadiens, l'Ontario concentre la moitié des formations aux affaires publiques. De ce point de vue, la création de nouveaux cursus moins directement destinés à la formation de fonctionnaires nationaux n'a pas affaibli l'effet d'attraction de la capitale fédérale, bien au contraire. On note à cet égard que certains programmes parmi les plus récents ont été créés dans le cadre de l'initiative Reaching Higher mise en place par l'Ontario en 2005, laquelle s'est traduite par un investissement dans l'éducation supérieure de quelque 6 milliards de dollars canadiens.

Non moins remarquable est le net infléchissement des contenus, qui voit la notion traditionnelle de gestion publique (*public management*) concurrencée par celle d'élaboration des politiques publiques (*public policy*). Là encore, ce rééquilibrage procède moins de la réorientation des programmes de MAP existants que de la création de nouveaux cursus. À quatre exceptions près, en effet, tous les programmes mis en place depuis 1991 participent de cette nouvelle approche des affaires publiques, avec des possibilités de spécialisation « à la carte ».

Corollaire de cette évolution, les contenus acquièrent également *une orientation plus internationale*. Outre les trois programmes où le mot « international » figure explicitement dans l'intitulé, on observe que pas moins de cinq autres formations imposent ou proposent à leurs étudiants des enseignements de spécialisation en « développement

international » (Carleton), en « administration et élaboration des politiques publiques internationales » (Concordia), en « relations internationales » (McMaster) ou en « Affaires internationales » (York).

Enfin, l'offre de formation aux affaires publiques se caractérise par un *développement important de la formation continue* à destination des professionnels en activité. Longtemps, les programmes des universités Queen's (créé en 1976) et Dalhousie (créée en 1996) ont été les deux seuls à offrir cette possibilité, avant que ne s'y ajoutent trois nouvelles formations proposées par les universités de Victoria, York et de Saskatchewan, toutes créées après 2003. Pour s'adapter à leur public, ces programmes prévoient l'organisation de cours en fin de journée ou le week-end et recourent à des solutions innovantes faisant appel aux nouveaux moyens de communication. Le cas le plus remarquable à cet égard est celui du MAP de l'université de Saskatchewan dont les enseignements sont exclusivement dispensés « en ligne », sur Internet. D'un point de vue quantitatif, le nombre d'étudiants inscrits en formation continue demeure trop modeste pour expliquer à lui seul le succès croissant des formations aux affaires publiques. D'un point de vue qualitatif, en revanche, il est intéressant de constater que ces formations destinées aux professionnels en activité témoignent du même renouvellement des approches et des contenus que les cycles de formation initiale, et voient la notion traditionnelle de « gestion publique » contrebalancée par celle d'« élaboration des politiques publiques ».

Cette évolution de l'offre canadienne de formation aux affaires publiques ne laisse pas de susciter des interrogations qui sont autant de champs d'investigation pour la recherche à venir. Avant tout, il s'agirait de déterminer en quoi les évolutions de la fonction publique canadienne ont pu présider aux changements constatés dans les formations aux affaires publiques, et cela alors même qu'aucun mécanisme institutionnel n'a été mis en évidence, par lequel les employeurs – administrations ou autres – peuvent faire connaître aux établissements d'enseignement concernés leurs besoins de recrutement. Or cet aspect est déterminant pour comprendre comment les universités elles-mêmes décident de la création des programmes, en façonnent le contenu et en mesurent la valeur ajoutée. Il s'agirait par ailleurs de voir dans quelle mesure les évolutions constatées au Canada illustrent ou non une tendance internationale plus vaste. Seules peuvent répondre à cette question des études comparatives qui restent à mener, dont ce ne serait d'ailleurs pas le moindre avantage que d'identifier, en vue de leur partage, les meilleures pratiques en la matière. ■