

Université de Montréal

**Émergence de l'administration publique
comme spécialité: l'apport
des universités canadiennes**

par

Sylvia NADON

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

**Thèse présentée à la Faculté
des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph.D.)
en science politique**

Juin 1996

© Sylvia Nadon, 1996





**National Library
of Canada**

**Acquisitions and
Bibliographic Services**

**395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada**

**Bibliothèque nationale
du Canada**

**Acquisitions et
services bibliographiques**

**395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada**

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.

The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced with the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-21496-6

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée:

Émergence de l'administration publique
comme spécialité: l'apport
des universités canadiennes

présentée par:

Sylvia NADON

a été évaluée par un jury
composé des personnes suivantes:

André J. Bélanger
James Laird Gow
Michel Fortmann
Roland Parenteau

Thèse acceptée le: 23.01. 1997

SOMMAIRE

Cette thèse fait l'historique et le bilan de l'enseignement professionnel de l'administration publique dans les universités canadiennes. Concentré au deuxième cycle et conduisant à la maîtrise en administration publique, il est offert au sein d'Écoles autonomes, de départements de science politique, et, dans une moindre mesure, de facultés d'administration. Cet enseignement n'a pas fait l'objet d'études approfondies. Notre thèse constitue une contribution en ce domaine.

L'enseignement de l'administration publique repose sur des assises fragiles. D'une part, l'administration publique n'est pas un champ théorique ayant atteint le statut de science établie. D'autre part, dans le champ de pratique, elle n'est pas reconnue comme profession. Néanmoins, cet enseignement, orienté vers la préparation à la carrière de d'administrateur public, est bien établi au Canada, contribuant par là à clarifier et à préciser la théorie et à faire progresser le champ de pratique.

Mais cet enseignement, captif de sa finalité immédiate de formation des dirigeants du secteur public, ne peut, selon nous, exister sans le support de ce secteur. La relation entre l'environnement gouvernemental et l'environnement universitaire est donc au coeur de cette étude.

Cette préoccupation explique le choix de notre modèle: le modèle systémique. Prenant appui sur les Écoles universitaires d'administration publique, au nombre de cinq au Canada, nous avons postulé 1) que la création des programmes de maîtrise en administration publique résulte de demandes et d'appuis gouvernementaux; 2) que, par contre, une fois ces programmes établis, leur évolution et leur développement ont été tributaires de facteurs internes aux universités; 3) mais que leur avenir est lié à la réponse du secteur public à ce type de programmes.

Nous en sommes arrivée à la conclusion que tel était le cas, mais avec quantité de nuances. Si les universités ont pu créer leurs programmes sans demandes gouvernementales formelles, elles ont pu compter sur des appuis, notamment dans l'envoi de fonctionnaires en formation et dans l'embauche des jeunes finissants. Cet appui gouvernemental s'est poursuivi tout au long de la période d'évolution et de développement des programmes et il est toujours présent, même en période de restriction des budgets et des effectifs du secteur public. Les administrations publiques, acteurs secondaires, sont néanmoins essentiels au maintien de ces programmes. Grâce à cet appui, les programmes professionnels font avancer la théorie et la pratique de cette spécialité, contribuant ainsi à son raffermissement comme spécialité et à son avancement au sein des sciences sociales.

**L'émergence de l'administration publique
comme spécialité:
l'apport des universités canadiennes**

Table des matières

	Page
Page titre	i
Identification du jury	ii
Sommaire	iii
Table des matières	v
Liste des tableaux	x
Liste des sigles utilisés	xi
Remerciements	xiii
 <u>Chapitre introductif</u>	 2
 1. Présentation générale	 2
2. Présentation spécifique	9
3. Justification	15
4. État de la question	20
A. L'administration publique comme spécialité	20
B. L'administration publique comme profession	34
C. L'enseignement de l'administration publique	39
D. Conclusion sur l'état de la question	57

Table des matières (suite)

	Page
5. Notre problématique	59
A. Délimitation de notre sujet de thèse	59
B. Hypothèses	63
C. Modèle	66
D. Instruments de cueillette des données	73
6. Conclusion	75
<u>Chapitre premier: L'environnement gouvernemental, associatif et universitaire et la création des Écoles d'administration publique</u>	76
1. Le contexte général	77
2. L'environnement gouvernemental fédéral	80
3. L'environnement gouvernemental provincial	88
4. L'environnement associatif	91
5. L'environnement universitaire	92
Les facultés d'administration et les départements de science politique et la préparation à la carrière d'administrateur public	94
6. La création des Écoles d'administration publique	102
L'École d'administration publique de l'Université Carleton	102
L'École d'administration publique de l'Université Queen's	108
L'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec	115

	vii
<u>Table des matières (suite)</u>	
	Page
L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie	123
L'École d'administration publique de l'Université de Victoria	129
7. Conclusion	135
<u>Chapitre deuxième: Le développement et l'évolution des programmes universitaires en administration publique au Canada</u>	138
1. Le contexte général	139
2. L'environnement gouvernemental fédéral	142
3. L'environnement gouvernemental provincial	150
4. L'environnement associatif	153
5. L'environnement universitaire	156
Les programmes relevant des départements de science politique	157
Les programmes relevant des facultés d'administration	165
6. L'évolution des Écoles d'administration publique	168
L'École d'administration publique de l'Université Carleton	168
L'École d'administration publique de l'Université Queen's	173
L'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec	178
L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie	185
L'École d'administration de l'Université de Victoria	190
7. Conclusion	194

Table des matières (suite)

	Page
<u>Chapitre troisième: Fin de cycle et fin de siècle: Où en est l'enseignement de l'administration publique dans les universités canadiennes</u>	198
1. Le contexte général	199
2. L'environnement gouvernemental fédéral	203
3. L'environnement gouvernemental provincial	210
4. L'environnement associatif	214
5. L'environnement universitaire	220
Les programmes relevant des départements de science politique	223
Les programmes relevant des facultés d'administration	231
6. Où en est l'enseignement de l'administration publique dans les Écoles universitaires autonomes	240
L'École d'administration publique de l'Université Carleton	244
L'École d'administration publique de l'Université Queen's	246
L'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec	248
L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie	253
L'École d'administration publique de l'Université de Victoria	257
7. Conclusion	259

Table des matières (fin)

<u>Conclusion générale</u>	267
Bibliographie	287
Liste des personnes rencontrées (située à la fin de la thèse)	xiv

LISTE DES TABLEAUX

	Page
Tableau I: Maîtrises en administration publique dans les universités canadiennes en 1993	5
Tableau II: Programmes d'administration publique des départements de science politique des universités canadiennes en 1995	224
Tableau III: Programmes d'administration publique des facultés d'administration des universités canadiennes en 1995	232
Tableau IV: Programmes de maîtrise des Écoles d'administration publique en 1995	243
Tableau V: Maîtrises professionnelles en administration publique dans les universités canadiennes en 1995	266

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ACFAS:	Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.
ACPAP:	Association canadienne de programmes en administration publique.
ACSP:	Association canadienne de science politique.
APC:	<u>Administration publique du Canada.</u>
ASPA:	American Society for Public Administration.
CCG:	Centre canadien de gestion.
CJEPS:	<u>Canadian Journal of Economics and Political Science.</u>
CEPAP:	Comité des écoles et programmes d'administration publique.
ÉNA:	École nationale d'Administration.
ENAP:	École nationale d'administration publique.
IAPC:	Institut d'administration publique du Canada.
IEAP:	Institut européen d'administration publique.
IISA:	Institut international des sciences administratives.
IRP:	Institut de recherches en politiques.
MA:	Maîtrise ès arts.
MAP:	Maîtrise en administration publique.

- MBA:** Maîtrise en administration des affaires.
- MPM:** Maîtrise en management public.
- MPPPA:** Maîtrise en analyse de politiques et administration publique.
- NASPAA:** National Association of Schools and Programs of Public Administration.
- OCDE:** Organisation de coopération et de développement économique.
- PAR:** Public Administration Review.
- UNESCO:** Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à manifester notre profonde gratitude à notre directeur de thèse, monsieur James Iain Gow, sans qui cette thèse n'aurait pas été possible.

Nous remercions également l'École nationale d'administration publique pour l'aide matérielle gracieusement fournie.

CHAPITRE INTRODUCTIF

L'émergence de l'administration publique
comme spécialité:
l'apport des universités canadiennes

Chapitre introductif

1. Présentation générale

L'administration publique comme objet d'enseignement est une réalité bien implantée dans les universités canadiennes. On en a pour preuve les cours, les concentrations et les programmes qui y existent dans toutes les régions du pays. Cet enseignement est un phénomène récent qui s'est préparé dans la décennie 60, s'est structuré dans la décennie suivante, s'est consolidé dans les années 80, pour se transformer dans la décennie actuelle. Cet enseignement nous intéresse parce qu'il fait partie d'un phénomène plus vaste: l'évolution de la science politique et celle de l'administration au sens générique, donc des sciences sociales dont elles sont des composantes. Cet enseignement nous en apprend également sur l'importance qu'accordent l'État et la société qu'il représente à la préparation et au type de préparation qu'ils privilégient pour ceux qui assistent les élus dans la gouverne des institutions publiques. Cette thèse se consacre à l'enseignement universitaire de l'administration publique au Canada, particulièrement dans sa relation avec les pouvoirs publics.

Au Canada, à l'instar des États-Unis, l'enseignement de l'administration publique a d'abord pris naissance dans les départements de science politique. Il s'est ensuite implanté, quoique avec beaucoup moins de force, dans les facultés d'administration. Mais le symbole de l'importance croissante de cette spécialité est sans contredit la création, entre 1969 et 1975, si l'on excepte un cas, d'écoles universitaires et non étatiques d'administration publique vouées exclusivement à la préparation à des postes de direction dans une fonction publique en rapide expansion.

L'influence la plus immédiatement perceptible de la vigueur de l'enseignement de l'administration publique peut se mesurer, entre autres, en dressant la liste des programmes offerts dans les universités canadiennes, notamment à la maîtrise, pivot de cet enseignement. Le Guide de programmes en administration publique 1993 de l'Association canadienne de programmes en administration publique en a répertorié 17. Nous les présentons sous la forme du tableau suivant auquel nous nous référerons à maintes reprises dans notre recherche. Nous formulons cependant les remarques suivantes: les renseignements de ce guide sont ceux donnés par les universités membres de sorte que deux programmes n'y figurent pas. Nous les présenterons au moment approprié dans notre travail. Les données sont celles de la fin des années 80. Il y a eu des changements depuis et nous en tiendrons compte au dernier chapitre consacré aux années 90. Le pro-

gramme de maîtrise en analyse des politiques de l'Université Laval aurait figuré au tableau si nous n'avions pas envisagé l'administration publique au sens plus étroit de gestion, l'opposant ainsi à cette autre spécialité qu'est l'analyse des politiques. Les programmes mentionnés sont d'importance variable, allant de concentrations en administration publique au sein de départements de science politique à une formation professionnelle complète au sein d'Écoles autonomes. Enfin, la colonne sur les dates de création des programmes provient de nos propres renseignements. Nous l'avons ajoutée afin d'éviter au lecteur un second tableau consacré à cette seule rubrique. Malgré ses limites, le tableau I présente l'avantage de présenter en un seul coup d'oeil la situation générale de cet enseignement au Canada.

Après en avoir fait ressortir les caractéristiques principales regroupées dans les catégories suivantes: date de création, cadre institutionnel, contenu, géographie et importance, nous serons mieux à même d'aborder la présentation spécifique de notre sujet de thèse consistant en la mise en lumière du rôle des universités dans l'émergence de l'administration publique comme spécialité dans le contexte canadien.

Tableau I: Maîtrises en administration publique
dans les universités canadiennes en 1993

UNIVERSITÉ	ÉCOLE A.P.	DÉP. SC.PO.	FAC. ADM.	MAP	MA	CRÉATION
Alberta			X	MPM		1969
Brock		X			X	1973
Carleton	X			MA: PA		1953
Dalhousie	X			X		1969
ENAP	X			X		1969
Guelph/ McMaster		X			X	1984
Manitoba /Winn.		X		X		1977
Moncton	Dép.			X		1976
Montréal		X			MSc	1958
Nouveau-Brunsw.			X	X		1984
Queen's	X			X		1970
Simon Fraser		X			X	1970
Toronto		X			X	1982
Victoria	X			X		1974
Waterloo		X			X	1970
Western Ontario		X		X		1990
York			X	X		1969
Total:17	6	8	3	11	6	

Source: ACPAP, Guide de programmes en administration publique 1993

Chronologiquement, les programmes s'étalent de 1953 à 1990. L'Université Carleton est la pionnière au Canada en matière d'enseignement de l'administration publique. Son programme de maîtrise ès arts en cette spécialité date de 1953, bien avant tous les autres. Le programme le plus récent est celui de l'Université Western Ontario offert depuis 1990 et consacré à l'administration municipale. Le temps fort de la création de ces programmes se situe dans les quinze ans compris entre 1969 et 1984, période ayant vu naître 80% d'entre eux.

Au plan institutionnel, la moitié des programmes proviennent de départements de science politique, trois de facultés d'administration, cinq d'écoles et un de département d'administration publique.

Les appellations sont de deux ordres: maîtrise en administration publique dans dix cas, reflétant la vocation professionnelle du programme alors qu'autrement la maîtrise, ès arts, ou ès sciences dans le cas de l'Université de Montréal, avec ou sans mention d'une concentration en administration publique, est le signe du caractère académique donné à la formation. L'appellation de maîtrise ès arts identifiant le programme professionnel de l'École de Carleton a été conservée pour des raisons d'ordre historique et pratique.

Le contenu des programmes est variable. Ceux des facultés d'administration insistent sur les techniques quantitatives et l'apprentissage des

habiletés propres à la gestion des organisations. Ces facultés offrent un programme générique se traduisant par une année de formation commune aux étudiants inscrits à la maîtrise en administration des affaires et à ceux de la maîtrise en administration publique, suivie d'une année de spécialisation conférant un diplôme de MBA ou de maîtrise en administration publique (MAP) ou en management public (MPM) dans un cas. Ceux émanant de la science politique privilégient une formation axée sur l'environnement propre à l'administration publique: l'État, son rôle, son fonctionnement et ses institutions, généralement avec une insistance sur les politiques publiques. Les cinq écoles reflètent ces deux tendances à des degrés divers. Ainsi, aux deux extrêmes, l'École nationale d'administration publique, cas unique auquel nous aurons amplement l'occasion de revenir, a, dès sa fondation, adopté la philosophie de l'administration au sens générique, ou approche managériale, d'origine américaine, alors que l'un des traits distinctifs du programme de l'Université Queen's a toujours été la priorité accordée aux politiques publiques si bien qu'elle a récemment changé le nom de son École en celui d'École d'études en politiques pour mieux refléter cette orientation.

Géographiquement, l'Ontario est le chef de file pour le nombre de programmes offerts avec huit, presque la moitié, suivie des provinces de l'Ouest avec quatre, des provinces maritimes avec trois et du Québec avec deux.

Le dernier critère, l'importance du programme, peut de prime abord être d'application plus difficile. Tel n'est pas le cas si nous utilisons deux facteurs, celui du nombre d'étudiants admis annuellement et celui du nombre d'enseignants attachés au programme. Il existe une nette démarcation dans ces programmes pris sous l'angle du nombre d'étudiants: ceux qui en admettent entre 20 et 30 par promotion et les autres qui en reçoivent une dizaine tout au plus. Pour ce qui est de l'importance du corps professoral, une règle en usage au Canada et systématiquement appliquée aux États-Unis par un organisme d'accréditation de programmes administration publique¹, veut que pour être viable un programme de maîtrise en administration publique doive regrouper un minimum de cinq professeurs impliqués à temps plein dans les activités d'enseignement, de service et de recherche à l'intérieur du programme (NASPAA 1991:5). L'application de l'un ou l'autre de ces facteurs nous conduit à classer comme importants les programmes des cinq écoles auxquels s'ajoutent les deux programmes professionnels offerts par les départements de science politique.

Cette entrée en matière factuelle nous permet maintenant d'entrer de plain-pied dans la présentation spécifique de notre sujet de thèse.

¹ La National Association of Schools of Public Affairs and Administration regroupe 222 universités offrant 245 programmes dont 217 de maîtrise selon son annuaire de 1992, p.9.

2. Présentation spécifique

Le terme "administration publique" est plus facile à circonscrire qu'à définir. Les Français, pour qui l'Administration, avec la majuscule, se réfère à l'action des pouvoirs publics et au lieu où elle s'exerce, estiment que le terme utilisé ici pour signifier cette action et ce lieu est un pléonasme. L'institution créée à l'initiative du général de Gaulle en 1945 en vue d'unifier la formation des hauts fonctionnaires a pour nom l'École nationale d'Administration. Au Royaume-Uni on utilise le terme "Civil Service" pour désigner le secteur public et les fonctionnaires sont des "Civil Servants", rappel constant de la subordination de leurs activités à l'autorité des élus. Il n'y a pas d'institution unique consacrée à leur formation et la plus connue, le "Civil Service College" n'a aucun mandat d'exclusivité en matière de perfectionnement des employés de l'État et est en compétition avec d'autres écoles et universités. Au Canada, l'activité gouvernementale s'exerce au sein de la fonction publique dont la presque totalité est composée de fonctionnaires de carrière. La préparation spécifique aux postes de commande n'est l'apanage d'aucune institution gouvernementale ou non gouvernementale.

Pour les fins de cette thèse, nous concevons l'administration publique comme un champ de pratique, un champ théorique et un champ d'enseignement. Les trois sont interreliés et s'alimentent mutuellement.

L'administration publique est un champ de pratique. Elle désigne l'activité gouvernementale, c'est-à-dire l'action de concevoir et d'appliquer les politiques de l'État, action exercée par des employés rémunérés par les pouvoirs publics. Dans le cas de la conception des politiques, cette action s'exerce en collaboration avec les élus à qui incombe cependant la prise de décision. L'application de ces politiques se fait hiérarchiquement selon un code de procédures administratives. À mesure que s'élève le niveau de responsabilité dans ces fonctions, des capacités intellectuelles et des habiletés administratives de plus en plus poussées sont requises. Se pose alors le problème de la préparation de personnes aptes et intéressées à assumer des tâches complexes. L'administration publique est donc un champ de pratique bien circonscrit nécessitant une préparation variée dépendant du contexte et du niveau de responsabilité.

Un débat qui touche à l'administration publique comme champ de pratique a lieu depuis quelques années au sujet du caractère professionnel de cette activité. Nous nous y engagerons dans notre état de la question alors que nous invoquerons les arguments des tenants des deux options en présence.

En second lieu, l'administration publique est un champ théorique. Sa pratique a donné lieu à l'élaboration et à la diffusion d'un ensemble de connaissances à caractère empirique d'abord, puis de plus en plus théorique. Cependant, comme branche

du savoir, l'administration publique est un sujet controversé. Il y a mésentente dans le milieu universitaire quant au degré d'autonomie et de scientificité de cette spécialité. Bien que notre thèse ne porte pas sur l'administration publique comme champ théorique, une section de notre état de la question traitera d'opinions émises sur ce sujet à cause de l'incidence directe de ces désaccords sur l'enseignement de la discipline. Indépendamment de ce problème épistémologique, nous ne pouvons nier que la pratique de l'administration publique ait produit une réflexion qui ne cesse de se raffiner. Elle s'est d'abord distinguée par son caractère inductif provenant de la mise en commun, pour fins de partage, de l'expérience des praticiens. Pour préciser ce dernier terme, nous utilisons la définition de FELTS (1991:177) pour qui "a practitioner is an individual whose primary employment is in an applied area of government". Cette réflexion est devenue davantage déductive grâce à la contribution d'intellectuels venus de la science politique, de la sociologie des organisations, du droit administratif, de la science économique, des sciences quantitatives et de la psychologie. On peut alors parler d'un aspect dialectique dans l'administration publique, aspect qui n'est cependant pas relié à l'élargissement de ses frontières mais à la précarité de ses assises intellectuelles.

Ce corpus de connaissances en voie d'élaboration se transmet de deux façons: par le perfectionnement en cours d'emploi ou de manière plus élaborée par la formation universitaire. Ce dernier

point rejoint notre troisième volet, l'administration publique comme champ d'enseignement. Nous avons eu, dans la présentation générale, un portrait de cet enseignement au niveau où il est le plus répandu dans les universités canadiennes. Il est presque absent des programmes de premier cycle, deux programmes de baccalauréat seulement sont donnés, et inexistant jusqu'à présent au niveau doctoral². Trois exemples nous sont donnés du perfectionnement en cours d'emploi: celui du Centre canadien de gestion du gouvernement fédéral, créé en 1988 à partir de programmes existants, et celui des "Executive Development Centers" que les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont respectivement mis sur pied en 1989.

² L'Université Carleton a créé en 1992 un programme de doctorat en politiques publiques, alors que l'École nationale d'administration publique s'appête à inaugurer à l'automne 1996 un programme de doctorat en administration publique.

Notre thèse

Le titre de notre thèse indique une relation entre l'émergence de l'administration publique comme spécialité et le rôle des universités dans cette émergence. C'est sur ce seul aspect de l'administration publique que porte notre recherche. On doit aux universités canadiennes, dans un cheminement semblable à celui des universités américaines, d'avoir fait passer la préparation des administrateurs publics, de cours de perfectionnement restreints au sein des institutions gouvernementales, à une formation à la fois étendue et structurée permettant à des dirigeants et futurs dirigeants de la fonction publique d'être diplômés dans leur champ de carrière. À ce stade post-empirique de l'administration publique comme champ de connaissance, l'université occupe une place stratégique. De son intérêt et de la qualité et son enseignement et de sa recherche, sans oublier les moyens mis à sa disposition, dépend la vigueur de cette spécialité. Inversement, tout désintérêt en constitue un facteur d'étiollement. Ni tout à fait une profession dans son champ de pratique, ni tout à fait une science dans son champ théorique, ainsi que nous le verrons, mais néanmoins un objet d'enseignement de haut niveau, l'administration publique reste marquée du sceau de la vulnérabilité. Notre recherche se veut une contribution à son renforcement. Nous exposerons dans notre problématique la voie que nous entendons suivre pour rendre compte des efforts des universités en faveur de cette dimension du savoir. Leurs programmes d'administration publi-

que, bien que créés synchroniquement, ne se sont pas développés uniformément. Certains se maintiennent ou se transforment alors que d'autres battent de l'aile et que certains ont même disparu. Quelles que soient les raisons de cette situation, il nous faut garder en mémoire le problème intellectuel de l'absence de délimitation du champ de connaissance et du niveau d'autonomie de l'administration publique. Pour un champ d'enseignement aux assises aussi fragiles, l'environnement interne et externe revêt une importance primordiale. Nous mettrons cet environnement, précisé dans notre problématique, en relation avec l'unité d'analyse au coeur de cette thèse soit les programmes de maîtrise en administration publique des cinq écoles existant au Canada. Il s'agira, en somme, de faire ressortir le rôle de cet environnement sans lequel les universités ne peuvent elles-mêmes apporter une contribution significative à la théorie et à la pratique de l'administration publique.

3. Justification

Notre thèse est pertinente comme objet de recherche en soi et en science politique.

Notre thèse est pertinente comme objet d'étude en soi. L'enseignement universitaire de l'administration publique au Canada date de soixante ans. En 1936, deux professeurs de l'Université Dalhousie, R.A. Mackay et Luther Richter, venu d'Allemagne, créèrent au sein du département de science politique les premiers programmes de premier et de deuxième cycle en administration publique au Canada. Ces programmes ne survécurent pas au décès du professeur Richter en 1949, mais il y eut renaissance de celui de maîtrise vingt ans plus tard. La seconde initiative est venue de l'Université de Toronto. W.E. GRASHAM (1986:3) rapporte ce fait peu connu de l'introduction d'une maîtrise et d'un doctorat dans cette discipline en 1937 où quelques étudiants auraient obtenu le premier diplôme mais où personne ne se serait inscrit au second. En 1946, le Collège Carleton, créé pour la formation par cours du soir de militaires et de fonctionnaires du gouvernement fédéral, conférait ses premiers diplômes: des baccalauréats ès arts en journalisme et en administration publique. En ce 60e anniversaire du premier programme, nous faisons le point sur cet enseignement, non par le biais des fondements de la discipline, mais par l'étude du contexte du développement de ce savoir.

Si la transmission de connaissances en administration publique est assez nouvelle chez nous, ce phénomène n'a rien d'exceptionnel. En 1958, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, l'UNESCO, publia le résultat d'une vaste enquête sur cette question où elle constata que:

"L'enseignement de l'administration publique est d'origine relativement récente. Il faut mettre sa naissance et son développement en relation directe avec l'origine de la bureaucratie dans ses formes modernes et avec l'extension de l'intervention étatique" (1958:201).

Elle soulignait également plus haut que:

"Il est impossible de nier une concomitance assez étroite entre une réflexion et un enseignement portant sur le service public et le développement de celui-ci" (1958:25)

Depuis, des ouvrages, peu nombreux il est vrai, ont paru sur ce sujet, dont la mention des principaux se retrouve dans l'état de la question. Bien que le Canada ne figure pas dans les 26 pays étudiés par l'UNESCO pour la raison que l'on sait, les recherches sur ce créneau étroit de l'administration publique sont rares si l'on excepte un petit nombre d'articles parus notamment dans la revue Administration publique du Canada. En fait, cet enseignement n'a été l'objet d'aucune étude exhaustive. Notre thèse veut apporter une contribution en ce domaine.

Notre troisième point de justification est un corollaire du précédent. L'absence d'ouvrages sur l'expérience canadienne en cet enseignement entraîne sa méconnaissance à l'étranger. Sans doute cette expérience est-elle assimilée à l'expérience américaine, bien documentée grâce notamment aux publications de l'American Society for Public Administration (ASPA) dont la création remonte à 1939 et à son organisme d'accréditation de programmes, la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) créée en 1970 et mentionnée précédemment³. Si spécificité canadienne il y a, sa mise en lumière permettrait l'atteinte d'un objectif en administration comparée.

Enfin, notre thèse a une incidence d'ordre pratique, en planification. À l'instar des États-Unis, l'enseignement de l'administration publique a atteint un plateau au Canada comme nous serons en mesure de le constater, non, dans notre cas, par la compilation des inscriptions mais par la description de l'évolution des programmes. Là-bas, selon une compilation pour le compte de la NASPAA (CONANT 1992:288-9), la courbe de cet enseignement se présente comme suit: rapide croissance de 1972 à 1979, déclin prononcé de 1979 à 1983 et stabilité relative de 1983 à 1989. À la lumière de ces données, un bilan de notre expérience s'impose.

³ p.8.

Notre thèse est pertinente en science politique. La science politique est le berceau de l'administration publique en Amérique du Nord. La référence obligée sur ce point est l'article de Woodrow WILSON publié en 1887 dans le Political Science Quarterly indiquant que l'administration étant le "government in action", une science de l'administration devrait exister qui s'appliquerait à en augmenter l'efficacité. Suivent deux des ouvrages les plus cités en administration publique encore aujourd'hui, écrits par des politicologues américains, Politics and Administration, de Frank J. GOODNOW en 1900, à l'origine de l'idée de la dichotomie entre le politique et l'administration de l'État, et le premier manuel d'administration publique, Introduction to the Study of Public Administration, de Leonard D. WHITE, en 1926, où il exprime le souhait de la constitution d'une science de l'administration publique. Il en a été de même au Canada bien que les opinions divergent sur l'identité du premier ouvrage en administration publique. PROSS et WILSON (1980:10) estiment que ce serait Canada and Its Provinces, de SHORTT and DOUGHTY, paru en 1914, alors que pour KERNAGHAN et SIEGEL (1991:9), J.E. HODGETTS et J.I. GOW (entrevues de thèse, 1995), ce serait The Civil Service of Canada, de R.M. DAWSON, datant de 1929. Sur l'enseignement de l'administration publique les premiers textes canadiens datent de 1945, dans The Canadian Journal of Economics and Political Science où sont reproduits les actes d'un symposium de l'Association canadienne de science politique.

En second lieu, la science politique a pour objet l'étude de l'État. Les questions relatives au fonctionnement de son appareil sont de son ressort et, par extension, la préparation des détenteurs et aspirants à des postes de responsabilité administrative dans cet appareil. CHEVALLIER et LOSCHAK (1980:23) expriment bien l'intérêt de la science politique pour cette dimension de l'État, convaincus que:

"L'idée que l'administration représente un aspect primordial de l'activité étatique devient plus évidente avec la montée de l'exécutif et l'extension des interventions publiques dans la vie économique et sociale".

Notre tableau I sur les programmes en enseignement de l'administration publique au Canada⁴, révèle que huit d'entre eux, dont trois avec mention au diplôme, proviennent des départements de science politique. C'est presque égal en nombre à ceux offerts dans les autres unités administratives. La science politique est par conséquent acteur et témoin dans le développement de cette spécialité. Il est logique qu'elle en suive l'évolution.

Enfin, c'est une question de politiques publiques, domaine très étudié en science politique, que le choix de former en administration les futurs hauts fonctionnaires et ceux en exercice.

⁴ p.5.

4. État de la question

Notre état de la question, assez volumineux, se divise en trois parties: l'administration publique comme spécialité, comme profession et comme objet d'enseignement universitaire.

A. L'administration publique comme spécialité

Sur l'autonomie de l'administration publique comme spécialité, le désaccord est total chez les universitaires, ainsi que nous le laissons entendre plus haut⁵. L'unanimité n'est pas près de se faire sur l'idée que l'administration publique soit une science, une discipline à l'intérieur d'autres plus établies, un art, une technique ou un ensemble de techniques, ou simplement une activité. Il n'entre pas dans l'objet de cette thèse de tenter de trancher ce dilemme. Mais le manque de concertation sur la nature de l'administration publique entraînant des répercussions sur son enseignement, nous ne pouvons nous défilier devant la nécessité de faire état des opinions qui ont cours. VENTRISS (1993:1911) exprime la frustration ressentie devant l'absence d'un statut défini pour l'administration publique comme suit:

"What can one say about a field that still generates enormous debate about how it is to be defined?"

⁵ p.11.

Les tenants du statut de discipline autonome de l'administration publique sont rares et leurs arguments tiennent davantage à une reconnaissance d'une spécificité qu'à une démonstration bien étayée. Ainsi, dans le premier volume de la revue britannique The Journal of Public Administration, un article ayant pour titre "Public Administration: A Science" (MERSON 1923:221), s'applique à en définir la portée, laissant à d'autres plus tard le soin d'en déterminer le caractère scientifique. C'était en 1923 et l'administration publique se concevait déjà comme la science de l'exécution des politiques et commençait là où la science du politique se terminait. Un article de Luther GULICK (1937:191) portant le même titre mais sous forme d'interrogation, décrit l'administration de façon pragmatique, à la manière américaine, dans l'optique de l'administration au sens générique:

"Administration has to do with getting things done with the accomplishment of defined objectives. The science of administration is thus the system of knowledge whereby men may understand relationships, predict results, and influence outcomes in any situation where men are organized at work together for a common purpose. Public administration is that part of the science of administration which has to do with government, and thus concerns itself primarily with the executive branch, where the work of government is done."

Ces deux exemples ne sont pas pris au hasard. Ils constituent un modèle de l'argumentation suivant laquelle le caractère scientifique de l'admi-

nistration publique dérive de la présence de ce caractère dans les disciplines-mères de la science politique et la science administrative. Mais la même prémisse entraîne aussi des conclusions contraires, quand elle n'est pas elle-même contestée. Quelques lignes plus loin dans son article, Gulick est d'avis que l'administration publique est davantage un art qu'une science à cause de la composante "valeurs" qui sépare les sciences sociales des sciences exactes. Ce terme piégé de "valeurs", que l'on peut définir sommairement par l'ensemble des croyances d'un individu ou d'un groupe, étant indissociable des faits, il n'est pas étonnant que Dwight Waldo nie la possibilité d'en arriver à construire une science de l'administration. "He even despairs, dit l'un de ses biographes, of reaching common agreement on a definition of the field of public administration" (FRY 1989:218).

Un ardent défenseur de la spécificité de l'administration publique est Nicholas HENRY:

"We contend, dit-il , that public administration is unique, that it differs significantly from both political science (its mother discipline) and management (its alter ego) in terms of certain facets of organization theory and techniques of management" (1986:20).

Henry attribue à la "National Association of Schools of Public Affairs and Administration", formée aux États-Unis en 1970, le début de la reconnaissance de l'administration publique "as a sepa-

rate, self-aware field of study" (1990:15), après bien des déboires pour une discipline devenue moribonde ("on the skids") (1990:4).

D'un auteur qui, à un extrême identifie l'administration publique comme étant plus qu'une discipline mais une "superdiscipline" (ROUSE 1982:390), nous passons à un auteur situé à l'extrême opposé. Pour Martin MINOGUE (1983:66), le terme "administration publique" n'a de sens que restreint aux "administrative rules, procedures, and routines which characterize public service in action". Il reprend l'idée de Heinz EULAU (1977:421) qui aurait défini l'administration publique comme "an intellectual wasteland", en affirmant que:

"Public administration is still in use as a terminology, but it is now essentially devoid of conceptual meaning. The idea that there is something called public administration which can be defined and recognised as distinctive from other "disciplines" - like politics, economics or management science - would be regarded as absurd by any social scientist" (MINOGUE 1983:65).

La prémisse de la scientificité des deux sciences-mères de l'administration publique, la science politique et la science administrative, peut ne pas aboutir à une reconnaissance de la spécificité de l'administration publique, avons-nous postulé en page précédente. C'est à cette conclusion qu'arrivent en effet les tenants des approches politique et administrative. Pour les uns

comme pour les autres, l'administration publique ne présente pas encore les signes d'un savoir différencié. Mentionnons à ce propos la politicologue Catherine LALUMIÈRE (1975:8) qui énumère les étapes à suivre pour atteindre le statut de science: lente accumulation d'observations un peu désordonnées, ces matériaux alimentant la réflexion qui permet de poser l'objet et les méthodes d'une discipline nouvelle; investigations plus profondes; dégagement des cadres théoriques d'une science nouvelle. Selon elle, l'administration publique aurait atteint ce niveau intermédiaire où les recherches ne suffisent plus mais où la dernière étape n'est pas franchie. Pour la science administrative, qui inclut dans son cursus la théorie des organisations et qui a, à sa base, le fameux POSDCORB établi par Gulick en 1937: "Planning, Organizing, Staffing, Coordinating, Reporting et Budgeting", ces fonctions valent pour toutes les organisations, privées ou publiques. Il n'existe alors nul besoin de développer une science de l'administration qui scinderait en deux la science-mère. La revue de l'Université Cornell, Administrative Science Quarterly, est le véhicule de cette philosophie dont l'application se retrouve dans tous les programmes génériques d'enseignement de l'administration en Amérique du Nord.

Un second obstacle à la reconnaissance de l'administration publique comme discipline autonome dérivant de sa dépendance à ses deux sciences-mères, est celui de l'absence d'unanimité sur l'autonomie de ces disciplines elles-mêmes. Le même

débat change dès lors de niveau. En sciences sociales, la science politique serait perçue comme une "science molle" comparé par exemple à la science économique (TRENT et STEIN 1991:79), ou à la sociologie qui, en comparaison, paraît simple, cohérente, et formant un tout (UNESCO, 1955:16). Il y a peu de temps encore, dans un colloque sur l'état actuel de la science politique, on a émis l'idée qu'au Québec, la science politique n'était pas parvenue à s'imposer comme discipline autonome et que les efforts pour y constituer une théorie générale s'étaient heurtés à l'opposition ou à l'indifférence (LECLERC 1985:17,22). André J. BÉLANGER (1992:113-115) opine dans le même sens lorsqu'il déplore l'absence d'assise épistémologique et de théoriciens fondateurs en science politique, "une science qui n'en est pas encore tout à fait une" estime-t-il. C'est une constatation sévère corroborée par T. LOWI dans un texte paru la même année où il écrit que "the modern bureaucratic state has made political science just another dismal science" (p.5). La logique du "si" et "alors" nous permet de relier la situation de la science politique décrite ci-haut à celle de l'administration publique. L'autonomie de la première n'étant pas établie hors de tout doute, il en serait de même pour la seconde.

Du côté de l'administration, qui prend appui sur la théorie des organisations, les opinions suivantes témoignent du refus de lui conférer le statut de science achevée. SÉGUIN et CHANLAT (1983:5) estiment que "ce que l'on appelle la

théorie des organisations est dans un cul-de-sac". Les organisations étant des construits sociaux aux formes à la fois semblables mais aussi différentes selon leur secteur, il est difficile de parler d'une théorie de l'organisation. En second lieu, l'organisation en tant qu'objet d'étude s'appréhende à partir de plusieurs disciplines telles la science économique, la science politique, la sociologie, la psychologie. Cette multidisciplinarité n'a pas réussi à fonder une théorie des organisations d'autant plus que ces disciplines "sont elles-mêmes, "par définition, des sciences inachevées".

CHEVALLIER et LOSCHAK (1980:5) sont encore plus explicites. Le premier chapitre de La science administrative, consacré à "La constitution du champ scientifique", commence ainsi:

"La science administrative se présente aujourd'hui comme un ensemble de discours éclatés, stratifiés dans le temps et juxtaposés dans l'espace plutôt que réunis en un projet global et articulés autour d'une problématique cohérente. Au point qu'on peut légitimement se demander ce qui autorise à parler d'une science, au singulier, mais aussi tout simplement de science".

Pour clore momentanément ce débat, l'opinion d'un fondateur de l'"American Society for Public Administration" et ancien doyen de la "Graduate School of Government" de l'Université Harvard sur le statut de l'administration publique, nous paraît appropriée (PRICE 1988:8):

"I don't think that Public Administration ought to be called a science. That suggests too much precision and accountability to the academic world. I think it is a practitioner's field and one in which a sense of professional ethics and public accountability should be the important guide."

Comme champ de pratique, la comparaison de l'administration publique avec la médecine n'est pas rare dans les premiers textes: ceux de URWICK (1943, reproduit dans HODGETTS 1960:23), de WHITE (1955:3), de MOSHER (1953:231), de WALDO (1975:223-4). Récemment, Peter DRUCKER (1988:233), parlant du management, terme que nous préciserons dans ce chapitre, écrivait que:

"Le management n'est pas plus une science que la médecine: ce sont des pratiques. Une pratique dérive toujours d'un corpus de sciences exactes, tout comme la médecine se nourrit de la biologie, de la chimie, de la physique, et de bon nombre de sciences naturelles, le management se nourrit des sciences économiques, de la psychologie, des mathématiques, des sciences politiques, de l'histoire et de la philosophie. Mais comme la médecine, le management est aussi une discipline à part entière, comportant ses propres hypothèses, ses propres buts, ses propres outils et ses propres objectifs de performance ainsi que les moyens de les mesurer".

Ces considérations rejoignent celles de GOODSELL (1994:298) pour qui "mainstream public administration is not a single bastion of thought, but

an overlap of many fields". Science-carrefour, faisant converger comme d'autres, telles l'administration des affaires, "vers l'étude d'un objet déterminé les méthodes d'analyse et les connaissances de plusieurs disciplines" (UNESCO 1964: préface), elle n'est pas pour autant une science autonome, multidisciplinarité n'étant pas synonyme de synthèse, selon CHEVALLIER et LOSCHAK (1978:66-7).

Insérons, dans notre présentation, une note de légèreté sous forme d'un petit test objectif sur la nature de l'administration publique, à partir des éléments fournis par McCURDY (1986:1-2) au début de sa recherche bibliographique sur cette spécialité. L'administration publique est: a) un processus politique; b) l'application des principes de gestion au sein de l'État; c) à la fois la politique et l'administration; d) une sphère de la psychologie sociale ayant trait à la dynamique de groupes, la gestion des programmes requérant le travail en équipes; e) cette partie de la sociologie ayant à voir avec les grandes bureaucraties; f) la partie de la science économique qui étudie l'imposition, et la dépense par redistribution; g) le droit avec son regard sur la loi et son application; h) le suivi des développements technologiques et l'utilisation de ses applications pour une meilleure gouverne de l'État; i) toutes ces réponses. Pour l'auteur, la réponse se situe à la case i).

L'administration publique n'a-t-elle rien de spécifique? CHEVALLIER et LOSCHAK (1980:31-2) croient que son mode d'intervention sociale ne la

rend assimilable à aucune autre organisation parce qu'il réside dans l'usage exclusif des moyens de contrainte juridiques et physiques. Appareil de l'État, elle fait partie du politique, elle a une identité. Son objet, dit LALUMIÈRE (1975:17) est l'Administration, c'est-à-dire les services de l'État, excluant ainsi les administrations privées. On en déduit que la théorie en tient compte.

Le meilleur document sur le contenu et l'autonomie de l'administration publique reste l'étude de l'UNESCO (1958). Bien qu'antérieur au développement de cette spécialité dans les universités canadiennes, il garde toute son actualité au sujet des bases de la discipline. On y décrit clairement les deux philosophies en présence. La première postule qu'il existe des faits traduisant l'activité de l'administration publique, susceptibles d'une analyse scientifique, irréductibles à d'autres types d'analyse, à saisir par une démarche particulière dans un cadre méthodologique en autonomie croissante. La seconde postule que les sciences administratives sont l'ensemble des aspects des diverses sciences sociales dirigées vers l'administration publique qui serait un "lieu géométrique" d'études à objet unique mais procédant de démarches intellectuelles différentes (p.22-3). André Molitor, auteur de ce rapport, n'est pas persuadé lui-même de l'existence d'une science autonome mais, conclut-il, l'étiquette donnée à une branche de la connaissance importe moins que la reconnaissance de son caractère académique et de sa valeur didactique (p.24).

Le management public

Le management public est l'idéologie du management appliquée au secteur public. "Le management est d'abord un état d'esprit (politiquement neutre pour les uns, implicitement politique pour les autres)", souligne SIWEK-POUYDESSEAU (1974:966). Son implication principale réside dans "la primauté aux buts à atteindre, aux résultats à obtenir, sur les règles à respecter ou les fonctions à accomplir" (GÉLINIER:Cahiers d'études et d'informations, no.67, non daté: 31). Philosophie américaine héritée de F. TAYLOR dont les Principles of Scientific Management, furent publiés pour la première fois en 1909, elle a également des origines françaises grâce à un autre ingénieur, contemporain de Taylor, Henri FAYOL qui, dans Administration industrielle et générale, paru en 1916, énonce les principes à observer pour qu'une organisation, privée ou publique, soit efficace. Du taylorisme ou du fayolisme, c'est-à-dire du "one best way" dans le savoir-faire, ou de la primauté du savoir et du savoir-faire sur le capital dans l'entreprise (MARTIN 1979:vii), la philosophie demeure mais le vocabulaire a changé. On parle maintenant du "managérialisme", école de pensée influencée par Peters et Waterman, auteurs de In Search of Excellence paru en 1982⁶, qui postule que la capacité de l'organisa-

⁶ Volume en tête de liste des livres que devraient lire les fonctionnaires, dans l'enquête menée par J.I.Gow en 1989 auprès des membres de l'Institut d'administration publique du Canada sur la pratique et l'innovation en administration publique. Les résultats sont publiés dans APC 32:3, 1989, 382-406.

tion moderne d'arriver à ses objectifs est rehaussée par les pratiques et les structures managériales qui "débureaucratisent" les systèmes organisationnels (AUCOIN 1990:117).

Il était inévitable que l'approche managériale, globale, ahistorique, téléologique, insistant sur la planification stratégique, après une entrée en force dans le monde des affaires, pénètre celui de l'administration publique. Aux États-Unis, Robert Golembiewski, un "public administrationist" (américanisme désignant un universitaire qui s'identifie comme professeur d'administration publique, mais terme inutilisé au Canada), est, selon McCURDY (1986:48), l'un des promoteurs de cette perspective. Au Canada, nul individu ou groupe n'a fait davantage pour répandre cette idéologie au secteur public, que les auteurs du rapport Glassco de 1963, commandé par le gouvernement fédéral. Leur message: "Let the managers manage!" est à l'origine de la popularité incontestée jusqu'à récemment, du MBA comme diplôme privilégié chez les administrateurs publics. OTT, HYDE et SHAFRITZ (1991:ix) définissent longuement le management ainsi:

"The term public management refers to a branch of the larger field of public administration or public affairs. It is the part of public administration that overviews the art and science of applied methodologies for public administrative program design and organizational restructuring, policy and management planning, resource allocations through budgeting systems, financial

management, human resources management, and program evaluation and audit."

Pour SAVOIE (1990:408,411) au contraire, le management public est un domaine plus vaste que l'administration et "in its own right a proper field of specialization". PARENTEAU (1992:XXVII) parle de l'émancipation du management public d'une part de l'administration publique et de l'autre, du management. Dans le même ouvrage, PAYETTE (p.5) se demande si cette expression populaire, qui marque une rupture avec le passé, ne disparaîtra sous peu. Question pertinente car ce syntagme, répandu dans la littérature contemporaine, est presque absent dans l'appellation des programmes canadiens bien que cet état de fait ait peu à voir avec leur contenu. Par exemple, PARENTEAU (1992:XIX) précise que l'École nationale d'administration publique a toujours utilisé cette approche dans un enseignement moins théorique, qui met l'accent "sur le comportement des acteurs" et non "sur les structures, le cadre législatif ou les processus formels".

Ainsi se termine cette partie traitant de l'administration publique comme spécialité. Nous avons mis en lumière la fragilité de ses assises théoriques et l'extrême diversité des opinions qui circulent. D'aucuns peuvent s'en attrister mais nous faisons nôtre la réflexion de l'un des plus influents "public administrationists" de notre époque (GOODSELL 1990:507):

"We should be delighted that our field is not orderly and calm but turbulent and vital... In short, one cannot be pessimistic about such a vital and dynamic discipline as our own."

Cependant, force nous est de constater que ce champ, pour utiliser le substantif prudent de Goodsell, n'a pas encore atteint le stade qui l'autorise à se prévaloir du nom de science. La question fondamentale de la définition de cette spécialité n'est pas résolue comme le rapportent trois universitaires britanniques auteurs d'une enquête internationale menée récemment sur "l'existence et la nature de l'enseignement et de la formation en matière d'administration publique". DAVIES, GREENWOOD et ROBINS (1995:87) ayant demandé aux personnes interrogées de définir ce qu'elles entendaient par le terme "administration publique" n'ont pu trouver de réponse adéquate ce qui les amène à constater à leur désarroi que cette partie de leur analyse est inopérante.

B. L'administration publique comme profession

La question de la profession est reliée au champ de pratique. Mais elle interpelle toujours l'université, principal véhicule des connaissances reliées au champ théorique. HENRY (1990:21) le souligne ainsi: "Public administration will ultimately fail as a professional field unless it succeeds as an academic one". C'est pourquoi, dans l'état de la question, nous avons inversé l'ordre du champ de pratique et celui du champ théorique que nous avons adopté dans la présentation spécifique⁷ et donné préséance au champ théorique.

La littérature sur l'administration publique comme profession converge presque unanimement vers la non-reconnaissance d'un tel statut dans le cas des administrateurs publics. Cette absence de statut se confirme dans la consultation de la liste des associations membres des ordres professionnels. Le Québec est représentatif de cette situation. Des 41 corporations reconnues par le code des professions, l'une se rapporte à l'administration au sens large: celle des Administrateurs agréés, qui accueille dans ses rangs des administrateurs du secteur public. L'analyse de MAHEU (1978) dans Recherches sociographiques, sur l'émergence, au Québec, des administrateurs comme groupe distinct jusqu'à leur reconnaissance professionnelle en 1954, est le document de référence sur cette occupation.

⁷ p.10-11.

La sociologie des professions définit les concepts de profession et de professionnalisation de même que leurs critères et leurs étapes, en général ou dans des cas spécifiques tel celui ci-haut. Postulant qu'elles sont des construits socio-historiques, LARSON (1988:28) soutient que les professions établissent

"Des liens structuraux entre un niveau d'instruction formelle relativement élevé et des postes ou des récompenses relativement désirables dans la division sociale du travail"

et qu'un certain contrôle de l'accès aux titres et aux diplômes, lié à la protection de la rareté, fait partie de la notion de professionnalisation. Parmi les spécialistes de l'administration publique, deux auteurs en reconnaissent le caractère professionnel. CHAPMAN (1959:43) signalait que la fonction publique en Europe dont il venait de faire l'historique présentait la plupart des traits distinctifs d'une profession classique:

"Self-recruitment, self-discipline, self-government and sustained efforts to prevent outsiders from interfering in its internal affairs."

Par la méthodes de l'application de critères en regard des exigences de la fonction, CLEARY (1982:81-2) fait remarquer 1⁰ qu'il existe un corpus de connaissances spécialisées, bien qu'il y ait des divergences de vue sur son contenu; 2⁰ qu'il

existe un champ occupationnel clairement délimité offrant des perspectives de carrière à ses membres; 3^o) que la formation et le perfectionnement dans la discipline constituent un atout pour l'obtention de promotions; 4^o) qu'on y trouve un idéal particulier, inscrit dans le nom de la discipline, le travail dans l'intérêt général ("for the common good"). "By these standards, conclut-il, public administration is a profession".

Cette méthode: énumération de critères de professionnalisation, comparaison avec la situation perçue, verdict de l'auteur, se retrouve invariablement dans l'évaluation de l'administration publique comme profession. Dans les autres cas, la réponse est négative ou mitigée. Ainsi, MOSHER (1978:150) remarque que:

"According to some, we already have professional schools without professions, such as those in business and public administration...Maybe this is the prospect for the future: professional schools and professionals without professions."

Pour KERNAGHAN (1983:6-7), si l'étude de l'administration publique n'en fait pas une discipline au sens strict, sa pratique n'en constitue pas non plus une profession au sens strict de l'application de critères tels qu'un haut degré de connaissances basées sur la formation, l'adhésion à une organisation professionnelle aux normes d'entrée élevées, la priorité à l'intérêt général et un code d'éthique. Kernaghan est l'artisan de la

déclaration de principes d'éthique adoptée par les membres de l'Institut d'administration publique du Canada en 1989. L'IAPC suit en cela l'exemple de l'American Society for Public Administration qui avait adopté la sienne en 1981 pour en arriver à celle d'un code d'éthique en 1984. En 1949, dans sa présentation au premier congrès de l'Institut d'administration publique du Canada, Luther Gulick avait utilisé sensiblement les mêmes critères de professionnalisation que Kernaghan mais concluait que les administrateurs publics étaient au seuil de la reconnaissance professionnelle. Pour McCURDY (1986:13), l'administration publique est "comme une profession" alors que pour GREEN, KELLER et WAMSLEY (1993:516) elle aspire à en être une.

Nos dernières références sont tirées du numéro spécial de 1993 de l'International Journal of Public Administration, sur la professionnalisation et le professionnalisme en administration publique. Ces questions passent par la compréhension des concepts de profession et de processus de professionnalisation, soutient GARGAN (1993:1862). Selon lui, l'essence d'une profession consiste en la démonstration de sa compétence par la maîtrise de connaissances et d'habiletés dont les universités sont les dépositaires depuis le Moyen-Âge (p.1864-5). Il souligne (p.1864-5) que l'un des traits les plus importants des professions est leur autonomie. Elle s'obtient par le processus suivant: rehaussement de la base de connaissances; établissement de la spécificité et création d'associations professionnelles et obtention de la légitimité par la recon-

naissance légale. Enfin, quant à lui, le professionnalisme en administration publique reste un défi à relever. Un second auteur, VENTRISS (1993: 1917), peu sympathique à l'application du concept de profession à l'administration publique, se demande:

"Why universities would promote professional education in public administration when the field itself has no explicit philosophy of education which addresses, among other things, the normative relationship between professionalism and expertise".

Il ne répond pas directement à son interrogation mais conclut que les habiletés enseignées dans les écoles professionnelles universitaires le seraient mieux dans des départements intéressés aux micro-questions du management (p.1926).

Que devons-nous conclure sur l'application du concept de profession à l'administration publique comme champ de pratique? Tout simplement que l'administration publique, pas tout à fait une science, comme nous l'avons vu dans la section précédente, n'est pas non plus, selon l'ensemble des auteurs en la matière, tout à fait une profession. C'est également notre avis. Mais nous notons que la reconnaissance professionnelle peut s'obtenir plus facilement que le statut de science comme le démontre le fait qu'au Québec l'administration au sens générique fasse partie des corporations reconnues par l'Office des professions.

C. L'enseignement de l'administration publique

Au Canada, l'enseignement de l'administration publique se donne dans deux types d'institutions: gouvernementales et universitaires. Dans le premier cas on parle de perfectionnement offert à des employés du secteur public sous forme de séminaires sur des sujets restreints, d'utilité immédiate dans la tâche des fonctionnaires et donnés dans un laps de temps très court: quelques semaines tout au plus, à la demande de ministères et d'autres organismes publics. Un exemple en est le Centre canadien de gestion du gouvernement fédéral à Ottawa, sur lequel nous reviendrons. Bien que notre recherche ne porte pas sur ce type d'enseignement, nous en faisons mention pour l'Europe où la formule des Écoles et Instituts d'État est répandue.

Dans le second cas, on parle de formation universitaire sur une longue période, entre un et deux ans pour la maîtrise en administration publique. C'est le modèle nord-américain. Cette formation est de deux types: généraliste ou académique et spécifique ou utilitaire. On a dans le premier cas des cours et des concentrations dans les départements de science politique, dont l'objet est la familiarisation avec l'État, ses composantes et son fonctionnement, sans nécessairement s'adresser à de futurs fonctionnaires. Dans le second cas, un enseignement dans des écoles d'administration publique, des facultés d'administration et parfois des départements de science politique, est axé sur

l'acquisition du savoir-faire nécessaire à une carrière de dirigeant dans la fonction publique. Ces deux types d'enseignement se rejoignent difficilement. GOW (1987:25) exprime ainsi cette dualité:

"Comment concilier les exigences d'une science qui cherche à être utile et pratique avec celles d'une science qui se veut explicative et critique?"

Les programmes de type académique offerts dans les départements de science politique ne sont pas un objet de controverse dans la littérature et ils n'occupent pas une place centrale dans notre thèse. L'enseignement professionnel, par contre, est la cible de commentaires souvent acerbes qui se rapportent soit au contenu des programmes soit à la pertinence de son existence au sein de l'université, avec comme conséquence de le fragiliser. Cet enseignement est au coeur de notre thèse, comme nous le précisons⁸, et notre revue de la littérature porte l'empreinte de ce choix. Un autre élément à souligner est la rareté des sources bibliographiques, faisant de cette dimension de l'administration publique un domaine sous-étudié. Depuis l'étude de l'UNESCO de 1958⁹, un vide s'est créé, qui pourrait être comblé, du moins partiellement, par l'étude internationale des trois professeurs britanniques mentionnée plus haut¹⁰.

⁸ p.14.

⁹ mentionnée p.16 et 29.

¹⁰ p.33.

Cette partie de notre état de la question se divise en références européennes, américaines et canadiennes.

Références européennes

Monographies: L'étude de l'UNESCO avait été précédée d'une semblable, plus brève encore, entreprise en 1954 par Alain PLANTEY de l'Institut international des sciences administratives de Bruxelles pour le compte de l'Organisation des Nations Unies. Cette publication, intitulée La formation et le perfectionnement des fonctionnaires nationaux et internationaux, traitait des principes, des moyens et de la mise en oeuvre de la formation des administrateurs publics en insistant sur le développement chez le fonctionnaire de l'esprit public défini comme étant (p.18):

"Une conception de l'administration qui lui donne, pour fin exclusive de toute autre, la satisfaction des besoins communs des citoyens dans le respect de leurs droits individuels".

En 1975, l'Université de Mons tenait un colloque international dont les actes furent publiés en 1981 sous la direction d'Yves CHAPEL sous le titre de: La préparation aux fonctions publiques administratives par les universités en Europe occidentale. Comme on s'y attend dans ce genre d'ouvrage, l'analyse de différentes situations nationales par différents auteurs a préséance sur la synthèse.

Une Étude comparée des Écoles d'administration publique (18 au total) des pays de l'Union européenne, sous la direction de Claudio ZANGHI (1994), vient d'être publiée par l'Institut européen d'Administration publique à Maastricht. Dans une recension pour la Revue d'intégration européenne (NADON 1995:363-4), nous déplorions le caractère incomplet de l'ouvrage, amputé d'une étude prévue des systèmes de fonction publique des pays de ces établissements, tout en reconnaissant qu'il constitue le meilleur outil de référence actuel sur ce sujet.

Les monographies portant sur les fonctions publiques comprennent invariablement un chapitre ou au moins un passage sur la formation des fonctionnaires en administration publique. La référence en cette matière est The Profession of Government: The Public Service in Europe de Brian CHAPMAN (1959) cité dans notre section sur l'administration publique comme profession. Chapman est l'un des deux seuls auteurs étrangers, avec Max Weber, à figurer encore dans la recension de McCURDY (1986) des quelque 180 volumes les plus cités en administration publique aux États-Unis. Le chapitre troisième, "Training", établit une typologie des formes de préparation en usage en Europe: formation sous les auspices de l'État avant une entrée en service possible mais non garantie; formation de fonctionnaires engagés après examens d'entrée ou par nomination; sessions de perfectionnement à des fonctionnaires d'expérience. Il s'attarde sur la France, "la seule à avoir adopté avec passion le principe des écoles spécialisées" (p.99).

Périodiques: Parmi les revues européennes consacrées à l'administration publique, nous ne nous attarderons que sur la plus ancienne à cause de son influence importante au Canada. Au Royaume-Uni, le Royal Institute of Public Administration (RIPA), fondé en 1922, créait l'année suivante le Journal of Public Administration, appelé peu après Public Administration, en vue de promouvoir l'étude de l'administration publique et la fonction publique comme profession. En 1929, trois articles sont publiés sur la formation en cette matière, dont le plus connu, de A.M. CARR-SAUNDERS, intitulé: "University Education in and for Public Administration after Entry into the Public Service", fait état du débat qui existe sur la pertinence de ce type d'enseignement à l'université et formule le souhait que la création de programmes fasse appel à la collaboration de plusieurs départements (p.234). Un article de Maurice WRIGHT (1974, 52:73-78) sur "Teaching Public Administration" dans la même revue 45 ans plus tard chagrinerait Carr-Saunders. L'auteur y analyse le rapport Chapman sur l'état de cet enseignement au Royaume-Uni et souligne que loin d'être en croissance, il ne compte qu'une centaine de professeurs. Triste épilogue: le RIPA s'est éteint en 1992, à 70 ans, mais la revue survit et un article récent de GREENWOOD et EGGINS (1995:143-163) analyse le virage de l'enseignement de l'administration publique des sciences sociales vers le management.

Nous terminons cette section sur les références européennes par deux textes sur les deux institutions d'enseignement supérieur les plus connues, l'École Nationale d'Administration en France, créée en 1945 et l'École Supérieure d'Administration de Spire, créée en Allemagne en 1947 par le Commandement d'Occupation Français et inspirée de l'ÉNA. Dans ce dernier cas, un article de REINERMANN (1990:209-229), professeur à cette institution, en décrit la philosophie orientée vers la spécificité de l'administration publique, excluant par conséquent un enseignement de type générique. Quant à l'ÉNA, des nombreuses publications sur cette institution, nous retenons le récit de sa fondation, de sa mission et de son fonctionnement initial, par son fondateur, Michel DEBRÉ (1978: VII-XXXV).

Des références européennes mentionnées dans cette section, nous pouvons tirer la constatation suivante: les pays imbus de l'importance d'une préparation particulière à l'intention des dirigeants et futurs dirigeants de leur fonction publique, tels que la France et l'Allemagne, ont, pour la formation des hauts fonctionnaires des institutions d'État solides. Au Royaume-Uni, par ailleurs, où la tradition privilégie une formation générale centrée sur le développement de la personnalité, l'enseignement de l'administration publique revient à l'initiative des universités et, en général, ne se porte pas bien faute d'être valorisé.

Références américaines

Sur l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis, les articles de périodiques et les mentions dans les volumes sur la nature ou le contenu d'une discipline distincte sont nombreux. Mais on chercherait en vain un ouvrage américain consacré au phénomène de la création et l'évolution de cet enseignement. Cet enseignement se caractérise par une fragmentation, une dispersion et une variété de programmes inconnues ailleurs. La meilleure synthèse de cet enseignement reste, malgré les années, l'étude d'une clarté remarquable de Georges LANGROD (1954) sur La science et l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis. Les deux parties de l'ouvrage correspondent à celles du titre: science et enseignement. Le problème de cet enseignement s'est posé, dit l'auteur (p.115), sous la pression des exigences d'ordre pratique et en dépit de la résistance des écoles supérieures, d'où sa caractéristique d'être *pour* l'administration publique plutôt que *sur* elle. Le rôle de la science politique, axée sur l'étude du gouvernement et l'éducation civique dans cet enseignement, explique le nom donné aux deux premières écoles autonomes d'administration publique ("stand-alone schools"): la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, fondée en 1924 à l'Université de Syracuse, et la School of Citizenship de l'Université Southern California à Los Angeles, fondée en 1929, devenue School of Government en 1932, puis School of Public Administration en 1944.

L'"American Society for Public Administration", fondée en 1939, créait l'année suivante le trimestriel Public Administration Review dont le directeur-fondateur fut L.D.White, l'auteur du premier manuel américain d'administration publique. Le rayonnement de ce périodique se compare, pour la discipline, à celui de la Harvard Business Review dans le domaine de l'administration des affaires. On y a publié depuis plus de 150 articles sous la rubrique "Public Administration Education". L'un des plus représentatifs du débat des années 60 en administration publique est celui de LIEBMAN (1963-:167-9) au titre provocateur de: "Teaching Public Administration: Can We Teach What We Don't Know?"

La troisième source de renseignements que nous retenons est la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), l'organisme d'accréditation des programmes universitaires en administration publique souvent mentionné dans notre thèse. Son siège social à Washington est le centre de renseignements pour toute question sur l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis et son document le plus connu est un annuaire des programmes publié tous les deux ans. Sa création en 1970 fut, selon Nicholas HENRY (1986:41), un acte de sécession des "public administrationists" et un geste d'affirmation de soi.

La revue américaine International Journal of Public Administration, dont nous faisons état des articles sur l'administration publique comme pro-

fession¹¹ a consacré en 1990 un numéro spécial de 16 articles sur la formation en administration publique. Le périodique Public Administration Education doit aussi être noté.

Enfin, nous remarquons que dans trois ouvrages importants récents sur l'administration publique, un seul consacre un chapitre à son enseignement. Ces trois ouvrages sont: LYNN et WILDAVSKY (1990): Public Administration: The State of the Discipline; OTT, HYDE et SHAFRITZ (1991): Public Management: The Essential Readings; et SHAFRITZ et HYDE (1992): Classics of Public Administration. Le premier débute par un texte de HENRY se demandant si l'administration publique était née et avait grandi dans les écoles de commerce ("business schools") nous aurions le même type de champ théorique que maintenant. Il considère que la science politique a été un éducateur salutaire, lui donnant ses assises philosophiques et normatives (p.5). Sur l'épineuse question de la relation entre l'administration publique et les politiques publiques, dernière sous-discipline née de la science politique, il estime qu'elles ont été, depuis leur création dans les années 70, alors que l'administration publique s'affranchissait de sa tutelle, "an effort to apply political science to public affairs" (p.8).

Nombre d'ouvrages, tels ceux de WALDO, de McCURDY, de GOLEMBIEWSKY, abordent, parmi d'autres thèmes, la question de la formation universitaire

¹¹ p.37.

en administration publique mais nous estimons que les publications ci-haut mentionnées couvrent l'essentiel du cadre de référence américain.

Des écrits américains, nous retenons que l'administration publique comme champ de pratique, champ théorique et champ d'enseignement est objet de débats constants, témoignant de la vigueur de cette spécialité aux États-Unis.

Références canadiennes

Dans la justification de notre sujet de thèse, nous mentionnions une carence de références sur l'enseignement de l'administration publique au Canada¹². On dit communément que les praticiens écrivent peu sur leur expérience de fonctionnaires, que les professeurs des facultés d'administration n'écrivent pas sur l'administration publique et que ceux de science politique écrivent peu sur l'administration publique. Une rareté d'écrits sur l'enseignement de l'administration publique se conçoit dans un tel contexte et se confirme dans les faits comme l'atteste la recension qui suit. Voici, regroupés, ceux que nous avons trouvés. Il est opportun de signaler ici que la rubrique sur les périodiques peut paraître surprenante à certains égards en ce qu'elle inclut des publications qui ne contiennent pas d'articles sur l'enseignement de l'administration publique. Notre choix se justifie par le caractère historique aussi bien que thématique de notre recension. L'administration publique étant "fille" de la science politique et "fille par adoption" du management (HENRY 1986:29,38), nous avons estimé qu'il était intéressant de remonter la filière des périodiques de ces deux "parents", surtout du premier, pour voir quand l'enseignement de l'administration publique s'y est inséré.

¹² p.16.

Monographies: Le seul document pouvant figurer dans cette rubrique est Advanced Administrative Training in the Public Service de Keith B. CALLARD (1958), première étude commandée par l'Institut d'administration publique du Canada fondé en 1947. En 32 pages, Callard, qui fut le premier professeur d'administration publique à l'Université McGill, décrit une situation qui se résume dans ces mots:

"There is no recognized line (or lines) of study for those who wish to enter the public service in Canada...The enrolment for graduate degrees in public administration is very small." (p.10-11).

Et l'auteur de citer un président de la Commission de la fonction publique fédérale pour qui "good administrators are born, not made" (p.9). Il suffirait de détecter les jeunes fonctionnaires doués et à leur donner expérience et promotions sans qu'ils aient besoin de formation particulière. Ce mode de pensée d'origine britannique que nous rapporte Callard eut beaucoup d'écho au Canada anglais et nous le retrouvons dans toutes les discussions des années 40 et 50 sur la pertinence d'un enseignement spécialisé en administration publique.

Textes tirés de monographies: L'étude de l'UNESCO sur l'enseignement de la science politique dans le monde consacre trois paragraphes aux universités canadiennes (1955:36,77,151). Les deux derniers jettent un éclairage sur le contexte préalable à celui de l'administration publique:

"Il est curieux de constater que les universités canadiennes ont tendance à combiner, au sein d'un même département, l'enseignement de la science économique et celui de la science politique, revenant ainsi à la conception d'Adam Smith suivant laquelle ces deux sciences correspondraient à deux aspects différents de l'économie politique".

Le dernier précise que les économistes étant trois ou quatre fois plus nombreux que les politicologues, "il arrive souvent que la science économique rejette la science politique à l'arrière-plan". PROSS et WILSON (1976:521) attribuent le lent développement de l'administration publique en partie à cette tradition d'économie politique, les politicologues étaient trop occupés à se défaire de l'emprise des économistes pour s'y intéresser.

Du côté français, le chapitre de Vincent LEMIEUX (1988) sur le département de science politique dans le collectif sur Cinquante ans de sciences sociales à l'Université Laval, rend compte de la place occupée par l'enseignement de l'administration publique avant la création de l'École nationale d'administration publique en 1969.

Enfin, bien que l'ouvrage monumental Public Administration in Canada: A Text de KERNAGHAN et SIEGEL (1991) s'attarde peu sur l'enseignement et la recherche en l'administration publique, les auteurs en relient le développement à cet élément souvent oublié qu'est l'expansion des universités dans les années 60 et 70 (p.10).

Périodiques: Tel que mentionné plus haut, une recension chronologique aussi bien que thématique des revues est le moyen que nous avons choisi pour rendre compte de l'évolution de l'idée de formation universitaire en administration publique au Canada. Nous les classons en trois groupes: périodiques de science politique, de science administrative et d'administration publique.

1. Périodiques de science politique:

Nous en avons retenu quatre:

a) Papers and Proceedings of the Canadian Political Association. Adam Shortt, premier professeur de science politique à l'Université Queen's en 1892, devenu en 1908 le premier commissaire de la Commission du Service civil, fonde en 1913 la "Canadian Political Science Association" qui projette de publier les Actes de ses congrès annuels. Les activités de l'Association, interrompues par la première Guerre mondiale, ne reprendront qu'en 1930. Ni la publication de 1913, ni les cinq de 1930 à 1934 ne parlent d'administration publique.

b) Le Canadian Journal of Economics and Political Science prend la relève des Proceedings of the Canadian Political Association de 1936 à 1967. Un seul numéro est à signaler sur notre sujet, celui de novembre 1945 qui comprend les textes des quatre présentations à un symposium sur: "Training for Public Administration", organisé par

l'Association à son congrès de mai à Kingston . Ces textes de R.H.COATS et de A. BRADY de l'Université de Toronto, de K.G. CRAWFORD de l'Université Queen's et de C.H. BLAND, président de la Commission du Service civil à Ottawa, ont en commun de préconiser une formation en administration publique axée, selon le modèle britannique, sur le développement de l'intelligence et de la personnalité avant l'acquisition d'habiletés administratives.

c) En 1968, cette revue se scinde en deux pour faire place à la Revue canadienne d'économique et la Revue canadienne de science politique qui laissent le thème de l'enseignement de l'administration publique au trimestriel Administration publique du Canada lancé par l'Institut du même nom en 1957.

d) Au Québec, l'Association québécoise de science politique crée la revue Politique en 1982. L'administration publique y est abordée dans cinq textes mais son enseignement ne l'est pas encore.

2. Périodiques de science administrative:

a) La Revue canadienne des Sciences de l'Administration, fondée en 1984 par l'Association du même nom, aborde dans son numéro de mars 1990 le thème de: "New Challenges for Management Educators". Les articles de trois professeurs de l'Université de l'Alberta illustrent l'ambiguïté des termes génériques "management" et "administration" qui s'appliquent, dans la réalité, à l'administration des affaires. Le sommaire de l'article de

SMITH sur "The State of Management Education and Research in Canada" dénote ce biais en faveur du secteur privé comme suit: "Canadian business schools have accomplished a great deal over the past dozen years."

b) L'École des Hautes Études Commerciales, affiliée à l'Université de Montréal lançait en 1976 la revue Gestion. Nous y relevons un texte sur le secteur public (PARENTEAU 1979) mais aucun ne porte sur l'enseignement de l'administration publique.

3. Périodiques d'administration publique:

a) La revue Optimum du gouvernement fédéral porte en sous-titre: La revue de gestion du secteur public. Créée la même année que l'École d'administration publique de l'Université Queen's, elle publia dans l'un de ses premiers numéros un article du directeur-fondateur de cette École intitulé "Public Administration Training: For Whom? For What? (D.GOW 1970) où l'auteur, après un bilan de ce qui se fait en cette matière au Canada et à l'étranger, présente son nouveau programme, orienté vers les politiques publiques.

b) La place faite par Administration publique du Canada à l'enseignement de l'administration publique est modeste: huit articles depuis 1957. Sans les résumer, car ils feront l'objet de citations dans le corps de notre thèse, nous les regroupons ici par des thèmes qui, combinés à leur ordre chronologique, nous font connaître l'évolu-

tion des mentalités au sujet de cet enseignement au Canada. Les auteurs des deux premiers articles se font les avocats d'une tradition libérale britannique dont il ne sera plus question (HEASMAN 1959-60), (DOWNEY 1962). L'enseignement de l'administration publique étant désormais établi, les auteurs subséquents feront état, entre autres, de ses relations avec la science politique: PROSS et WILSON (1976) et les pouvoirs publics: PARENTEAU (1972); CAMERON (1982); BORINS (1990); SAVOIE (1990); PROSS (1990).

Autres publications: a) De 1949 à 1956, l'Institut d'administration publique du Canada publia en volumes les Actes de ses congrès annuels. Nous avons fait mention du premier de ces textes, l'importante allocution de Luther Gulick au banquet du congrès de fondation à Québec en 1949¹³. Chaque volume contient des textes sur l'enseignement de l'administration publique. Mentionnons celui où R.O. MacFARLANE (1954) fait connaître la philosophie et l'organisation de la première École d'administration publique au Canada, qu'il vient de fonder, celle de Carleton College à Ottawa.

b) L'IAPC publie en 1972 Administration publique du Canada: Bibliographie, de G. JULIEN, qui inclut 22 mentions sur l'étude de l'administration publique. L'ouvrage et ses suppléments seront fondus par J.-M. ALAIN et W.E. GRASHAM en 1990.

¹³ p. 37.

c) Dans un ouvrage collectif sur les cadres supérieurs de la fonction publique publié en 1975 par l'IAPC, un chapitre écrit par Bruce DOERN, successeur de MacFalane à l'Université Carleton, sur l'enseignement de l'administration publique au Canada permet de mesurer le chemin parcouru depuis le texte de CALLARD pour l'IAPC en 1958.

d) Enfin, le XIIe tome des Actes d'un colloque international sur les perspectives d'avenir de l'administration publique organisé par l'ENAP en 1979 est consacré à la formation et au perfectionnement des administrateurs publics.

D. Conclusion sur l'état de la question

Au cours des 36 dernières pages, nous avons présenté un état de la question divisé en trois parties. La première a abordé, à l'aide de nombreuses références étalées dans le temps, l'administration publique comme spécialité. Nous avons été amenée à conclure que l'administration publique en était à une étape pré-scientifique. La seconde a posé, à travers la littérature récente, le problème de l'administration publique comme profession. Notre conclusion a été à l'effet qu'elle en était à une étape pré-professionnelle.

La dernière partie a abordé le thème de l'enseignement universitaire de l'administration publique à l'aide de textes choisis sur la situation en Europe occidentale, particulièrement au Royaume-Uni et en France, ainsi qu'aux États-Unis, pays choisis à cause de leur influence déterminante sur l'enseignement au Canada. La dernière partie a également présenté, à l'aide de toute la littérature disponible, la situation de cet enseignement au Canada. Nous avons pu constater la solidité de la structure de cet enseignement en France où il est une affaire d'État, un certain désarroi dans cet enseignement au Royaume-Uni, où par tradition il est peu valorisé, et sa vigueur, sa variété et son caractère pragmatique aux États-Unis. Enfin, l'enseignement canadien, hybride de ces trois cultures, bien implanté mais peu documenté, a fait l'objet d'une recherche longue, ardue et précieuse pour la suite de cet ouvrage.

Nous avons aussi jugé, et c'est pertinent pour notre thèse, qu'une conception particulariste de l'administration publique au sein de la communauté tend à produire des écoles d'État solides alors qu'une conception généraliste conduit à l'effet contraire¹⁴.

Nous sommes devant deux situations fortes. La première est celle d'un enseignement universitaire encadré par un organisme non gouvernemental d'accréditation. C'est la situation aux États-Unis où la survie d'un programme d'enseignement en administration publique est très reliée à la reconnaissance de la qualité de ce programme par la "National Association of Schools of Public Affairs and Administration" (NASPAA). La seconde est celle des Écoles d'administration publique de l'Europe continentale créées à l'initiative d'une autorité publique, "ce qui témoigne de l'importance attribuée par les gouvernements à la formation des fonctionnaires publics" (ZANGHI 1994:F-1).

¹⁴ p.44.

5. Notre problématique

Notre problématique se divise en cinq parties: délimitation de notre sujet de thèse, hypothèses, notre modèle, les unités d'analyse retenues et instruments de cueillette et d'analyse de données.

A. Délimitation de notre sujet de thèse

Notre thèse porte essentiellement sur l'enseignement universitaire professionnel de l'administration publique au Canada. Cet enseignement est offert dans trois types de structures: les départements de science politique, les facultés d'administration et les Écoles d'administration publique. Une délimitation additionnelle consiste à nous concentrer aux endroits où cet enseignement s'est le plus développé: les Écoles d'administration publique où, grâce à l'autonomie qui leur est conférée, cet enseignement est, en principe, le mieux assuré. Une autre délimitation a trait au programme nous servant de point d'ancrage: la maîtrise en administration publique (MAP) et ses équivalents: maîtrise ès arts en administration publique ou maîtrise en management public. Ce programme constitue, au Canada comme aux États-Unis, la pierre angulaire de cet enseignement. La dernière délimitation, sur la période envisagée, n'en est pas vraiment une puisque nous couvrons cet enseignement de ses débuts en 1953 à nos jours.

Nous entendons par enseignement professionnel un enseignement centré sur le savoir-faire ou

l'acquisition des connaissances et habiletés nécessaires à la pratique de l'administration au secteur public. Par secteur public nous entendons, outre tous les organismes constituant l'appareil de l'État quelle que soit leur appellation: ministère, commission, ou autre, les sociétés d'État, les municipalités, les secteurs de l'éducation et des services sociaux et de santé. Cette précision est nécessaire: depuis la création de l'ensemble des programmes dans les années 70, il se produit un glissement constant de clientèle vers ces derniers secteurs, devenus la première source de recrutement. Un nouveau glissement est en cours avec l'inscription d'étudiants en provenance d'organismes à but non lucratif¹⁵, et du secteur privé, clientèle traditionnelle des MBA. Certaines Écoles incluent ces organismes dans une définition élargie du secteur public et s'approprient même à leur destiner des programmes.

La maîtrise en administration, publique ou des affaires, prête à ambiguïté. L'enseignement, essentiellement multidisciplinaire, s'adresse à des étudiants provenant d'autres disciplines de premier cycle que celles-là, constituant une formation nouvelle et non plus un approfondissement des études précédentes. En administration publique, ces programmes ont été conçus pour s'adresser "à ceux qui, la sélection naturelle ayant déjà joué, sont à la veille ou susceptibles d'assumer des fonctions

¹⁵ Que l'OCDE appelle joliment: sociétés privées d'intérêt public.

administratives importantes" (PARENTEAU 1972:470). Nicholas HENRY (1986:43) note qu'aux États-Unis ces étudiants forment "an unusual group" où les deux tiers sont sur le marché du travail, autant sont à temps partiel et plus de la moitié ont 25 ans ou plus (p.43). La situation est différente au Canada. Un examen des admissions à temps partiel actuelles dans les cinq Écoles donne en gros le portrait suivant: Carleton, 25%; Dalhousie, 40%; ENAP, 90%; Queen's, 0%; Victoria, 33%. De telles disparités requièrent une explication. L'ENAP s'est, depuis sa création, vouée à la formation des administrateurs en exercice alors qu'à l'Université Queen's, la maîtrise, d'une durée d'un an, s'adresse à des jeunes en préparation de carrière. Pour les plus expérimentés, elle offre un second programme de maîtrise uniquement à temps partiel. Ailleurs, le temps partiel est en baisse d'année en année pour des raisons précises auxquelles nous reviendrons dans le corps de notre thèse.

Ce qui distingue le programme professionnel d'administration publique de tout autre c'est sa finalité: le service de l'État, la carrière dans un contexte particulier dont le dénominateur commun est la gestion des biens et services de la collectivité. Cette distinction nous amène au coeur de notre problématique: le rôle de l'État dans la création, le développement et l'évolution de programmes captifs de cette finalité. Si, nous rapportant au titre de notre thèse, nous étudions le rôle des universités dans l'émergence d'une spécialité qui a pour nom l'administration publique, cette

spécialité tient d'abord au champ de pratique, le secteur public, source des expériences dont l'étude a donné naissance à une discipline nouvelle donnant matière à un enseignement. "Une accumulation de faits n'est pas plus une science qu'un tas de pierre n'est une maison", écrivait POINCARÉ (1902: 186). La construction de la discipline de l'administration publique ne peut se faire qu'à l'université, mais non sans le concours du milieu où s'accumulent les faits qui en sont le fondement. On a donc deux environnements complémentaires dont on présume qu'ils sont réceptifs l'un à l'autre. Or, c'est là que le bât blesse: en général, les références canadiennes sur l'enseignement de l'administration publique font état, implicitement ou explicitement, d'une certaine indifférence gouvernementale dans la création et le développement des programmes. Nous estimons qu'au contraire, ces derniers ne peuvent exister sans support gouvernemental. D'autre part, à l'intérieur des universités, programmes et Écoles bénéficient d'un soutien variable. Nous étudierons donc les circonstances externes et internes qui ont rendu cet enseignement possible. Cette thèse n'est pas une recension de programmes, elle n'a aucun caractère réquisitorial, elle est une analyse qualitative de situation centrée sur les cinq Écoles autonomes qui existent au Canada.

B. Hypothèses

- H₁ La création de programmes professionnels en administration publique au Canada résulte de demandes gouvernementales faites aux universités à la suite de la période d'expansion du rôle de l'État.
- R₁ Si tel est le cas, nous devons démontrer l'existence de demandes du gouvernement fédéral et de celui des provinces concernées adressées aux universités.

Cette hypothèse va, comme nous l'avons exprimé plus haut, à l'encontre des idées reçues. Deux raisons la justifient: une raison logique et une raison empirique. Il nous apparaît en effet impossible théoriquement que les programmes de maîtrise des cinq Écoles d'administration publique aient pu voir le jour, ou se consolider dans un cas, sans demande gouvernementale, considérant les besoins en personnel de la fonction publique de l'après-guerre lors de la mise en place de l'État-providence. Par la suite, une vérification préliminaire dans le cadre de notre projet de thèse nous avait confirmé la justesse de cette hypothèse. Notre hypothèse sera sauvegardée, bien qu'atténuée, dans le cas où, en l'absence de demande formelle, une influence gouvernementale plus ou moins prononcée a pu jouer sur la décision des universités d'aller de l'avant dans la création de leur programme et de leur École.

H₂ Par contre, l'évolution et le développement des programmes professionnels en administration publique ont été tributaires de facteurs internes aux universités.

R₂ Si tel est le cas, nous devons démontrer la prédominance de facteurs institutionnels dans le développement et l'évolution des programmes offerts.

Cette hypothèse se trouve à reconnaître que:

"Les universités définissent habituellement leurs programmes d'études par rapport à la transmission d'une discipline ou d'un groupe de disciplines sans référence, sauf exception, aux pratiques professionnelles" (PARENTEAU 1972:469).

En réalité cependant, en reconnaissant un rôle prédominant aux universités, elle n'exclut pas l'influence de l'environnement externe représenté par les gouvernements, mais la subordonne, sauvegardant ainsi le principe de l'autonomie universitaire.

Quels sont les facteurs institutionnels envisagés dans cette hypothèse? Les principaux se rapportent à la tradition des établissements en cause, à la capacité et à la volonté décisionnelle de leurs dirigeants, à l'importance des programmes et au degré d'autonomie des unités administratives les abritant.

- H₃ Enfin, à la fin du cycle de création et de développement des programmes professionnels en administration publique au Canada, leur avenir est prioritairement relié à la réponse de l'environnement à ce type de programmes.
- R₃ Pour le démontrer, nous devons faire état a) du rôle primordial des administrations publiques comme facteur de maintien, de modification ou de cessation de ces programmes; b) de la capacité et de la volonté des universités à s'ajuster à un contexte extérieur radicalement différent de celui qui prévalait lors de la création des programmes.

Cette hypothèse souligne les limites du développement et de l'évolution institutionnels purs en matière de formation professionnelle. Elle met en lumière la vulnérabilité de l'administration publique comme champ d'enseignement universitaire directement relié au champ de pratique, c'est-à-dire à la carrière. Elle fait reposer l'avenir des programmes sur une implication plus prononcée des administrations publiques par exemple sous la forme d'une collaboration plus systématique dans le placement des finissants. Elle interpelle les universités en faisant reposer la survie des programmes qu'elles offrent sur leur capacité à percevoir correctement les besoins du milieu de pratique et à y répondre sans trop de décalage.

C. Modèle

Pour notre démonstration, nous utiliserons le modèle systémique, familier aux politicologues. Notre unité d'analyse est l'École d'administration publique et son programme de maîtrise en administration publique. Le Canada compte cinq de ces Écoles: deux en Ontario, une respectivement au Québec, dans les Maritimes et dans l'Ouest. Cette division régionale familière aux Canadiens manque cependant de subtilité dans deux cas. Les provinces maritimes sont les trois des débuts de la Confédération de 1867: Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Ile-du-Prince-Édouard (entrée en 1873). Pour inclure Terre-Neuve, la plus récente province (1949), il faut parler des provinces de l'Atlantique mais comme son Université n'offre pas de programme avancé en administration publique, nous nous en tiendrons à la première terminologie. Les provinces de l'Ouest ne forment pas non plus un bloc monolithique. Notre enquête nous a permis de vivre les différences entre le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Une raison géographique et une raison pratique justifient cette division: cette région n'a qu'une École d'administration publique.

Dans tous les cas sauf un, l'École et le programme de maîtrise sont nés en même temps. Cette double unité d'analyse fait partie du système universitaire, de juridiction provinciale au Canada.

La notion de système

En 1947, Ludwig von Bertalanffy énonça une théorie générale comportant trois aspects: la science, la technologie et la philosophie des systèmes. Dix ans plus tard, David Easton appliquait cette théorie à la science politique, l'illustrant avec le fameux schéma du système politique appelé familièrement la "boîte noire", comprenant au centre un carré symbolisant le système politique, à gauche les deux flèches de demandes et de support servant de vecteurs aux intrants et à droite une unique flèche de décisions et actions gouvernementales dirigée vers les extrants, le tout entouré de l'environnement. BERTALANFFY (1993: 37) définit le système comme un ensemble d'éléments en interaction entre eux dans le cas d'un système fermé et avec leur environnement dans un système ouvert. Jean-William LAPIERRE (1973:23) précise qu'au sens strict un système est:

"Un ensemble d'éléments interdépendants c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une d'entre elles est modifiée, les autres le sont aussi et par conséquent, tout l'ensemble est modifié".

CHEVALLIER et LOSCHAK (1978:128) parlent de deux façons de voir un système. La première est la conception fonctionnaliste. Elle met en lumière les relations entre le tout et les parties. C'est le modèle de Parsons, qui est une théorie générale de l'action. La seconde est la conception politique,

ou modèle d'Easton, qui scinde la réalité en deux parties: le système et son environnement. Ce système comprend une liste de variables modifiables selon les objectifs de la recherche et la seconde, l'ensemble des éléments affectant ce système ou étant affectés par lui. Le modèle eastonien cherche à déterminer comment un système politique arrive à se maintenir malgré les tensions auxquels il est soumis. Lorsqu'on adopte la perspective des systèmes, nous dit Jean-François LYOTARD (1979:79), on fait de l'enseignement supérieur un sous-système du système social et l'effet à obtenir est la contribution optima de l'enseignement supérieur à la meilleure performativité du système social en formant les compétences qui lui sont indispensables. Ce modèle n'est pas neutre et il a ses limites soulignent CHEVALLIER et LOSCHAK (1978:89). Il est lié à une vision précise de la société comme système intégré et en équilibre, reléguant au second plan les conflits et les tensions. Il met l'accent sur la stabilité et l'aspect intégrateur de la politique et reflète la foi dans la possibilité d'un consensus. Sa principale limite est de ne pas s'interroger sur la façon dont les décisions sont prises (p.130). L'analyse de système fait appel aux concepts d'acteur et de rationalité décisionnelle. L'application de ces notions par CROZIER et FRIEDBERG (1977:274,n.1) au monde universitaire les ont amenés à formuler la critique suivante:

"L'administration universitaire est certainement et pas seulement en France, l'un des domaines où la rationalité des décideurs est la plus faible, que ce soit

par rapport aux objectifs de l'institution universitaire ou par rapport aux objectifs des individus".

Cette remarque est à prendre avec réserve tant il est vrai que ce qui paraît irrationnel à première vue peut à la longue receler un degré de pertinence insoupçonné au départ. La remarque de Crozier et Friedberg ramène en mémoire que c'est en prenant l'université comme lieu d'expérimentation que COHEN, MARCH et OLSEN (1972) ont démontré leur "Garbage Can Model of Organizational Choice" sur les anarchies organisées, selon leur expression. Ils s'en sont expliqués ainsi (p.11):

"One class of organization which faces decision situations involving unclear goals, unclear technology, and fluid participants is the modern college or university. If the implications of the model are applicable anywhere, they are applicable to a university."

L'enseignement professionnel de l'administration publique au Canada baigne dans un système ouvert, l'université, qui compose avec un autre système ouvert, les gouvernements. Les deux jouissent d'une liberté mutuelle totale, la première ne détenant aucune exclusivité dans la formation des dirigeants, les seconds n'étant aucunement tenus, selon le système canadien de la fonction publique, axé sur les postes à combler et non sur des individus à déplacer en fonction d'un plan de carrière, de faire appel à des diplômés en gestion publique, à l'exclusion de candidats formés autrement.

Intrants et extrants

L'analyse systémique fait appel aux notions d'intrant et d'extrant. Dans le premier cas, il s'agit de demandes de l'environnement. Comme un système ne peut survivre dans un constant état de siège, ces demandes doivent être accompagnées d'appuis que l'environnement est prêt à fournir ou contraint de procurer. On parle d'appui négatif dans les cas d'obstruction ou d'indifférence. Les extrants ou résultats, sont les décisions et les actions qui en découlent à court terme. Ils ont des répercussions à plus long terme sur l'environnement, on parle alors d'impact. Ces répercussions réagissent sur le système, il est question dans ce cas de boucle de rétroaction.

Notre thèse aura pour centre les Écoles d'administration et leur programme principal. Ce sera la variable dépendante dans les chapitres deuxième et troisième. Mais pour le premier, traitant de la période conduisant à leur création, il faudra prendre appui sur l'université elle-même comme centre de décision, c'est donc elle qui sera la variable dépendante. Ces variables sont fonction des intrants que sont les demandes et le support de l'environnement. On a alors à l'externe les administrations publiques notamment les gouvernements, fédéral et provinciaux, et s'il y a lieu, les universités et associations impliquées dans la création et le développement des Écoles et programmes au centre de notre étude. À l'interne, nous aurons les entités gravitant autour des Écoles et

agissant sur elles, tels que l'administration centrale, des facultés et des départements. Les extrants sont les résultats des demandes et des appuis et des discussions qui s'ensuivent. Ils se présentent sous forme de décisions et d'actions à court terme en découlant. Le chapitre troisième, orienté sur la situation actuelle et les perspectives que nous entrevoyons pour les Écoles et les programmes, constitue une illustration de l'impact qu'ont eu les décisions prises dans les périodes précédentes. Le sort des programmes et des Écoles au coeur de notre étude, le nombre de diplômés, l'importance du corps professoral attaché aux Écoles et les projets d'expansion des programmes en sont des exemples.

Les décisions sont des politiques. Gouvernements et universités ont pu, par exemple, décider délibérément, c'est-à-dire avoir pour politique, de ne pas agir, les premiers en ne formulant pas de demandes ou en s'opposant à des décisions envisagées, les secondes, en ne répondant pas à certaines demandes de l'extérieur comme de l'intérieur. Le dernier chapitre constitue une réponse aux questions: "Qu'est-il arrivé en enseignement de l'administration publique suite aux décisions prises par les universités? " "Qu'arrivera-t-il aux Écoles et à leur programme suite à ces mêmes décisions?".

Notre thèse étant une étude qualitative sur l'enseignement de l'administration publique dans les universités canadiennes, l'utilisation du modèle systémique, dynamique de nature, permet de

discerner le jeu des interactions entre les universités abritant les Écoles d'administration et leur environnement gouvernemental et inter-universitaire. Enfin, il convient de rappeler le caractère exploratoire de cette recherche qui veut mettre en lumière le rôle des Écoles d'administration publique dans l'émergence de l'administration publique comme spécialité. Mais pour assurer la formation professionnelle en administration publique, il n'y a pas que les Écoles. D'autres programmes que ceux qui sont au centre de notre analyse existent, comme nous le rappelle le tableau de référence que nous avons construit et que l'on voudra consulter (p.5). Dans la perspective systémique qui est la nôtre, nous serons amenée à nous y intéresser ainsi qu'à deux autres programmes professionnels hors Écoles qui n'y figurent pas mais dont l'existence et l'importance nous ont été révélées lors de notre enquête.

Nous concentrer sur le programme-phare de la maîtrise en administration publique des Écoles nous oblige à laisser en retrait leurs autres activités, telles leurs programmes de perfectionnement, leurs occupations de recherche et de conseil et leurs missions à l'étranger. En matière d'extension, nous avons plutôt fait une incursion importante dans les autres programmes de maîtrise professionnelle en administration publique, y appliquant la même méthode systémique et nous référant aux mêmes intrants et extrants, conférant à notre thèse une dimension horizontale complète à ce niveau précis de l'activité universitaire.

D. Instruments de cueillette des données

Notre thèse repose sur deux techniques de cueillette de données: l'analyse documentaire et l'enquête par entrevues ouvertes effectuées sur place.

L'analyse documentaire a d'abord porté sur des textes provenant de bibliothèques universitaires, notamment de celle de l'École nationale d'administration publique, sur les programmes d'administration publique au Canada. Nous avons également reçu les annuaires des dix-sept programmes de maîtrise inscrits au tableau I de la page 5. Nous avons fait une brève recherche au siège de l'Institut d'administration publique du Canada à Toronto. Nous avons eu un accès particulier à des données sur l'ENAP grâce à la générosité de son fondateur, monsieur Roland Parenteau, dont nous avons été la collaboratrice. Enfin, une autre documentation précieuse provient de directeurs d'Écoles et de programmes, de professeurs, d'archivistes d'universités et de secrétaires des programmes. Le volume inégal de la documentation recueillie se reflétera dans notre thèse mais nous tenterons de limiter les distorsions engendrées par cette situation.

Notre enquête nous a conduite dans tout le Canada. Nous avons eu le privilège de nous entretenir avec les directeurs, d'anciens directeurs et des professeurs des cinq Écoles: L'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec, à Québec et à Montréal, les Écoles des Univer-

sités Dalhousie à Halifax, Carleton à Ottawa, Queen's à Kingston et de Victoria à Victoria. Des membres des administrations nous ont fourni des renseignements et nous ont facilité les rencontres avec des archivistes de leur université, nous permettant de profiter au maximum du temps limité que nous pouvions consacrer à chaque endroit.

Enfin, dans un souci de donner à notre thèse une plus grande amplitude tout en exploitant la chance qui s'offrait à nous de voyager dans toutes les régions du pays, nous avons rencontré des responsables et des professeurs impliqués dans d'autres programmes d'administration publique que ceux des Écoles. C'est ainsi que nous avons fait des arrêts à Moncton, à Régina et à Winnipeg. Nous avons inclus à la fin de cette thèse la liste de toutes les personnes que nous avons rencontrées.

6. Conclusion

Ce chapitre introductif a débuté par une présentation générale puis spécifique de notre sujet de thèse, suivies de leur justification comme objet de recherche en soi et en science politique.

Il s'est poursuivi par un état de la question traitant de l'administration publique comme spécialité et comme profession. Cet état de la question a donné lieu à un survol de la littérature sur l'enseignement de l'administration publique en Europe et aux États-Unis et à un examen des références disponibles sur cet enseignement au Canada.

Nous avons pu par la suite préciser l'objet de notre recherche. À cet effet, nous avons pris soin d'en délimiter le sujet, précisant ce qu'elle serait et ne serait pas, d'énoncer trois hypothèses dont la démonstration correspondra aux chapitres du corps principal, de présenter le modèle ou cadre théorique retenu et d'indiquer nos instruments de cueillette de données.

Les prochains chapitres relatent l'histoire de l'enseignement de l'administration publique au Canada à travers le prisme de l'interaction entre les milieux externe et interne des Écoles et programmes visés. Plusieurs éléments sont inédits. Le but poursuivi est une connaissance nouvelle de cette dimension de l'administration publique, dimension qui lève aussi le voile sur un aspect intéressant du fonctionnement de notre société.

CHAPITRE PREMIER

Chapitre premier: L'influence gouvernementale, associative et universitaire dans la création des Écoles et programmes d'administration publique au Canada

1. Le contexte général

Dans ce chapitre, nous postulons que la création des Écoles et de leur programme-phare de maîtrise en administration publique résulte prioritairement de demandes gouvernementales par suite de l'expansion du rôle de l'État. Mais les gouvernements, fédéral et provinciaux, ne sont pas seuls en cause. Il y eut, dans cette phase initiale, d'autres intervenants dans ce dossier. Des associations ont pu jouer un rôle. D'autres universités que celles abritant les Écoles ont pu faire des représentations. Enfin, à l'intérieur des universités en cause, des pressions en faveur ou à l'encontre de ces créations ont pu s'exercer. Inversement, les universités songeant à fonder une École d'administration publique n'ont peut-être pas capté certaines attentes, certains signes émis par l'extérieur et l'intérieur ou ont pu choisir d'y répondre à leur guise ou pas du tout. Dans ce chapitre, comme dans les suivants, nous apportons des faits et tirons des conclusions sur ces créations et les développements produits, à la lumière des dossiers que nous avons et des renseignements et de la documentation d'archives recueillis sur place.

La période que nous couvrons dans ce chapitre commence avec l'après-guerre pour se terminer au début des années 70, avec, exceptionnellement, une pointe jusqu'à la mi-75. Cette période de trente ans marque l'instauration de l'État-providence qui a vu croître le rôle de l'État et la taille de la fonction publique au Canada. Ainsi, entre 1946 et 1971, le nombre des employés de la fonction publique fédérale est passé de 120 557 à 216 448, et ceux des fonctions publiques provinciales, de 38 370 à 209 760, soit en tout, de 158 927 à 426 248 (HODGETTS et DWIVEDI:1974:13). C'est presque du simple au double. Ces auteurs ajoutent que la proportion des employés des fonctions publiques provinciales, de trois pour 1 000 citoyens qu'elle était en 1946 était devenue d'environ dix pour 1 000 en 1971 (p.12).

C'est au cours de cette période qu'ont été créées les cinq Écoles d'administration publique, celle de l'Université Carleton d'abord, l'École nationale d'administration publique ensuite, suivies de celles des Universités Queen's, de Victoria et Dalhousie. Chaque École et son programme furent créés en même temps sauf à l'Université Dalhousie où le programme date de 1969 et l'École de 1975. Si l'on excepte l'Université Carleton, pionnière canadienne en matière de formation en administration publique, les quatre autres programmes et Écoles sont nés dans une période de temps très réduite: entre 1969 et 1975, et ce, en toute indépendance, aucune École n'ayant été affiliée à une autre. On peut dire qu'elles sont le produit d'une

période révolue. Écoles et programmes initiaux continuent d'exister et nous verrons à quel prix. S'il y eut d'autres créations de programmes, aucune autre École n'a vu le jour et la probabilité qu'il y en ait de nouvelles est inexistante. Voyons maintenant la conjoncture qui prévalait à l'origine de ces Écoles et de ces programmes. Il sera question du contexte fédéral, brièvement de celui des provinces en cause, du contexte universitaire général et de celui relatif à l'enseignement de l'administration au sens générique de même que celui de la science politique, pour en arriver de façon détaillée à la création des Écoles et de leur programmes d'administration publique, mettant en relation, lorsque nécessaire, tous ces éléments entre eux.

2. L'environnement gouvernemental fédéral

Un bon aperçu de l'environnement gouvernemental fédéral des années 40 nous est donné par les conférenciers au symposium sur l'administration publique de l'Université Queen's en 1945¹⁶. R.H. COATS de l'Université de Toronto mentionne que, selon le service de classification de la fonction publique, le finissant universitaire "enters an "External Affairs", or a "Commerce", or a Health", or a "Mines", or a "Public Works", Department" (p.500). L'administration fédérale est cloisonnée, l'avancement d'échelon se fait en étant remarqué par un supérieur, le perfectionnement est affaire individuelle. Charles BLAND, président de la Commission du Service civil, énumère, en ordre décroissant, les qualités requises dans la carrière: "The ability to get things done"; "character or integrity"; "manners" ou l'habileté d'entretenir des rapports convenables avec le personnel, le gouvernement, et le public; "that elusive quality which we sometimes call wisdom, sometimes tact, and sometimes commonsense"; une disposition naturelle à accepter ses limites; enfin, la satisfaction de servir son pays et d'accomplir un bon travail (p.517). Une étude dans l'administration fédérale révèle que les meilleurs administrateurs possèdent ces qualités à un haut degré, poursuit-il. Dans la majorité des cas "their educational training has not been designed to fit them for administrative posts". Enfin, l'auteur se demande et répond par la

¹⁶ p.52-3.

négative: "Can a university teach integrity, adaptability, wisdom, tact, capacity?"

Cette année-là, siégeait la Commission royale d'enquête sur les classifications administratives du service public présidée par Walter Gordon, un ancien haut fonctionnaire du service des Finances devenu plus tard ministre des Finances. Selon J.E. HODGETTS et AUTRES (1972:210), les membres de la Commission furent consternés par le manque de personnel de haut calibre aux niveaux élevé et intermédiaire de la fonction publique et par l'absence de mécanisme de formation et de perfectionnement adéquat, de recherche, de transfert et de promotion de candidats aptes à l'administration, provenant des premiers niveaux.

Ce manque d'intérêt est attribuable à plusieurs facteurs. L'un est la vision britannique décrite par Bland, un second est ce que HODGETTS et AUTRES (1972:440) nomment le concept Horatio Alger, voulant qu'un individu se taille un chemin jusqu'au haut de la pyramide par ses propres moyens. Un fonctionnaire réalisait vite que son avancement était davantage fonction de sa personnalité et de son ancienneté que de sa formation. Enfin, selon ces auteurs, on craignait que la formation ne mine le système du mérite, dont le principe, enchâssé dans la Loi de 1918 sur la fonction publique, garantissait l'égalité des chances (p.441):

"For many the notion of seeking out excellence for special development had

elitist connotations which contradicted the ideal of equality by which liberal democratic societies are judged. According to this line of reasoning excellence should therefore be left to rise on its own; the natural laws of evolution would ensure the survival of the fittest."

En 1949, le gouvernement crée la Commission royale d'enquête sur l'avancement des Arts, Lettres et Sciences au Canada présidée par Vincent Massey, plus tard premier Canadien à être nommé gouverneur-général, et dont l'un des membres fut le Père Georges-Henri Lévesque, fondateur de la faculté des sciences sociales à l'Université Laval. Le 21^e des 25 chapitres du rapport paru en 1951, consacré à l'aide aux universités, aura des répercussions profondes sur leur financement. Les quatre recommandations à cet effet furent les suivantes: Contribution fédérale au prorata de la population de chaque province; distribution de cette aide à chaque université au prorata du nombre d'étudiants; aide suffisante pour les besoins de la nation; accès à ces subventions aux membres de la Conférence nationale des universités (RAPPORT MASSEY 1951:355). On ne peut établir de lien direct entre le rapport Massey et le développement de l'enseignement universitaire de l'administration publique. La création du Conseil des arts et l'octroi de subsides fédéraux aux universités à compter de 1952 allaient cependant créer des conditions propices à son éclosion.

À l'inverse de cette Commission qui ne croyait pas, au départ, que les universités étaient dans le cadre de son mandat mais dont les recommandations eurent des suites importantes dans ce secteur, la Commission sur l'Université, la Société et le Gouvernement (Hurtubise-Rowat), de 1967, non-gouvernementale celle-là, sombra dans l'oubli. CAMERON (1991:172) parle de sa position "provincialiste" qui lui fit recommander au gouvernement le respect de la Constitution et de la réalité canadiennes.

L'environnement gouvernemental fédéral de la décennie 60 se caractérise par son effervescence au plan de l'activité politique et administrative. Pour les fins de cette thèse, deux Commissions royales d'enquête et les quatre lois qui en ont découlé retiennent notre attention. La première porte sur l'organisation gouvernementale et a conduit aux Lois sur l'emploi dans la fonction publique, sur l'administration financière, et sur les relations de travail; la seconde, sur le bilinguisme et le biculturalisme, sert de prélude à la Loi sur les langues officielles.

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco).

Créée par le gouvernement Diefenbaker en septembre 1960, la Commission Glassco sur l'organisation du gouvernement soumet, le 18 juillet 1962, un rapport dont les répercussions sont considérables encore aujourd'hui dans la fonction publique. Ce catalyseur de changement, selon l'expression de PROSS et WILSON (1976:530), "had trumpeted "let the managers manage"". Il prônait une gestion plus efficace, sur le modèle de l'entreprise privée, et à cette fin, une décentralisation des pouvoirs de gestion des organismes centraux vers les ministères. Dans le premier tome, sur la gestion de la fonction publique, les commissaires remarquent que les questions de formation et de perfectionnement "ne sont depuis longtemps que trop négligées dans l'administration" (1962:288), rappelant que des rapports antérieurs, dont ceux de Arthur Young en 1919 et de la Commission Gordon en 1946, en étaient venus à des conclusions identiques.

L'évocation de l'idée d'une école d'administration pour fonctionnaires entraîna cette réponse:

"Nous en sommes venus à la conclusion, toutefois, qu'il y a lieu d'écarter ce projet. Du point de vue de la gestion, les connaissances et les compétences exigées des hauts fonctionnaires n'ont rien de particulier à la fonction publique. Les problèmes à résoudre, les talents et les attitudes nécessaires, tout cela ressemble fort à ce qui se retrouve dans les grands établissements privés ou dans

de nombreuses organisations non commerciales revêtant un caractère public" (1962:290).

L'année 1967, centenaire de la Confédération, voit la mise en vigueur de trois lois provoquant des changements fondamentaux dans la fonction publique. La Loi sur l'administration financière confère au Conseil du Trésor la responsabilité de la planification et de la détermination des effectifs de la fonction publique, de leur formation et de leur perfectionnement et de la classification des emplois. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique donne à la Commission de la Fonction publique la responsabilité de la dotation, de la formation et du perfectionnement, suivant les normes du Conseil du Trésor. Enfin, la Loi sur les relations de travail consacre le principe de la syndicalisation des fonctionnaires dont les conditions de travail sont inscrites dans des conventions collectives négociées par les syndicats et le Conseil du Trésor. Ce dernier a la haute main sur une fonction publique où la planification de carrière s'accompagne d'un système de formation, notamment en gestion, comblant un besoin souligné par la Commission Glassco.

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton).

En 1963, le gouvernement annonce la mise en place de cette Commission en vue de connaître la situation en matière de dualité linguistique dans la fonction publique. À cette occasion, le premier ministre Lester Pearson déclara à la Chambre des Communes que:

"The linguistic and cultural values of the English-speaking and French-speaking Canadians will be reflected through civil-service recruitment and training."
(rapporté par BEST 1987:72).

Selon HODGETTS et AUTRES (1972:329):

"Bilingualism was still somewhat of a contentious issue in 1964 - the Government had not yet enunciated any specific policy on the matter".

L'annonce de la création de cette Commission eut des répercussions sur le recrutement et la promotion et, pour certains postes désignés, "tipped the balance in favor of those who were bilingual" (BEST 1982:73). La Loi concernant le statut des langues officielles du Canada, sanctionnée le 9 juillet 1969, consacrait l'égalité du français et de l'anglais dans toutes les institutions fédérales. Un corollaire que l'on peut tirer de cette Loi dont la révision fut adoptée en 1988, est que, pour employer les mots du journaliste Graham FRASER dans

le Globe & Mail du 14 octobre 1995: "Civil servants above a certain level are expected to speak French and English".

L'environnement gouvernemental fédéral des années de l'après-guerre aux années 70 se caractérise, aux plans politique et administratif, par une effervescence exceptionnelle. Mais, bien que l'on constate des carences au niveau de la formation et du perfectionnement du personnel de la fonction publique, les universités ne sont pas encore spécialement mises à contribution pour pallier ces lacunes. Si des démarches en ce sens ont été effectuées, il en sera question dans la section sur l'environnement universitaire.

Cette époque, rappelons-le a vu le nombre de fonctionnaires fédéraux presque doubler. Mais non seulement y eut-il croissance des effectifs, la composition de la haute fonction publique changea totalement, passant d'une élite peu nombreuse et tissée de liens étroits entre ses membres à une bureaucratie anonyme et diversifiée. "Intelligent generalists, such as the Ottawa Men, came to be replaced by hordes of "experts""(GRANASTEIN 1982:-279). Sur cette élite qu'il surnomme les mandarins, il conclut ainsi son étude (p.289):

"Since their day, Canada and the world have changed so much that it is unlikely that a group of civil servants could ever again have such an influence on the country."

3. L'environnement gouvernemental provincial

Nous avons mentionné¹⁷ que l'environnement provincial serait brièvement traité. La raison en est qu'avant 1940 note DWIVEDI (1968:199) dans sa thèse de doctorat à l'Université Queen's, s'il n'y avait presque pas de programmes de formation au niveau fédéral, "provincial jurisdictions simply did not have anything". Vingt ans plus tard, la situation n'avait guère évolué selon GALIMBERTI (1975:77):

"Prior to the 1960's, little effort was expended by the provinces in the preparation and continued development of executive manpower for their public services."

Ce développement se faisait à la pièce, à l'initiative des départements, précisent HODGETTS et DWIVEDI (1974:107). La Colombie-Britannique fut la première à l'organiser centralement en 1956, suivie de l'Ontario en 1960, de l'Alberta en 1965 et du Québec en 1968. La Saskatchewan est un cas à part dans les annales canadiennes. Le programme du parti "Co-operative Commonwealth Confederation (CCF)", avec T.C. Douglas au pouvoir de 1944 à 1961, préconisait l'instauration d'une économie planifiée¹⁸. Cette orientation nécessitait des compétences nouvelles et à cette fin, on envoya des

¹⁷ p.79.

¹⁸ CO-OPERATIVE COMMONWEALTH FEDERATION, Regina Manifesto, adopté au premier congrès national, Régina, Sask., juillet 1933.

hauts fonctionnaires aux études à l'étranger, surtout aux États-Unis, tels A.W. Johnson qui fit un doctorat à la Littauer School of Public Administration de l'Université Harvard. Nous verrons cependant que ce biais en faveur d'une préparation spécialisée en administration publique a eu et a encore peine à subsister dans cette province.

Une seconde raison à notre absence d'insistance sur l'environnement provincial des années de l'après-guerre est l'irrésistible attrait, chez les candidats, de la fonction publique fédérale. Là étaient l'action, le prestige et la possibilité d'être mis à contribution. On songe à l'intérêt d'une carrière aux Affaires extérieures, aux Finances, au Conseil Privé, au Bureau du Premier ministre ou à la Banque du Canada. GRANASTEIN (1982), cité à la fin de la section précédente, raconte cette période stimulante dans The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins 1935-1957. En comparaison, l'administration provinciale était vraiment... provinciale.

Un second cas d'exception en administration publique est celui du Québec des années 60. L'arrivée des libéraux au pouvoir coïncide avec un mouvement de modernisation globale que l'on a appelé la Révolution tranquille. Pour le premier ministre Jean Lesage, ce mouvement passait par la mise sur pied d'une fonction publique à la hauteur des responsabilités nouvelles assumées par l'État, souligne J.I. GOW (1992:672). Aux postes-clés de l'administration de cet État-levier se sont retrou-

vés nombre de Québécois venus de l'enseignement universitaire et de l'administration fédérale de l'après-mandarinat décrit par Granastein. Mais il fallait en même temps préparer une relève. L'une des mesures prises à cet égard fut la conclusion d'une entente avec l'École nationale d'administration française (ÉNA) en 1963, pour la formation de jeunes fonctionnaires prometteurs, huit par an en moyenne.

En somme, ce qu'il faut retenir de l'environnement gouvernemental provincial de la période de l'après-guerre jusque dans les années 70, c'est avant tout, comme nous l'évoquions au début de ce chapitre, la croissance phénoménale des fonctions publiques, les effectifs passant de trois à dix par 1 000 habitants en 25 ans, soit de 1946 à 1971. Ensuite, sauf pour les deux cas d'exception mentionnés, la mentalité du politique n'en était pas encore à considérer la fonction publique comme un instrument privilégié dans la gouverne de l'État. La formation et le perfectionnement des fonctionnaires ne constituait donc pas une priorité de sorte que les candidats à la carrière n'étaient pas portés vers l'administration provinciale, privilégiant plutôt l'entrée dans la fonction publique fédérale, perçue comme plus prometteuse.

4. L'environnement associatif

Après un début d'intérêt pour la formation des administrateurs publics manifesté par l'Association canadienne de science politique, intérêt ayant connu son point culminant au symposium de 1945 intitulé "Training for Public Administration", l'Institut d'Administration publique du Canada prit la relève dès sa fondation en 1947, si bien qu'au congrès de 1954, R.O. MacFARLANE déclarait que: "Education for public administration has probably claimed as much of the attention of this Institute at its annual meetings as any other topic" (p.301). Formé d'administrateurs publics et d'universitaires, l'IAPC avait entre autres objectifs, celui de favoriser l'étude de l'administration publique, et à cette fin, d'appuyer l'instauration de cours universitaires conduisant à des diplômes dans cette spécialité. À cet égard, le rapport annuel de 1973 (p.29) révèle que l'association a établi des relations de travail officielles avec une nouvelle organisation, le Comité des écoles et programmes d'administration publique (CEPAP), composée d'administrateurs des programmes offerts par les universités. Deux ans plus tard, le CEPAP était incorporé à l'Institut. Une autre association, l'Institut de recherche en politiques (IRP), fondé en 1970, contribua par ses projets de recherche confiés à des professeurs d'administration publique à l'essor de cet enseignement dès le début de ses activités en 1974. Le rôle de cette association importante sera évoqué à maintes reprises dans cette thèse.

5. L'environnement universitaire

Les universités canadiennes qui existaient avant les années 50 sont un héritage des collèges fondés par des confessions religieuses. Mais, selon CAMERON (1991:86), à partir des années 50 et 60, les gouvernements provinciaux sont centraux dans leur développement, remplaçant les Églises et les groupes privés. Ce changement dans leur prise en charge s'accompagne d'un mouvement d'opinion publique en faveur de leur laïcisation. L'Ontario en fait même une condition d'octroi de ses subventions. Les universités québécoises bénéficient en outre, à compter de 1960, du déblocage des fonds fédéraux accumulés depuis les années 50 suite au refus par le premier ministre Duplessis de cette intrusion dans un domaine de juridiction provinciale. Avec les années 60, on voit donc une certaine uniformisation, au pays, du fonctionnement des universités. Ce mouvement horizontal entraîne des conditions propices à la création de programmes en administration publique impossibles à envisager dans les anciennes structures trop morcelées. On peut se demander si, outre les subventions statutaires, des universités n'auraient pas reçu d'aide spécifique pour cet enseignement en cette période d'expansion du rôle de l'État. Tel n'a pas été le cas, ni en ce qui a trait aux gouvernements, sauf pour deux exemples, ni dans le domaine de la philanthropie, comme cela s'est passé aux États-Unis. Dans une recherche qui lui a valu le prix W.E. Dimock du meilleur article publié dans Public Administration Review en 1994, Alasdair ROBERTS

(1994:222), de l'Université Queen's, rapporte à ce propos que deux fondations Rockefeller ont payé plus d'un million de dollars pour appuyer des programmes d'administration publique tels ceux des universités de Syracuse, Harvard, de Californie à Berkeley, et de Chicago, pendant la période de création de cet enseignement, entre 1927 et 1936. Au Canada, nous avons trois exemples de fondations impliquées dans l'aide à cet enseignement. La première est justement la Fondation Rockefeller qui aurait aidé l'Université Dalhousie à créer son premier programme en 1936. La seconde, un organisme privé de Toronto, la "Atkinson Charitable Foundation" fit don de 200,000\$ à l'Université Carleton en 1953 pour son École d'administration publique. La troisième, d'origine gouvernementale, ne dura que trois ans. En 1963, la "Saskatchewan Public Administration Foundation" fit appel à l'Université de la Saskatchewan pour promouvoir la recherche et l'enseignement sur l'administration publique. On octroya des subventions de recherche, des bourses d'étude et des fonds pour projets spéciaux. Cette expérience modèle de collaboration gouvernement-université prit fin avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement (STEVENS 1981:299).

Dans les universités des années 50 et 60, deux unités étaient susceptibles de s'intéresser à l'enseignement de l'administration publique: les facultés d'administration et les départements de science politique. Nous les mettrons en parallèle pour voir comment elles se sont acquittées de cette tâche dans un contexte de profond changement.

Les facultés d'administration, les départements de science politique et la préparation à la carrière d'administrateur public

Le rapport de 1962 de La Commission Glassco avait insisté sur une administration plus efficace c'est-à-dire, selon son orientation, "business-like". On avait besoin de fonctionnaires rompus aux techniques de gestion dans tous les secteurs particulièrement en personnel et en finance. Évidemment notent PROSS et WILSON (1976:530), on s'attendait à ce que les universités aident les gouvernements à combler ces nouveaux besoins. Mais elles furent lentes à se rendre compte de la portée des réorganisations en cours (p.531):

"The first to take notice were the business schools. Their graduates, rather than political students trained in public administration, had the skills needed to fill the new management positions... Business schools became aware of the pressure for graduates before political departments began to pay attention to this need."

La capacité des facultés d'administration à coiffer les départements d'administration publique au fil d'arrivée qu'est l'embauche des gradués par les administrations publiques ne s'explique pas seulement par le phénomène de l'offre et de la demande. Elle est inscrite dans le caractère global de l'administration prise au sens générique avec sa source en théorie des organisations. L'enseignement de l'administration et celui de la science politi-

que avaient en commun l'objectif de préparer à une carrière d'administrateur public mais non de façon prioritaire, le secteur public constituant une possibilité parmi d'autres. Ce qui rendait le premier plus attrayant était cette certitude qu'il transmettait aux étudiants à savoir qu'en matière de gestion, tous les champs de pratique leur appartenaient et que leur préparation leur conférait une mobilité à nulle autre pareille dans leur cheminement professionnel. Voyons comment ces deux disciplines ont évolué au Canada pour en arriver à paver la voie à l'émergence de l'administration publique comme champ d'enseignement distinct.

Au congrès de fondation de l'Institut d'administration publique du Canada, GULICK (1949) avait séduit par son plaidoyer en faveur de l'administration publique comme profession et comme carrière. Mais il ne manqua pas de préciser que pour lui, administration était synonyme de management (p.115) et que (p.121):

"You have in Fayol, Taylor, Follet, Urwick, Mooney and others an effort to define the nature of the function of top management."

Cette conception américaine de l'administration publique n'était pas partagée par les fondateurs de l'IAPC qui en étaient à débattre de la pertinence d'un enseignement spécialisé en administration publique comme en témoigne la présentation de MACKINTOSH (1949) intitulée: "Should We Have Specialized Degrees in Public Administration Given

by Universities?". Si spécialisation il devait y avoir, la science politique devait l'assumer. W.A. ROBSON, de la London School of Economics and Political Science et rédacteur du rapport de l'UNESCO (1955) sur l'enseignement de la science politique résume cet esprit comme suit:

"Là où coexistent ces deux types d'enseignement [général et professionnel] pour étudiants déjà diplômés, ils doivent être confiés au département de science politique. Il faut considérer comme regrettable la création d'écoles ou d'instituts d'administration publique donnant un enseignement de caractère nettement professionnel, sauf si ceux-ci sont entièrement distincts de l'université, comme c'est le cas pour l'École nationale d'Administration en France (p.51)... Toute tendance à séparer l'enseignement de l'administration publique de la discipline mère sera fatalement, en fin de compte, aussi préjudiciable à l'une qu'à l'autre" (p.53).

C'est exactement à la conclusion inverse qu'arriveront PROSS et WILSON (1976:541) après avoir vécu le détachement de l'administration publique de la science politique dans leurs universités. C'était peu après la période d'un autre détachement, celui de la science politique de la science économique.

Au Québec, du côté français, les choses se présentaient différemment. Il n'y eut pas cette longue hégémonie d'une science sociale sur l'autre. Dans son essai sur la science politique, Michel LECLERC (1982:14) parle de l'avènement des sciences

sociales et politiques entre 1920 et 1954 où, au départ, la science politique est intégrée à la sociologie mais prend assez rapidement sa place dans les facultés des sciences sociales créées en 1942 à l'Université de Montréal et l'année suivante à l'Université Laval. L'autonomie départementale est accordée en 1954 dans le premier cas et en 1958 dans le second, avec cette particularité qu'à Laval, le département prend le nom de "sciences politiques et administratives".

Dans la décennie 60, alors que les départements de science politique structuraient leur enseignement, un véritable raz-de-marée envahit les facultés d'administration: le MBA à l'américaine¹⁹ faisait son entrée au Canada. On dénombrait 18 de ces programmes en 1969, dont dix créés après 1965, et, parmi ces derniers, six dans la seule année 1968²⁰. Au Québec, l'Université McGill inaugura le sien en 1962, suivie de l'Université de Sherbrooke en 1966, de l'Université Laval en 1968 et de l'École des Hautes Études Commerciales, affiliée à l'Université de Montréal, en 1969. La raison d'être de ces programmes était la formation de cadres salariés pour la grande entreprise. Un

¹⁹ Ce sigle, qui s'est imposé à la place du syntagme d'origine, le Master's of Business Administration, en français comme en anglais, reflète, selon PAYETTE (1992:4) une connotation de puissance propre au monde des affaires que ne saurait rendre sa traduction en "maîtrise en administration des affaires".

²⁰ DOERN (1975:84), se référant à une étude effectuée en 1970 pour le compte du Gouvernement du Canada. Cette croissance fulgurante s'est poursuivie puisque le nombre actuel serait de 58.

nouveau type d'enseignement était devenu nécessaire par suite de la dissociation des fonctions de gestion et de propriété survenue dans les occupations d'affaires après la guerre. Une vision nouvelle, la vision managériale, caractérisée par l'appréhension de la totalité de l'entreprise, remplaçait la vision sectorielle de comptabilité, finances, production et ventes qui avait prévalu jusqu'alors. La pratique des affaires est perçue non comme une activité mais un champ d'activités exigeant des qualités de chef et d'organisateur et dont l'administrateur devient le cerveau (MAHEU 1978:202-7).

Quelle forme d'enseignement de l'administration publique les départements de science politique et les facultés d'administration dispensaient-ils avant la création des Écoles d'administration publique? DOERN (1975:89) fait état d'une enquête de l'IAPC en 1969 qui révèle qu'en science politique 27 départements offrent au moins un cours en administration publique, que la maîtrise ès arts de quatre d'entre eux est surtout en administration publique, que trois autres ont un certain niveau de concentration dans cette spécialité et que trois départements offrent un doctorat directement ou avec un haut degré de concentration en administration publique. Ce résultat est rassurant mais une analyse de ces données révélerait sûrement qu'il devait s'agir dans la majorité des cas d'un ou deux cours optionnels d'initiation à l'administration publique au premier cycle, orientés vers le savoir et non le savoir-faire. PROSS et WILSON (1980:17)

font remonter ce début d'intérêt au début des années 50 où:

"The task of setting out a distinct field of study in Canadian public administration ... fell, in part, on the shoulders of a group of young Canadian academics returning home from graduate studies in the United States -Malcom Taylor, Donald C. Rowat, Roch Bolduc and John Edwin Hodgetts, as examples."

Mais, sauf en ce qui concerne la création de l'École de Carleton dont il sera bientôt question, on reste impatient devant la lenteur des progrès accomplis par les départements de science politique dans l'émergence de cet enseignement.

Deux facultés d'administration des années 60 ressortent par leur implication en administration publique, celles des Universités York et d'Ottawa. L'Université York de Toronto, créée en 1959, avait établi en 1965 une faculté d'études administratives selon le concept générique appliqué pour la première fois à l'Université Cornell d'Ithaca, dans l'État de New York, en 1946. La maîtrise comprenait un tronc commun la première année, suivi d'une spécialisation conduisant soit à un MBA soit à un MPA. À l'Université d'Ottawa, la faculté d'administration fut formée en 1969, par la réunion de quatre entités dont un département d'administration publique. Ce département ne survécut pas à son passage de la facultés des sciences sociales à celle d'administration, mais l'expérience de York connut un autre sort.

Les départements de science politique et facultés d'administration ont-ils répondu aux attentes dans la préparation à une fonction publique en mutation? Selon PROSS et WILSON (1980:27):

"In practice neither the political science nor the generic approach delivered a public administration program that met the needs of the contemporary public services."

Ils citent ensuite un président de la Commission de la Fonction publique fédérale reprochant aux autorités de l'Université York en 1972 de décerner des MBA et des MPA alors que "the real lustre is on your MBA course with the MPA tagging along as a poor relation."

Quant à la science politique, ils estiment (p.28) que, du point de vue des étudiants et des employeurs:

"[Son orientation] not only failed to provide graduates with specific skills (a function to which neither departments of political science nor schools of public administration should aspire) but more importantly it also failed to provide the graduate with either an appreciation of the significance and utility of such techniques, or an understanding of the manner in which they influence the relationship between the bureaucracy and the community it is supposed to serve."

D'autre part, l'approche multi-institutionnelle des facultés d'administration s'étant en fin

de compte révélée uni-institutionnelle, DOERN (1975:86) estime qu'elles ont échoué à préparer les étudiants au changement et que:

"The business school had tended to concentrate on the learning of facts and techniques instead of on the values of organizations in several institutional sectors and instead of the development of meaningful analytical tools".

L'insatisfaction engendrée par les limites de la science politique et de la science administrative dans la préparation des administrateurs publics en période d'expansion du rôle de l'État a pavé la voie aux quatre Écoles d'administration publique créées entre 1969 à 1975 et pour la réorganisation, en 1972, de celle qui existait depuis 1953. La prochaine section est consacrée à chacune d'elles en prenant appui sur notre unité d'analyse qui est l'université les abritant et en tenant compte de l'environnement externe et interne de cette unité d'analyse conformément à la méthodologie exigée par notre cadre systémique.

6. La création des Écoles d'administration publique

L'École d'administration publique de l'Université Carleton

Carleton College partage avec les universités York et Concordia de Montréal la particularité de devoir ses débuts à une association d'origine britannique qui s'implanta aux États-Unis et au Canada au 19^e siècle, la "Young Men's Christian Association". Pendant la guerre, en 1942, un groupe de la branche d'Ottawa, composé notamment de fonctionnaires, crée une société afin d'offrir des cours du soir à de jeunes adultes n'ayant pas accès autrement à des études supérieures. L'association, devenue officiellement collège en 1952 et université en 1957 donne des cours d'administration publique et de journalisme "which linked Carleton's instruction to ... practices of the Federal Civil Service and the National Press Gallery" (CARLETON UNIVERSITY 1993:16). Deux principes sont à la base de cette création: l'accessibilité à la formation (on parlait de "sun-down college") et le désir d'exploiter l'avantage d'être au coeur de la capitale nationale en vue de la préparation professionnelle à un travail au secteur public. Carleton College, premier collège privé laïc d'Ontario, avait aussi été fondé en réaction à l'Université d'Ottawa, confessionnelle, canadienne-française et irlandaise, la dernière université ontarienne à se séculariser, en 1965, pour fins de subventions. L'expérience de Carleton College "was achieved with

more support from the community than from the government" selon le document ci-haut (p.10).

La maîtrise ès arts en administration publique créée avec l'École en 1953 est le premier programme d'études avancées de Carleton College. R.O.MacFARLANE, fondateur de l'École et son seul personnel jusqu'à la réforme de 1972, en expose l'orientation au congrès de l'IAPC (1954:301-2) comme suit:

"The objective [of the School] is to provide a general education in the social sciences as a background of knowledge for a career in the public service, at any level of government. It has not been thought desirable to attempt to set up a professional school in the sense of providing a union card for its graduates. Inevitably certain courses tend to assume professional characteristics, but an effort has been made to keep these to a minimum, and with very few exceptions the individual courses may be taken for credit for a degree in the Faculty of Arts."

Puis il met en parallèle son programme, offert de jour seulement, d'une durée d'un an après un baccalauréat et le diplôme de deuxième cycle en administration publique de son institution, et le programme expérimental de quatre semaines qu'a créé la Commission du service civil cette même année à l'intention des très hauts fonctionnaires à Kemptonville, Ontario. Il voit les deux en complémentarité (p.305), illustrant la tendance qui prévaut et qu'il préconise: formation générale en sciences sociales avant l'entrée dans la fonction publique et perfectionnement technique après cette entrée.

L'École et le programme sont une création universitaire, certes, mais ses débuts doivent être attribués à la décision d'un groupe de fonctionnaires de donner des cours en administration publique à Carleton College au début des années 50 et à la générosité d'une Fondation (MacFARLANE 1954:302).

Par ailleurs, on ne peut faire abstraction d'un type d'aide gouvernementale directe dont l'Université a bénéficié et qui a sans doute favorisé le développement de l'École et de son programme de maîtrise, modeste, avec sept étudiants au début. J. JUVET (1961:399) raconte que:

"On receipt of a number of requests for training in public administration early in 1959, Carleton University was asked to arrange a special course in public administration lasting one academic year, with a diploma for those who completed successfully... Invitations to nominate candidates were sent to the Commonwealth countries in South and South-East Asia, Thailand, Indonesia and Burma which are recipients of the Colombo Plan assistance, the West Indies, Ghana and all the United Nations' Agencies. Nigeria was added in 1960. The response was so encouraging in 1959 that the same invitations were repeated in 1960."

Elle accueille 27 étudiants en 1959-60 et 20 en 1960-61. L'auteur conclut (p.405) que l'Université et le Bureau de l'Aide extérieure "have made a signal contribution to the training of some of the administrators of the less developed countries".

L'École qui offrait également un diplôme administration publique, était prise en charge par un comité de gestion composé de représentants des départements de science politique, de droit, de commerce et d'économique, mais en pratique, elle était une filiale ("branch plant") de la science politique. Un de ses professeurs-clés était Donald Rowat qui, avec J.E. Hodgetts, était, de l'avis de DOERN (1994:3), le professeur d'administration publique le plus éminent au Canada. Malgré tout, entre 1967 et 1970, rappelle ce dernier (p.4):

"The School then seemed to lose status in part because of its traditional approaches, in part because the field of public policy was beginning to be of more interest, and in part because it was simply a small part of a now much larger department."

Doern, directeur intérimaire de 1969 à 1971 pendant la maladie qui allait emporter R.O. MacFarlane, fut l'artisan principal, en 1972, du "second début" de l'École et du programme de maîtrise. Des pressions à la fois externes et internes en sont à l'origine. Les universités ontariennes étaient en pleine expansion et des changements dans trois d'entre elles allaient l'affecter. L'Université York avait créé son programme générique de MBA et MPA mieux adapté à la philosophie de l'heure particulièrement dans la fonction publique fédérale, bassin de placement des finissants de l'École de Carleton. Dans un esprit philosophique à l'opposé, l'Université Queen's venait de créer son École

d'administration publique avec un programme de MPA d'un an centré sur les politiques publiques. Enfin, l'Université d'Ottawa, dans sa faculté de sciences administratives, avait pris le virage du management sous la direction d'un doyen qui déclara à Doern que les secteurs public et privé étaient "virtually the same and any differences you could find out about by reading the newspaper" (DOERN 1994:5).

À l'interne, les inscriptions en administration publique avaient triplé avec près de 100 étudiants à temps plein et 150 à temps partiel pour les trois programmes de certificat, de diplôme et de maîtrise, mais l'École restait dominée par la science politique et sans personnel autre que le directeur. Une question surgissait périodiquement: Était-elle une école professionnelle ou académique? On décida qu'elle serait les deux. Chargé de bâtir le nouveau programme, DOERN (1994:6) explique sa position comme suit:

"Set in the early Trudeau era, my views genuinely coalesced around a view that policy and management simply had to be intellectually balanced".

Deux tendances existaient au comité de gestion: la tendance dite environnementale de la science politique et celle en faveur du modèle générique de York. Doern, qui s'identifiait comme spécialiste en politiques publiques mais dont la formation première était en commerce, vit adopter son projet de programme de deux ans de maîtrise ès

arts à contenu mixte de politiques et management publics. L'École se constitua également un corps professoral autonome de cinq membres.

L'environnement en cause ici est strictement universitaire. Vis-à-vis de l'extérieur, il y avait la nécessité de créer un produit différencié pour se maintenir dans un marché soudain compétitif, pour utiliser précisément le langage du marché. À l'interne, les structures existantes de l'École et du programmes ne répondaient plus à la pression de la demande. On voit dans le changement d'orientation effectué un exemple de la capacité d'un acteur interne à modifier son environnement. Mais, en bout de piste, l'environnement gouvernemental devenait déterminant: il fallait s'ajuster à l'esprit managérial véhiculé par le rapport Glassco de 1963, sous peine de pénaliser les étudiants désirant entrer dans la fonction publique fédérale. C'est ce que fit l'École de Carleton. Tenant compte de sa situation géographique, elle s'était donné la mission de former des fonctionnaires pour la fonction publique fédérale plutôt qu'ontarienne. Nous estimons avoir, dans ce cas une hypothèse confirmée. Il y eut au départ implication gouvernementale fédérale implicite sous forme d'enseignement de l'administration publique par un groupe de fonctionnaires fédéraux, implication formelle dans le financement du perfectionnement pour fonctionnaires étrangers et influence gouvernementale déterminante dans la modification du programme en 1972.

L'École d'administration publique de l'Université Queen's

L'histoire de la fonction publique canadienne est indissociable de l'Université Queen's. Cette dernière et l'Université de Toronto créèrent en 1888 les premières chaires d'économie politique, marquant le début de la science politique dans notre pays. Mais alors qu'à l'exemple d'Harold Innis les professeurs de cette discipline à Toronto demeurèrent en retrait de l'administration, à Queen's, au contraire, ils s'impliquèrent dans la fonction publique fédérale. Adam Shortt, premier titulaire de cette chaire, et son successeur O.D. Skelton en sont deux exemples. À titre de premier commissaire de la Commission du service civil en 1908, Shortt établit, non sans difficulté²¹, les bases d'une fonction publique professionnelle et autonome. O.D. Skelton, son successeur à Queen's, proposa la création de l'Association canadienne de science politique, lors du congrès de l'American Economics Association à Boston en 1912, association créée à Ottawa en 1913, où Shortt fut élu président. Pour Skelton, l'amélioration de la fonction publique passait par l'embauche de jeunes et brillants diplômés d'universités. Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures de 1925 à 1940, il y appliqua ses convictions, changeant ainsi Ottawa, et ses recrues le Canada (GRANASTEIN 1982:28).

²¹ L'hon. A. HAYDON, dans un article du Queen's Quarterly, (1931, 38:620) consacré à Shortt, mentionne que : "He became in civil service circles the best hated man in Ottawa".

Outre l'implication dans le champ de pratique de nombre de professeurs dont les deux exemples ci-haut sont parmi les plus éminents, doit-on attribuer la solidité des débuts et de l'essor de l'administration publique de l'Université Queen's au détachement plus rapide de la science politique de l'économique dans cette université comparativement à l'Université de Toronto? Dans les années 60, lorsqu'un projet de maîtrise en administration publique était à l'étude à Queen's, les deux départements, déjà séparés, étaient appelés à y jouer un rôle alors qu'à l'Université de Toronto la scission n'est survenue qu'en 1982 et que l'administration publique est demeurée une concentration, au même titre que trois autres offertes à la maîtrise en science politique.

Dans les années 40 et 50, l'Université Queen's avait développé un enseignement en administration municipale. Au symposium sur la formation en administration publique à cette université en 1945, l'un des quatre exposés portait sur la formation des fonctionnaires municipaux. L'auteur, Grant CRAWFORD, professeur, puis directeur de l'"Institute of Local Government", y publia en 1954, Canadian Municipal Government, qui fait encore autorité. Au premier congrès de l'IAPC, W.A. MACKINTOSH (1949:31), principal-adjoint et doyen de la faculté des Arts de l'Université, un adversaire de la formation spécialisée en administration publique reconnaissait que:

"My own university has been giving special attention to municipal government, but I confess that we have not done as much as we ought in studying the important problems of provincial government."

Le premier document que nous ayons sur un projet de programme de maîtrise en administration publique à l'Université Queen's est daté du 5 janvier 1968 et serait de Donald Gow qui enseignait au département de science politique après y avoir obtenu son doctorat l'année précédente. L'orientation en politiques publiques est déjà présente:

"Considering what we are best able to do, it is clear that much of our strength at Queen's lies in a successful tradition of orientation toward problems of policy choice." (QUEEN'S UNIVERSITY, janv.1968:3)

Trois programmes sont envisagés: le premier, d'une durée d'un an, s'adresserait aux hauts fonctionnaires; le second serait pour les jeunes se destinant à des postes en planification dans des ministères horizontaux (par opposition aux ministères sectoriels): le Conseil privé, le Conseil du Trésor, ou les Affaires extérieures, à double vocation; le dernier, de six mois à un an, serait en recherche et permettrait à des hauts fonctionnaires de se joindre au corps professoral ("Research Fellowships").

Le soutien gouvernemental fédéral est implicite dans deux des trois clientèles visées puis-

qu'elles nécessiteront un dégagement à temps plein de hauts dirigeants. La proposition finale de décembre 1968, version légèrement modifiée du premier projet de programme est claire sur ce point (QUEEN'S UNIVERSITY, déc. 1968:1):

"This programme is for public servants from all levels of government but will be confined to those who are adjudged by their administrations to be ready for the top band of positions".

D'une durée de 11 mois, ce programme multidisciplinaire prévoit recevoir de trois à six étudiants en 1969/70 et par une progression constante, de 15 à 20 en 1973/74. "The Department of Political Studies will be the administrative home" y lit-on (p.5) et des ressources professorales additionnelles proviendront des départements d'économie et de géographie, de la faculté de droit, de l'École des Affaires, des Instituts des relations intergouvernementales et d'administration municipale et du Centre de relations industrielles (p.4).

L'Université mise sur la collaboration gouvernementale et anticipe une demande comme suit (p.4):

"Most administrations are recognizing that they must take deliberate steps to remove senior employees from their regular environment and place them in an educational setting so that they may look at the problems of policy with "new eyes". Queen's believes that there will be a growing demand from governments to provide such an educational experience."

Dans les premiers mois de 1969, l'Université mit sur pied un comité d'étude de ce projet formé de membres internes et de deux consultants extérieurs: Dwight Waldo de l'Université de Syracuse et A. Smithies de l'Université Harvard. Le projet, accepté en juillet 1969, fut transmis à l'"Ontario Council on Graduate Studies" qui le sanctionna en octobre 1969.

Pourquoi ne pas avoir donné le nom de "Politiques publiques" à ce programme, si tels étaient son orientation et contenu principal? Il en fut question. Un bref rapport du doyen des Études supérieures en date du 26 septembre 1969 mentionne que:

"Those planning the programme are concerned that the label "Public Administration" may give the impression that the programme has the same orientation as programmes under the same title elsewhere in the Province. This is not the case and authority is desired to change the name of the programme to "Policy Studies" and to grant the degree of Master of Policy Studies, should this seem to be the best course."

Les choses en restèrent là mais il faut voir dans les développements que nous présenterons au chapitre troisième l'expression d'un retour à ce problème d'identification de l'École et du programme aux politiques publiques. Au fait, la question d'une École n'est pas discutée dans cette phase de projet de programme de maîtrise en administration publique. Nous y viendrons au prochain chapitre dans la section sur l'environnement gou-

vernemental fédéral et sur celle de l'École. Pour l'heure, disons que le Sénat de l'Université en annonce la création en janvier 1970 en même temps qu'il détermine le début du programme pour septembre de cette année-là.

Il nous apparaît que la décision de création du programme de maîtrise en administration publique de l'Université Queen's ait été un exercice de rationalité interne consistant à exploiter un avantage unique hérité d'une longue tradition d'implication aux échelons supérieurs de la fonction publique canadienne que McKILLOP (1991:517) rend ainsi:

"Academic social scientists had become increasingly involved in the formation of public policy between the wars. This was particularly the case at Queen's University whose professors found permanent positions or contract work so regularly that the institution appeared to have a virtual "pipeline" to places of power in Ottawa."

Cette force interne, alliée au fait que Kingston ne soit pas une ville-capitale, ont contribué à la rendre imperméable au courant managérial présent dans Commission Gordon de 1946 sur les classifications et véhiculé par la Commission Glassco.

Toutes les étapes du projet bénéficièrent du soutien de l'Université. L'examinateur externe Smithies avait justifié son approbation pour quatre

raisons dont la dernière est celle-ci ²²:

"The Principal of the University is a strong supporter of the program, and he himself is an outstanding economist and has been an outstanding public servant."

Ce principal est John Deutsch que Granastein range parmi les mandarins d'Ottawa. Il est influent en Ontario où, selon CONNELL (1987:115):

"Government policy was shaped by the Deutsch Report of 1963, which translated demographic projections into plans for expansion of the university system."

Le programme approuvé par les instances de l'Université à l'été 1969 et par l'"Ontario Council of Graduate Studies" le 14 septembre suivant était pour le second projet, celui destiné aux jeunes diplômés. Il faudra attendre en 1976 pour voir naître une seconde MPA, de facture toute différente, pour les administrateurs en exercice.

Notre hypothèse se voit confirmée dans le cas de l'Université Queen's: elle a anticipé un besoin de spécialistes en politiques et misé sur l'État dans sa période d'expansion de l'après-guerre.

²² Lettre de Smithies à M.A. Preston, président du comité d'évaluation non signée mais datant de juillet 1969, d'après les indications de ce dernier en date du 31 juillet 1969.

L'École nationale d'administration publique de
l'Université du Québec

L'histoire de l'École nationale d'administration publique est indissociable de celle de l'Université du Québec et de celle du Québec de la fin des années 60. Dans le cas de l'Université Queen's, nous avons tracé le cheminement d'une décision interne en faisant d'abord appel à l'histoire pour en arriver à la création d'un programme et d'une École d'administration publique. Dans celui de l'ENAP, seule École sans filiation départementale ou facultaire, nous procéderons à l'inverse, en commençant par sa création pour remonter aux circonstances d'une décision prise en dehors d'elle.

Dans ses mémoires, le président fondateur de l'Université du Québec en relate les débuts comme suit (RIVERIN 1991:155):

"Le ministre de la Fonction publique d'alors, Marcel Masse, avait annoncé que le gouvernement s'apprêtait à créer une école gouvernementale d'administration publique réservée à ses cadres. Nous ne pouvions manquer une pareille chance d'accroître notre champ d'action. Nous avons indiqué au gouvernement qu'il serait plus normal de confier cet enseignement à la nouvelle université qu'il venait de créer, et qu'il était inapproprié de copier intégralement l'École nationale d'administration française. Autrement dit, nous pouvions, au Québec, apporter une touche originale, du fait de notre expérience dans les écoles d'administration des affaires. Sans trop de mal, et grâce à l'appui solide du ministre Cardi-

nal [de l'Éducation] le Conseil des ministres décida d'émettre des lettres patentes instituant l'ENAP".

L'auteur parlait d'expérience en matière d'école d'administration: en 1966, sous son décanat à la faculté d'administration de l'Université de Sherbrooke, avait été créé le premier programme de MBA des universités francophones du Québec.

Les lettres patentes, émises le 26 juin 1969, se lisent ainsi:

"Nous avons institué et, par les présentes lettres patentes, instituons une école supérieure sous le nom d'École nationale d'administration publique, ayant pour objet la formation et le perfectionnement d'administrateurs publics, ainsi que la recherche relative à l'administration publique".

L'annonce en a été faite dans la Gazette officielle du Québec le 2 août de la même année (n^o 31: 4170). Très discrètes sur ses objectifs et son orientation (PARENTEAU 1972:467), elles laissaient l'initiative et la responsabilité de son développement aux deux premiers membres de son Conseil d'administration, dont les noms figurent dans ces lettres, le directeur Roland Parenteau et le directeur des études André Gélinas. Contrairement à Carleton où École et programme ont été créés conjointement, et à Queen's où le programme a précédé l'École, nous avons ici une École sans programme. Les deux directeurs incarnaient les deux courants

habituels dans l'enseignement de l'administration publique. L'approche managériale était celle de Roland Parenteau, un économiste, qui venait de compléter un mandat de cinq ans à la tête du Conseil économique au Gouvernement du Québec et avait été pendant quinze ans professeur à l'École des Hautes Études Commerciales affiliée à l'Université de Montréal. André Gélinas, professeur d'administration publique au département de science politique de l'Université Laval favorisait une formation plus générale. L'idée du directeur prévalut et l'orientation, les principes et le contenu du programme qu'il élaborait sont, pour l'essentiel, les mêmes aujourd'hui. Il avait été établi que le programme-phare serait une maîtrise en administration publique destinée aux futurs cadres supérieurs de la fonction publique, prioritairement mais non exclusivement du Québec.

Les lettres patentes ne font pas mention de l'ENAP comme membre de l'Université du Québec. On doit ce rattachement à une clause dans la Loi de création de cette université prévoyant l'existence d'écoles professionnelles en plus de constituantes régionales. Un concours de circonstances impliquant une personne-clé ayant évolué consécutivement dans la sphère gouvernementale où des projets d'école d'administration étaient à l'étude et dans la sphère universitaire lors de la création de cette Université est à l'origine de cet appariement. Pierre Martin avait fait partie d'un groupe de travail formé par le ministre de l'Éducation en 1967 pour étudier la question de la formation des

administrateurs publics et la fondation d'une École à cette fin. Un second rapport, daté du 15 juin 1968, recommandait la mise sur pied d'un tel établissement, dans le cadre de l'Université du Québec. Membre de la première Assemblée des Gouverneurs de la nouvelle université, Pierre Martin fit adopter le projet de création de l'ENAP lors de la seconde réunion, le 11 avril 1969. Il aurait été inspiré par son séjour à l'ÉNA comme membre du second contingent de fonctionnaires qui y furent envoyés après l'entente de 1964 entre le ministère de l'Éducation et le gouvernement français.

Une première version du projet avait été présentée à l'Université Laval par Roch Bolduc de la Commission de la fonction publique et membre de ce groupe. Elle ne comportait pas de recommandation sur le statut de l'établissement et prévoyait une consultation avec des universités sur ce projet et les leurs en matière de formation des fonctionnaires. Deux facteurs expliquent le refus de l'Université Laval de s'impliquer: la crainte d'une immixtion gouvernementale et la restructuration du département d'administration à cette époque. L'insertion d'un programme professionnel en administration publique nécessitait une collaboration interdépartementale notamment avec la science politique. Or les programmes interdépartementaux n'appartenaient pas à la culture de cette université très cloisonnée. L'Université Laval essaya, dans la décennie suivante, de rattraper cette occasion ratée saisie avec une rare célérité par l'Université du Québec.

En 1963, Paul Gérin-Lajoie, premier titulaire du ministère de l'Éducation, créé en 1964, avait formé un groupe de travail de six hauts fonctionnaires et professeurs de l'Université Laval pour lui donner un avis sur la voie à suivre en formation des administrateurs publics. Le rapport de ce groupe, présenté en 1964, constatait (p.1) que:

"La faiblesse de la fonction publique du Québec se retrouve surtout au niveau des cadres supérieurs pour lesquels il n'existe présentement aucun mode de préparation, sauf l'apprentissage sur place".

En 1961, année du démarrage d'un programme de cours du soir de trois ans pour les fonctionnaires, le département de science politique de l'Université Laval dont le nom officiel était "sciences politiques et administratives", écourtait son nom pour s'en tenir à l'appellation de "science politique". D'une durée de trois ans, organisé par promotion et couronné par un diplôme, ce programme fut abandonné après la troisième promotion en 1966. Pourtant, écrit Vincent LEMIEUX (1988:257):

"Les cours du soir sont très appréciés et des professeurs songent même à créer une École d'administration publique sur la base de cette expérience. Un comité, formé en bonne partie de professeurs du Département, se réunit à quelques occasions pour élaborer un projet, qui sera finalement abandonné, faute d'appui suffisant de la part de la direction de la Faculté".

Ailleurs au Québec, en matière de création de programme ou d'école d'administration publique, nous pouvons faire mention de deux ébauches de tentatives. Vers 1969-70, à l'Université de Montréal, un projet de maîtrise en administration publique impliquant des professeurs des départements de science politique et d'administration de la santé, des facultés de droit et des sciences de l'éducation, de l'Institut d'urbanisme et de l'École des Hautes Études commerciales fut discuté. Faute d'entente entre les participants, on abandonna le projet après quelques rencontres²³.

PROSS et WILSON (1976:531) font le parallèle entre une possibilité de création d'une école d'administration publique appuyée par des fonctionnaires fédéraux à l'Université York vers 1968 et la même à l'Université McGill où la "Faculty of Management Studies was encouraged in the same fashion when it considered a similar program." Nous n'avons pas trouvé d'autre trace de ce projet mais il fut connu puisque le sénateur Roch Bolduc nous a mentionné en entrevue qu'"il n'avait pas levé".

Un article non signé de La Presse de Montréal du 21 février 1961 intitulé: "Une école pour le perfectionnement des fonctionnaires bientôt ouverte", est la référence la plus lointaine que nous ayons sur l'intérêt gouvernemental pour la forma-

²³ Entretien avec J.I. Gow, professeur de science politique et notre directeur de thèse, Université de Montréal, automne 1995.

tion des administrateurs publics. Il débute ainsi:

"Une école sera bientôt créée à l'intention des hauts fonctionnaires qui voudront se perfectionner et se moderniser. Les cours seront par la suite offerts à ceux qui voudront se faire une carrière dans le fonctionnarisme.

En annonçant cette nouvelle aux étudiants de l'Université de Montréal, hier midi, M. René Lévesque, ministre des travaux publics, a déploré le fait qu'on ait dévalorisé dans la province le rôle du fonctionnaire et qu'un trop grand nombre, au niveau des chefs de service, ne fassent pas actuellement d'honnêtes efforts pour se renouveler...

Le ministre des Travaux publics croit qu'il faut revaloriser les employés civils et en faire des grands serviteurs, car le gouvernement constitue pour les Canadiens français la plus grande force dont ils peuvent disposer".

Cette annonce était prématurée. Mais cette citation et le reste de l'article constituent une preuve de la reconnaissance d'une fonction publique professionnelle comme auxiliaire des élus, par un ministre influent de la Révolution tranquille.

L'École nationale d'administration publique possède depuis le début son Conseil d'administration et sa Commission des Études, son personnel de direction et un corps professoral formé d'un noyau de professeurs à temps plein, de chargés de cours empruntés à d'autres universités et aux hautes fonctions publiques québécoise et fédérale. Elle détermine et administre son propre budget, comme

les autres constituantes de l'Université du Québec. Ni École gouvernementale ni École universitaire, l'ENAP reste un modèle inimité en Amérique du Nord.

Elle accueille les premiers étudiants de son programme de 16 mois à temps plein en août 1970. 20 provenaient du gouvernement du Québec, trois du gouvernement fédéral, un d'administration scolaire et un d'administration hospitalière.

La fondation de l'École résulte d'une conjoncture gouvernementale et universitaire inusitée. D'une part l'expansion de l'État et la nécessité de modernisation de son appareil avaient amené le gouvernement à se préoccuper de formation en gestion. En fait, depuis huit ans, il était à la recherche d'une solution à ce problème. D'autre part la création de l'Université du Québec faisait partie des plans d'expansion du système universitaire pour faire face à la demande accrue des années 60 et l'École représentait une occasion d'accroître son rayonnement. L'aspect culturel nous vient également à l'esprit. Dans tout ce processus, cette dimension est présente en filigrane. Bien qu'éloignée du modèle français, l'ENAP évoque l'ÉNA, ne serai-ce que par son nom. Après une naissance sous des auspices favorables, elle eut un interlocuteur privilégié, le ministère de la Fonction publique, créé la même année, qui allait doter la fonction publique d'une politique de perfectionnement. Parce qu'elle n'aurait pu voir le jour sans volonté gouvernementale, nous estimons qu'elle confirme notre hypothèse.

L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie

L'Université Dalhousie fit revivre en 1969 les programmes d'administration publique qu'elle avait été la première à instaurer au Canada en 1936. Il s'agissait d'un diplôme et d'une maîtrise mis sur pied par Lothar Richter et R.A. Mackay. Le premier, détenteur d'un doctorat en science politique et en droit de l'Université de Breslau, introduisait une tradition nouvelle et apportait, racontent PROSS et WILSON (1980:13):

*"The patronage of the Rockefeller Foundation which was able to combine in him its support for the rehabilitation of the German refugees as well as the development and improvement of public administration."*²⁴

Le second devint commissaire à la Commission Rowell-Sirois sur les relations du Dominion et des provinces et haut dirigeant aux Affaires extérieures.

La renaissance de ces programmes et la naissance de l'École en 1975 sont marquées du sceau de l'insécurité financière et académique. Il y eut d'abord une demande gouvernementale du plus haut niveau mais non accompagnée de financement, suivie d'une élaboration de programmes aggravée par des dissensions interdépartementales. Enfin, "The

²⁴ Mention de cette fondation p.91.

School's future was shaky from the beginning because the School of Business was always opposed to it", nous a-t-on dit.

En 1956, Robert Stanfield remplaçait Henry Hicks à la tête de la Nouvelle-Écosse. C'est à ce dernier, devenu Président de l'Université Dalhousie, que le premier ministre suggéra, en 1965, d'offrir un programme de préparation à la fonction publique. Deux ans plus tard, l'Université en chargea le département de science politique. On chercha un professeur d'administration publique et A. Paul Pross, qui terminait un doctorat dans cette spécialité à l'Université de Toronto, fut recommandé par J.E. Hodgetts qui y était doyen du corps professoral. Dès son arrivée en 1967, l'année de la création du programme de MBA, Pross se vit confier la coordination des projets de programmes de diplôme et de maîtrise. Il s'attendait à suivre les modèles de Carleton mais ils étaient déjà dépassés ("behind the times") réalisa-t-il rapidement. Il fut pris entre deux feux (PROSS 1995:3):

"On the one side was the Political Science Department which believed that Public Administration should continue to be a field of its discipline. On the other, the Commerce Department which was alert to the growing interest in management issues within government and was anxious to show how well it could educate public servants in management techniques. Their rivalry was sharpened by the possibility that the provincial government would put some money into the new programs. This possibility led both sides to defer somewhat to representatives of the

federal and provincial governments who joined an advisory committee...which was supposed to arbitrate the dispute and to devise a program."

PROSS et WILSON (1976:530) révèlent les influences qui se sont manifestées dans ce processus d'élaboration de programmes:

"Only after discussions with the head of the federal Bureau of Staff Development and Training, G.G. Duclos, and faculty members in law, business administration and economics, were the Dalhousie proposals modified to reflect a stronger management orientation."

Ces deux citations confirment une influence gouvernementale manifeste à l'étape de la conception des programmes, à la fois quant à leur contenu et quant à leurs possibilités de financement.

Les discussions ont conduit à l'élaboration de programmes de diplôme et de maîtrise à composante managériale, administrés par le département de science politique et comportant des cours donnés par le département de commerce. Mais tout n'était pas réglé. La science politique était davantage intéressée à préparer un programme de doctorat en science politique et le département de commerce était en croissance si rapide qu'il ne pouvait répondre aux besoins de l'enseignement en administration publique. Cette insécurité académique qui affligea les programmes naissants se doubla d'une insécurité financière. Bien qu'ayant accédé aux

voeux du premier ministre, l'Université ne reçut pas de fonds spéciaux. David Cameron, nommé coordonnateur intérimaire de ces programmes à son arrivée à Dalhousie en 1969, est catégorique:

"No letter exists of Mr. Stanfield's request and no money was provided. The condition of the programs was that they be given at no additional costs to the University." (Entrevue à Halifax, 1995).

Pourtant, dans une étude récente (CAMERON 1991:103), ce dernier mentionne l'existence de fonds destinés à l'enseignement professionnel en Nouvelle-Écosse:

*"The premier and minister of Education, Robert Stanfield, took advantage of an unexpected, lump-sum increase in federal equalization payments to create a special reserve fund of 3,5m\$ in 1963, to be apportioned on the advice of the University Grants Committee."*²⁵

Cet organisme régional recommanda des subventions basées non sur les inscriptions mais sur "the relatively high cost of providing higher education in the professional schools and in graduate studies". Peut-être faut-il interpréter le sens prêté au terme "professionnel" dans ce contexte comme étant celui d'enseignement relié à un métier mais que dire des fonds destinés aux études avancées

²⁵ Le "UGC" est l'équivalent de ce que fut notre Conseil des Universités, mandat de financement en moins. Cet organisme régional suggère la répartition des fonds, mais l'autorisation de dépenser est de juridiction provinciale.

sinon qu'ils ne se sont pas non plus appliqués aux programmes en administration publique.

De nouvelles difficultés, bien qu'atténuées, surgirent après le départ de Robert Stanfield en 1967 pour diriger le Parti conservateur à Ottawa. En entrevue, David Cameron mentionna que:

"The provincial government would not hire Dalhousie public administration graduates. There was a strong bias in favor of the MBA. But we received lots of support from the federal Public Service Commission whose chairman was Edouard Gallant."

Finalement, une faculté d'Études administratives fut créée en 1975 comprenant entre autre entités, une École d'administration publique dont la direction fut confiée au professeur Cameron.

Bien que logée dans la Faculté d'Études administratives où elle était voisine de l'École d'administration des affaires, beaucoup plus importante en nombre et en ressources financières et menaçante dès le départ, l'École d'administration publique avait ses avantages. Elle avait le contrôle de son budget et était donc indépendante de ce côté. Elle n'avait plus à recruter au département de science politique. Elle pouvait créer ses cours et en déterminer le contenu. Enfin, son directeur avait l'autorité nécessaire pour établir des contacts avec le milieu professionnel, notamment pour le placement des étudiants: une vingtaine à temps plein, plus ceux à temps partiel.

L'École d'administration publique fut au départ une institution provinciale mais son rayon d'action s'est étendu à la région des Maritimes et au niveau national. Elle est un cas de survivance dans un environnement externe et interne difficile. Elle illustre que la réalisation d'une demande de l'environnement externe et la réponse à un besoin manifeste existant dans cet environnement restent précaires sans son appui ferme en amont, sous forme de financement adéquat, et en aval, par l'accueil des diplômés sur un marché du travail qu'ils sont sensés desservir. Elle est également un exemple de survivance interne face aux tendances hégémoniques d'une entité voisine, en l'occurrence l'École de Commerce, réfractaire à sa présence. Seul un revirement de situation peut venir à bout de tels handicaps et nous verrons au chapitre suivant si tel a été le cas.

Notre hypothèse se voit confirmée dans le cas de l'École de Dalhousie en ce sens que l'on peut faire état d'une demande gouvernementale du plus haut niveau, à laquelle le plus haut niveau de l'Université a donné suite. Les difficultés ont surgi après cette étape et sont imputables à des facteurs provenant de ces deux entités.

L'École d'administration publique de l'Université de Victoria

Les origines lointaines de la création de l'École et du programme de maîtrise en administration publique de l'Université de Victoria remontent à l'existence du premier programme gouvernemental provincial canadien de perfectionnement des cadres. Selon HODGETTS et DWIVEDI (1974:113):

"Beginning in 1956, first with the University of British Columbia but now sponsored by the University of Victoria, the British Columbia government evolved the executive development training plan. ...Expenses for the course are covered by the Civil Service Commission...Upon completion of the program [de trois ans de cours du soir à 30 fonctionnaires choisis chaque année] the students are awarded a diploma in public administration by the University of Victoria."

Après la création de l'Université en 1963 et de l'École et de la maîtrise en 1974, ce programme conjoint université-gouvernement cessa en 1980.

Deux documents, l'un de 1970, l'autre de 1972, qui ont mérité à leurs auteurs le titre de "grands-pères" de l'École²⁶, sont à l'origine du projet. N.A. Swainson, professeur d'administration publique au département de science politique, reçut le mandat de Malcom Taylor, premier Président de l'Université, venu de l'Université de Toronto où il

²⁶ Surnom donné par le directeur de l'École en entrevue.

enseignait l'administration publique et était expert en soins de la santé, de proposer un programme d'enseignement de l'administration publique. L'Université voulait s'approprier un tel enseignement sans trop tarder, en partie à cause de la situation géographique de ville-capitale de Victoria et de sa concentration de fonctionnaires, en partie à cause du succès de son École de droit, enfin pour éviter que l'Université de Colombie-Britannique à Vancouver ne l'inclue dans sa Faculté d'administration. Le rapport Swainson, daté de mai 1970, intitulé "The Establishment of a School of Public Administration at the University of Victoria", justifie la création d'une École en rappelant le rôle de l'Université dans le programme provincial existant²⁷ et en invoquant un espoir de collaboration avec le gouvernement fédéral (p.2).

"When Mr. Carson, the Chairman of the Public Service Commission of Canada visited this campus in October, 1968, he went as far as one could go in unofficially guaranteeing us that, if we did launch a School of Public Administration here, he would send us some of these C.A.P.²⁸ candidates to us, and indeed would be willing to lend us, on a short-term basis, some senior public servants who could be used as instructors."

Ce rapport resta lettre morte jusqu'à sa mise

²⁷ Le "Executive Development Training Program" ("EDTP") mentionné dans la citation de la page précédente.

²⁸ Le "Career Assesment Program", créé en 1968 au gouvernement fédéral, pour la formation en gestion de jeunes cadres prometteurs.

à jour par Ronald Cheffins en juin 1972 à la demande du Président Taylor. Le "Supplementary Report to the Senate Committee on Academic Planning" recommande la création d'une École d'administration publique d'après une adaptation du modèle de l'Université Carleton. Il insiste sur la nécessité d'un corps professoral autonome d'au moins cinq personnes à temps plein, avec un directeur, et d'un programme de deuxième cycle, donné en après-midi et en soirée, accueillant dix étudiants à temps plein et seize à temps partiel. La section "Market for the Graduates of the Programme" reste prudente sur la question des débouchés, d'autant plus qu'une réponse du 15 mai 1972 du directeur du programme de Carleton, Bruce Doern, à une demande de renseignements de R.Cheffins, révèle à ce sujet que: "In recent years, the placement of our graduates became increasingly difficult" et que: "One of the reasons for changing the program as we have done was to enhance the students' prospects."

Swainson et Cheffins virent le projet d'École et de programme adopté par le Sénat le 13 septembre 1972.

Ronald Cheffins, natif de Montréal et professeur de droit à l'Université McGill, fut nommé professeur de science politique à l'Université de Victoria en 1965, avec mission de "lobby for the creation of a law school", ce qu'il réalisa en 1974. On le chargea d'en faire autant pour l'administration publique, ce qui fut également fait. Un tel concours de circonstances est à mettre au

compte de l'effervescence de l'époque estime celui qui allait devenir juge à la Cour d'appel de la province en 1985 avant de revenir, après deux ans, à l'enseignement de l'administration publique.

Le nom de l'École pose problème et ce n'est pas une question à prendre à la légère car on sait que le nom indique l'orientation de l'institution. Dans une lettre nouveau Président Farquhar, le 16 octobre 1972, le doyen des études avancées parle d'une "École d'études administratives" et de la nomination d'un directeur devant en préparer le programme pour approbation par le Sénat et l'Assemblée des Gouverneurs. Le mois suivant, il informe son personnel que: "A programme in Administrative Studies, with special emphasis on public administration" vient d'être approuvé, que sa mise en application implique la création d'une École dont le nom est en discussion et qu'il sollicite des candidatures pour ce poste afin que l'École puisse ouvrir ses portes pour 1974-1975²⁵.

Neil Perry, sous-ministre de l'Éducation, est nommé directeur en février 1973. Neuf mois plus tard, il envoie au Président un document intitulé "Establishment of the School of Public Administration". Il y recommande un programme de maîtrise professionnelle de deux ans, avec projet d'intervention, destinée en priorité aux fonctionnaires d'expérience. L'École d'administration publique ouvre ses portes comme prévu en septembre 1974.

²⁵ Mémoire en date du 21 novembre 1972.

Sur l'influence gouvernementale dans la la création de l'école et de son programme de maîtrise, nos interlocuteurs ont été catégoriques: il n'y eut pas de demande gouvernementale ni de financement particulier. Ce fut le résultat d'une décision purement interne et stratégiquement appropriée. Le 2 juin 1972, alors que le projet de Swainson était repris par Cheffins, le Victoria Times, couvrant un congrès de l'Association des fonctionnaires municipaux, rapportait cette opinion de l'un des dirigeants:

"Professional local administrators in B.C. want a graduate school of public administration to ease the scarcity of qualified persons in their field... The association must retain "sufficient control in the schools to ensure the graduate is a usable product...Academics in various fields have persuaded society that they alone know the standards in any given area. Public administrators also should have a voice in the setting of credentials..."

Il ne semble pas que cette intervention ait été suivie d'autres représentations. D'autre part, à la réunion du Sénat, du 13 novembre 1973, l'un des membres, le Dr. Abrioux, demanda:

"Why language training was omitted in view of the Official Languages Act, which seems to be of particular relevance to public administrators."

Le directeur Perry lui répondit qu'il y avait une limite à ce que l'École considérait comme dénominateur commun et l'on présumait que les candidats à la fonction publique fédérale devaient savoir que leur succès pouvait dépendre de leur capacité à communiquer en français.

L'annuaire 1975/76 de l'Université présente un programme de maîtrise de deux ans à temps plein assorti d'une option "mid-career" permettant aux fonctionnaires en exercice de le compléter en moins de temps, ce qui présume d'une collaboration gouvernementale acquise. Ce facteur, combiné à une possibilité d'envoi d'étudiants du programme fédéral "Career Assessment Program" évoqué plus haut, confirme notre hypothèse en ce sens que, bien qu'il n'y eut pas d'injection de fonds spéciaux dans le programme de cette École ni de demande gouvernementale explicite, l'École pouvait compter sur l'envoi d'étudiants des deux gouvernements pour garantir la viabilité à court terme du programme. L'engagement officieux du président de la Commission de la fonction publique fédérale et le transfert d'étudiants du programme provincial de perfectionnement des cadres ("EDTP") au programme de maîtrise où un arrangement particulier était prévu pour les fonctionnaires sont des indices de la validité de notre hypothèse. Ces encouragements gouvernementaux n'ont pu être étrangers à la décision de l'Université de s'impliquer aussi profondément dans l'enseignement professionnel de l'administration publique.

7. Conclusion

La première hypothèse de cette étude postule que:

"La création de programmes en administration publique au Canada résulte de demandes gouvernementales sur les universités à la suite de la période d'expansion du rôle de l'État".

Pour la démontrer, nous devions faire état de demandes gouvernementales faites aux cinq universités abritant les écoles étudiées et leur programme principal. Nous réalisons qu'en laissant cette hypothèse à l'état brut, c'est-à-dire en pensant à des demandes gouvernementales formelles, elle est infirmée dans tous les cas car ni la consultation de documents ni nos entrevues n'ont permis de déceler quelque demande officielle des gouvernements sur ces universités à la suite de la période d'expansion du rôle de l'État. Cependant, dans aucun cas on ne peut faire abstraction d'une influence gouvernementale présente à divers degrés dans la création des programmes et des écoles d'administration publique canadiennes. Cette constatation nous amène à conclure à la validité de notre hypothèse pour chacune des universités.

L'Université Carleton a pu démarrer son programme grâce à l'initiative de fonctionnaires du gouvernement fédéral dans le cadre d'une association à l'origine de Carleton College qui créa l'École d'administration publique et ses programmes

de diplôme et de maîtrise quatre ans avant que l'institution n'accède au statut d'université. Elle pouvait compter sur des étudiants provenant de la fonction publique ou en mesure de compter y faire carrière à cause de l'expansion de la fonction publique manifeste à l'époque. Le remaniement de son programme de maîtrise était devenu nécessaire par suite de la difficulté de placement éprouvés par des finissants formés selon le mode traditionnel d'un enseignement mettant l'accent sur le savoir-être du fonctionnaire alors que les compétences exigées portaient sur le savoir-faire de la philosophie du management.

À l'opposé, l'Université Queen's avait établi au départ qu'elle s'adressait à une clientèle de hauts dirigeants et de futurs hauts dirigeants qu'elle décida de former en politiques publiques, considérant que le "savoir quoi décider" avait alors priorité sur le "comment appliquer" les décisions. Elle comptait sur sa longue tradition de service public et sur la certitude que la formation qu'elle dispenserait répondrait aux besoins d'un État aux programmes en expansion.

Dès sa création, l'Université du Québec saisit une occasion de former des administrateurs publics que les universités existantes ne saisirent pas bien que les intentions du gouvernement du Québec tout au long des années 60 aient été de s'attaquer à ce problème. Sans ces intentions confirmées par des comités d'étude, il est peu probable que l'ENAP aurait été créée, du moins sous sa forme actuelle.

Il y eut, à l'Université Dalhousie, l'expression d'un voeu du premier ministre de la province pour la formation de fonctionnaires en administration publique. Bien qu'il n'ait pas été accompagné de financement à cette fin, il est improbable que le président de l'Université eût confié au département de science politique le mandat de mettre sur pied les programmes de diplôme et de maîtrise.

Enfin, la création de l'École et du programme d'administration publique de l'Université de Victoria en 1974, bien qu'émanant d'une volonté de ses dirigeants, bénéficia du concours du gouvernement de la province. Le "Staff Training Division" de la Commission du service civil y envoyait déjà des fonctionnaires en perfectionnement dans le cadre de l' "Executive Development Training Plan". 25 d'entre eux y reçurent leur diplôme en 1975 lors d'une collation des grades à cette université.

Un élément que l'on peut faire ressortir au sujet de ces créations de programmes et d'Écoles est celui du rôle-clé de certaines personnes dont l'époque a singulièrement permis la mise en valeur de l'esprit d'initiative. Nous pensons à Pierre Martin, jeune sous-ministre à l'Éducation au Québec devenu membre de l'Assemblée des Gouverneurs de l'Université du Québec, aux jeunes professeurs Doern à Carleton, Pross et Cameron à Dalhousie et Cheffins à Victoria, à des personnes d'expérience comme Donald Gow à Queen's et Roland Parenteau à l'ENAP, à l'origine d'une oeuvre qui dure encore.

CHAPITRE DEUXIÈME

Chapitre deuxième: L'évolution des Écoles et des programmes d'administration publique au Canada

1. Le contexte général

Dans ce chapitre, nous postulons que l'évolution des Écoles et des programmes de maîtrise en administration publique au Canada a été tributaire de facteurs internes. L'environnement gouvernemental et l'environnement associatif ne se trouvent pas écartés dans ce cas mais ils ne constituent pas les facteurs-clés de cette évolution. L'École d'administration publique créée en 1953 et restructurée en 1972 et les quatre créées entre 1969 et 1975 deviennent notre unité d'analyse, notre point d'appui, en remplacement des universités qui les abritent et qui jouaient ce rôle au chapitre précédent. Ces dernières deviennent des éléments de leur environnement extérieur au même titre que d'autres universités en faisant partie du fait de leur implication dans l'enseignement de l'administration publique.

La période que nous couvrons débute après la création des Écoles et de leur programme principal, et pour l'une d'entre elles, après son réaménagement et celui de son programme principal. Nous parlons de la période comprise entre 1970 et 1975 et se terminant en 1990, soit en gros les décennies 70 et 80. C'est l'époque où se retrouvent tous les programmes de maîtrise en administration publique créés au Canada, le dernier datant de 1990.

Dans le processus d'institutionnalisation d'une discipline, ou reconnaissance officielle, cette période correspond à l'étape du début d'une science organisée. Pour mieux la situer, nous nous référons aux cinq étapes de CLARK (1973) utilisées par LECLERC (1982:50) dans son essai sur la science politique au Québec et s'établissant comme suit:

1. Apparition d'hommes de science isolés travaillant dans un cadre anémique, c'est-à-dire en l'absence d'organisation naturelle ou légale;
2. Début d'amateurisme scientifique se déployant parmi un cercle restreint dans une organisation professionnelle embryonnaire;
3. Naissance d'une science académique encore peu cohérente;
4. Début de la science organisée (études supérieures, organisation facultaire, multiplication des programmes);
5. Création de la science lourde (développement quantitatif et qualitatif de la communauté professionnelle), perfectionnement des paradigmes et différenciation interne considérable.

Selon cette typologie, la période de création des Écoles et des premiers programmes d'enseignement en administration publique traitée au chapitre précédent chevaucherait entre la troisième et la quatrième étape alors que celle de leur développement, coïncidant avec la création d'autres programmes, signale l'accession à la quatrième. Elle correspond à ce que nous qualifions d'âge d'or de l'enseignement universitaire de l'administration

publique au Canada. Dans les décennies 70 et 80 les programmes se raffermissent d'une part et se multiplient d'autre part. C'est dans ce sens que nous parlons d'évolution et de développement, deux termes qu'il importe maintenant de définir. Par évolution nous entendons un processus continu et régulier de progression des connaissances, un épanouissement, un raffinement du fondement du savoir relié à l'administration publique comme champ théorique. Cette progression entraîne imperceptiblement des changements dans les programmes d'enseignement initiaux qui profitent non seulement à ces programmes mais à ceux qui naîtront. L'évolution est plutôt un attribut interne qui implique une maturation. Le développement, au contraire, est un attribut externe à la création des Écoles et des programmes. Il implique l'idée d'essor, d'accroissement, de multiplication, de déploiement eu égard ou sans égard au phénomène de maturation d'un programme ou de ses éléments constitutants. Nous voyons l'évolution des Écoles et des programmes de maîtrise en administration publique comme un préalable au développement d'autres programmes au sein des Écoles et hors d'elles.

Nonobstant ce qui précède, ce que ce chapitre veut mettre en lumière, ce sont les facteurs internes et externes ayant influé sur l'évolution et le développement des Écoles et des programmes d'administration publique dans les deux dernières décennies, les facteurs externes étant les gouvernements, les associations, les universités hors de ces Écoles et enfin, celles abritant ces Écoles.

2. L'environnement gouvernemental fédéral

Dans les décennies 70 et 80 les dépenses gouvernementales et les effectifs des employés fédéraux atteignent des sommets. De 11,3\$ milliards en 1967-68, le budget avait décuplé en 1985-86, passant à 103,6\$ milliards. Pendant ce temps, les employés régis par la Loi de la fonction publique, de 200,000 en 1968, passent à 283,000 en 1977 puis, suite à la création de la Société des Postes qui entraîna un transfert d'effectifs, à 223,000 en 1985. Cette année-là, avec l'addition des employés des sociétés d'État, des forces armées et policières, le chiffre s'établit à 588,000 (DOERR 1988: 47). Le gouvernement est aux prises avec un problème de gestion non seulement de ses programmes mais de son propre personnel comme l'indiquent les deux études suivantes.

Le Rapport de la Commission d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert).

La création de cette Commission fait suite à la publication du rapport du Vérificateur général du Canada dans lequel un cri d'alarme avait été lancé (GOUVERNEMENT DU CANADA 1976:9):

"I am deeply concerned that Parliament - and indeed the Government - has lost or is close to losing, effective control of the public purse."

Comme son nom l'indique, la Commission avait un double mandat: proposer des moyens de freiner les dépenses de l'État et d'obliger l'administration gouvernementale à rendre des comptes au Parlement. La Commission Glassco de 1962 avait recommandé une décentralisation de la gestion du Conseil du Trésor vers les ministères. Depuis, "deputy heads were gradually given a great deal of discretion" (HARTLE 1979:369) mais, poursuit-il, "delegation of authority without the concomitant burden of responsibility (read accountability) is a recipe for disaster". Pour résoudre les difficultés de gestion constatées, la Commission sur l'administration financière et l'imputabilité, tout en maintenant la philosophie managériale de la Commission Glassco, recommande, dans son rapport de 1979, une série de mesures dont le retour à une administration centralisée au niveau d'un Conseil du Trésor aux pouvoirs accrus qu'il propose de transformer en Conseil de gestion ("Board of Management"). Mais, en matière de personnel, ce même Conseil du Trésor est pris à partie dans le rapport du Comité d'Avignon que nous abordons maintenant.

Le Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité d'Avignon).

En 1979 également paraît le Rapport du comité spécial sur la Gestion du personnel et le principe du mérite (Comité D'avignon). Ses constatations sont accablantes. Le chapitre sur la formation et

le perfectionnement révèle plusieurs anomalies dont il importe de citer les principales:

"L'échec des gouvernements et des conseils du Trésor à reconnaître non seulement l'importance de la formation, mais aussi la nécessité fondamentale de la formation et du perfectionnement continus du personnel, pour fins d'économie et d'efficacité, est incompréhensible" (p. 235).

"La formation et le perfectionnement sont généralement considérés comme un "mal nécessaire". Plus on monte dans l'échelle hiérarchique, plus le "mal" empire, jusqu'à ce que, dans certains milieux, on en vienne à le considérer, semble-t-il, comme un mal non nécessaire" (p. 236).

"Il semble au Comité que le Conseil du Trésor - l'employeur - devrait énoncer la politique, les exigences ou les buts essentiels à atteindre, que les spécialistes en l'espèce pourraient ensuite transposer en un plan de formation. Le Conseil du Trésor n'a pas répondu aux graves questions soulevées à ce sujet dans notre document de travail et n'a pas exprimé ce qu'il attend à l'avenir des programmes de formation" (p. 237).

"La cause première des problèmes qui assaillent la Fonction publique, c'est d'abord et avant tout, le fait que le gouvernement et le Conseil du Trésor ne semblent pas comprendre la nécessité d'une gestion compétente, c'est-à-dire armée des aptitudes et des connaissances à l'exercice de cette responsabilité" (p. 247).

"Actuellement, les gestionnaires n'ont pas suivi de programme de formation ou de perfectionnement qui leur permettrait de faire face aux nouvelles respon-

sabilités de la gestion. Ceux qui aspirent à des poste de gestion n'ont pas de normes pour orienter leurs efforts et doivent planifier à l'aveugle leur propre programme de perfectionnement" (p. 247).

Faut-il voir dans la création d'un institut gouvernemental de perfectionnement en administration publique une réponse aux carences notées en la matière par le rapport D'Avignon? Le dernier élément de cette section sur l'environnement gouvernemental fédéral des deux dernières décennies porte sur le cheminement d'une série de projets qui ont abouti à la naissance du Centre canadien de gestion en 1988 que nous abordons ci-après.

Le Centre canadien de gestion

Le premier projet de création d'un institut gouvernemental fédéral de formation en administration publique remonte à 1969 et aurait été établi à l'Université Queen's. Deux documents d'archives, de Donald Gow, le créateur du programme de maîtrise en administration publique de cette université, en font foi. Le premier, une ébauche datée du 30 juillet 1969 intitulée "Outline of the Characteristics of a Centre for the Study of Public Policy and Public Administration" propose un Centre à but non lucratif destiné à perfectionner, dans l'ordre, des fonctionnaires de l'étranger, du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités. Il donnerait également des cours pouvant conduire à l'obtention d'un diplôme d'études avancées en politiques publiques à des hauts fonctionnaires

gouvernementaux canadiens. Enfin, le Centre servirait à la recherche. Les actionnaires et bailleurs de fonds en seraient le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux participant au programme, les administrations municipales de Toronto et de Montréal et trois universités dont les noms ne sont pas mentionnés.

Une deuxième ébauche datée du 5 décembre 1969, non signée, mais que nous attribuons au même auteur³⁰ est intitulée "Proposal for the Establishment of a Federal Centre for Studies in Public Administration". On y retrouve les éléments de la première ébauche et quatre des recommandations³¹:

1. "That the federal government continue to send a number of promising middle grade administrators to existing Schools of Public Administration and faculties of Administration..."

2. "That the federal government create a federal centre for studies in public administration, located in Kingston..."

3. "That Queen's University, in association with a Quebec University, should maintain a program in Policy Studies... It is essential that the centre... develops along bicultural, bilingual lines. This will most likely happen if both an English-speaking and a French-speaking university are actively involved. The University of Sherbrooke has been suggested as the French-Canadian partner..."

³⁰ Une comparaison avec le style et le vocabulaire d'autres documents cités, écrits par cet auteur, nous permet de l'affirmer.

³¹ Le souligné est dans le texte.

4. "That Queen's University establish a strong research centre for the study of policy questions."

Ce projet n'eut pas de suite mais nous nous demandons dans quelle mesure il a pu influencer sur l'annonce tardive de la création de l'École d'administration publique de Queen's à laquelle nous avons fait allusion précédemment³².

L'existence des autres projets d'institut fédéral de formation de personnel de direction est révélée par John MANION (1994:6-14), premier directeur du Centre canadien de gestion. A.W. Johnson, secrétaire du Conseil du Trésor au début des années 70, en élaborera quelques-uns dont un modèle conjoint avec les provinces qui se heurta à l'opposition du Québec et de l'Ontario. En 1974, le Conseil du Trésor songea à une école nationale des politiques et de l'administration publiques dans la région d'Ottawa, "probablement en association avec les universités". (MANION 1994:6).

Il est facile d'imaginer l'inquiétude des universités devant cette menace de concurrence et de divertissement de fonds de perfectionnement, en particulier les universités ontariennes de Queen's et de Carleton et leurs écoles et de York et d'Ottawa et leurs programmes d'administration publique. Le projet en resta là mais l'idée d'un centre fédéral de perfectionnement plus important que

³² p.112-113.

celui de Touraine avait fait son chemin, jusque chez les élus cette fois. En 1977, le député Jean-Robert Gauthier propose une école d'administration nationale, premier pas vers la création d'un organisme de centralisation de la formation et du perfectionnement des commis de l'État. Ce projet reçoit un appui aux Communes mais n'est pas adopté. Puis, dans les années 80, les événements se précipitent. Mandaté par le Conseil du Trésor, A.W. Johnson, l'auteur des premiers projets gouvernementaux de centre de formation en gestion, soumet des propositions qui, après discussions, sont synthétisées dans un document remis en mars 1987. Sa recommandation est de créer une école autonome associée à la Commission de la fonction publique et financée par elle, établie sur les bases du centre de perfectionnement de Touraine et associée à d'autres organismes s'intéressant à l'administration et aux politiques publiques et, "en dernière analyse" aux universités (MANION 1994:13). Utilisant ce canevas et prenant en compte les discussions afférentes, Gérard Veilleux, Secrétaire du Conseil du Trésor confie à Donald Savoie, un de ses hauts fonctionnaires, le mandat de la rédaction de la proposition d'école qu'il présentera, en septembre 1987, au nouveau titulaire de ce ministère, Don Mazankowski, qui approuve le document le 3 novembre suivant.

La proposition est à l'effet "que le gouvernement annonce son intention d'établir un Centre d'études de gestion", qu'il choisisse un principal parmi ses cadres supérieurs et qu'il crée un organisme consultatif " de personnes exceptionnelles du

gouvernement, du secteur privé et des universités" pour l'aider à le développer (MANION 1994:14). Le 14 avril 1988, le premier ministre Brian Mulroney annonce la création du Centre canadien de gestion. "L'objectif visé, dit-il, n'est pas de faire concurrence aux programmes en administration publique qu'offrent les universités, mais plutôt de les compléter et de collaborer avec les autres institutions". (MANION 1994:18).

En résumé, pour notre étude sur l'émergence de l'enseignement de l'administration publique au Canada, nous avons retenu quatre points sur l'environnement gouvernemental fédéral des décennies 70 et 80. L'implication accrue des activités de l'État dans la vie des citoyens s'est traduite par une augmentation phénoménale des dépenses publiques et un sommet dans les effectifs des employés publics. Pour l'aider à remédier aux problèmes engendrés par cette situation, le gouvernement crée deux organismes, une Commission et un Comité. Ce dernier, en particulier, souligne l'impréparation des dirigeants en matière de gestion. Le principal effort qui en résulte est une volonté de prise en charge gouvernementale du perfectionnement de ce personnel qui s'est traduite par la création d'un Centre de gestion. Les projets gouvernementaux ayant conduit à l'annonce du Centre canadien de gestion n'ont pas été sans inquiéter les universités qui y ont vu une atteinte au développement de leurs propres programmes de formation en administration publique.

3. L'environnement gouvernemental provincial

Dans les années 70 et 80, les provinces canadiennes sont en général sensibilisées au perfectionnement de leur personnel. GALIMBEPTI (1975:75) rapporte qu'en 1974, "all provinces had initiated some type of management development and training programs". En 1989, l'Ontario et la Colombie-Britannique créent chacune leur "Executive Development Center". Néanmoins, sur la foi des entrevues que nous avons eues, trop peu d'attention est accordée à la préparation du personnel pour faire face à l'augmentation des responsabilités gouvernementales. On nous a fait remarquer par exemple que les gouvernements de la période étaient peu préoccupés par ces considérations. Il en aurait été ainsi en Ontario, sous le gouvernement conservateur de William Davis de 1971 à 1985, en Nouvelle-Écosse après le départ de Robert Stanfield, sous les gouvernements libéral de Gerald Regan de 1970 à 1978 et conservateur de John Buchanan de 1978 au début de 1990, en Colombie-Britannique sous les gouvernements créditistes de William Bennett et de William Vander Zalm de 1975 au début de 1990. En Saskatchewan, sous le régime néo-démocrate d'Allan Blakeney de 1971 à 1982, l'opposition conservatrice s'en prend à la fonction publique, rapportent PITSULA et RASMUSSEN (1990:44) qui commentent la situation ainsi:

"On purely administrative grounds, the Tory attack on the civil service was unwise because it destroyed the sense of professionalism and responsibility that

had been built over the years. The province lost some of its best administrative talent. There was an exodus of top-flight managers and their families, an ironic sequel to the Tory election promise to "bring the children home".

Au pouvoir avec Grant Devine en 1982, les conservateurs "were not interested in improving the civil service or making it more professional, because to do so would make it more influential" concluent-ils. À l'opposé, au Québec, les gouvernements Bourassa (1970-1976, 1985-1994) et Lévesque (1976-1985) prennent appui sur une fonction publique sous la responsabilité non plus d'une Commission mais d'un Ministère de la fonction publique dont l'une des premières mesures, après sa création en 1969, est la publication d'un énoncé de politique de perfectionnement dont l'ordre de priorité s'établit ainsi (GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1971:26):

1. Le perfectionnement du personnel de direction;
2. Le perfectionnement du personnel affecté par les changements;
3. Le perfectionnement du personnel apte à la direction;
4. Le perfectionnement du personnel entrant en fonction;
5. Le perfectionnement du personnel en fonction de tâches spécialisées.

En 1983, le Ministère de la fonction publique est aboli et le Conseil du Trésor sera responsable des politiques de formation et de perfectionnement.

Il aurait été intéressant d'analyser en détail les répercussions des politiques de perfectionnement des divers gouvernements provinciaux, sans parler de celles du gouvernement central, sur le développement des programmes d'administration publique des universités canadiennes. Un tel sujet aurait nécessité des recherches approfondies dans les organismes de ressources humaines des onze fonctions publiques de même que dans la vingtaine de facultés et Écoles universitaires qui offrent des programmes en administration publique. Ce projet représente une piste que nous souhaitons voir explorer dans une recherche libérée du caractère exploratoire de celle-ci.

L'environnement gouvernemental provincial dont nous venons de donner un aperçu incite cependant déjà à penser que l'évolution et le développement des programmes en administration publique de la période couverte dans ce chapitre sont tributaires de facteurs internes aux universités ainsi que le laisse entendre notre seconde hypothèse. La seule exception possible pourrait être celle de l'École nationale d'administration publique dont nous présumons à ce stade qu'elle entretient des relations privilégiées avec le gouvernement québécois. C'est ce que nous entreprendrons de vérifier plus loin dans ce chapitre.

4. L'environnement associatif

Cet environnement est dominé par l'Institut d'administration publique du Canada fondé en 1947. L'Institut est une corporation professionnelle de trois mille membres recrutés en majorité parmi les administrateurs publics et les universitaires. Son but est l'avancement des champs de pratique, de théorie et d'enseignement de l'administration publique. Originellement elle eut également pour objectif de promouvoir l'unité canadienne mais les règlements amendés de 1977 parlent de "reconnaître les aspects bilingues de l'administration publique au Canada et en favoriser le développement par les activités de l'Institut" (Règlements amendés, 19 octobre 1977, p.1, article C).

L'une des caractéristiques de l'IAPC est son implantation dans tout le pays. Il a établi 22 chapitres régionaux qui peuvent constituer un élément important de renforcement de l'enseignement universitaire de l'administration publique. Les deux exemples suivants en sont une illustration. Lors de la création du programme conjoint de maîtrise en affaires publiques des Universités du Manitoba et de Winnipeg en 1977, le président national, à la demande des directeurs de ces universités, nomme l'un de ses membres à titre de représentant régional de l'Institut au sein du comité consultatif sur l'élaboration du programme (IAPC 1979, Bulletin, 11(3):2). Dans une allocution au chapitre d'Halifax en octobre 1995, Paul PROSS (1995:4-5), directeur de l'École d'administration

publique de l'Université Dalhousie de 1985 à 1990, souligne cette période où "both the School and IPAC flourished" et pendant laquelle "one of the most important developments for the School was its growing relationship with IPAC". Professeurs et étudiants siégeaient au comité exécutif de l'Institut, qui participait au comité des programmes de l'École. Le réseau favorisait le placement des diplômés dans la région.

En 1973, l'Institut participe à la formation d'un Comité des écoles et des programmes en administration publique (CEPAP) par un groupe d'universitaires. En sont membres, l'Institut et les universités offrant un ou des programmes dont une composante importante est l'administration publique. Ce Comité est rattaché à l'Institut l'année suivante. 22 membres institutionnels en font partie en 1982. Le Comité se dissout en 1987 et crée un organisme semblable appelé l'Association canadienne de programmes en administration publique (ACPAP), qui s'affilie elle aussi à l'IAPC. Sans statut légal et dépendant pour sa survie de l'implication volontaire de professeurs des universités qui en sont membres, l'ACPAP a toujours eu une existence fragile et sa survie repose en ce moment sur un appui plus soutenu qu'elle réclame à l'IAPC (ACPAP 1995:2). À la suite d'une étude effectuée en 1989, l'ACPAP publie depuis 1990 un Guide de programmes en administration publique dont la dernière édition, en 1993, a servi de référence pour notre recherche et de base pour le tableau de la page 5.

L'influence de l'Institut d'administration publique du Canada sur l'enseignement universitaire de cette spécialité ne peut être qu'indirecte. Il n'est pas, non plus que l'ACPAP, comme la National Association of Schools and Programs of Public Affairs and Administration (NASPAA) aux États-Unis, un organisme d'accréditation de programmes. Selon un ancien président, il sert de "passerelle entre les fonctionnaires et les enseignants"(IAPC 1979:-7). Ce rôle s'exerce par un congrès annuel qui, par tradition, se tient dans toutes les régions, par un nombre imposant d'événements organisés par les chapitres régionaux. Il aide l'enseignement en favorisant la recherche par l'octroi de mandats, par l'instauration, en 1976, d'un programme de cas³³ qu'il diffuse en tirés à part et par la publication de deux périodiques: Management et Secteur public pour l'information générale dans le domaine et Administration publique du Canada pour les articles de fond de chercheurs et de praticiens.

³³ Que nous traiterons plus en profondeur au chapitre suivant.

5. L'environnement universitaire

Pendant la période de l'expansion de l'État que représentent les décennies 70 et 80, l'enseignement de l'administration publique se structure dans les cinq Écoles qui viennent d'être créées, se poursuit à petite échelle dans les départements de science politique et tente, avec un succès inégal, une expansion du côté des facultés d'administration. Les emplois dans la fonction publique fédérale restent les plus convoités par les étudiants car, loin d'être centralisés à Ottawa, les deux tiers des postes de fonctionnaires sont hors de la capitale nationale (DOERR 1988:45). Le Québec français fait exception, car, ainsi que le soulignait J.I. GOW (1979:2) dans une table ronde sur l'enseignement de l'administration provinciale après avoir consulté des collègues de six universités francophones, "everyone agreed that the Quebec administration came first in Quebec". Notre mention du Québec français s'explique par le fait que, en 1981, fut créé un second programme de maîtrise professionnelle en administration publique, dans une université anglaise cette fois, où les diplômés, à l'instar de ceux de tels programmes ailleurs, n'envisagent pas l'administration provinciale comme premier choix de carrière³⁴. Dans ces décennies, de vastes champs de carrière s'ouvrent aux étudiants d'administration publique dans les municipalités, les commissions scolaires et les

³⁴ Il s'agit de l'Université Concordia de Montréal dont il sera question plus loin dans ce chapitre.

services sociaux et de santé. Des programmes cloisonnés existent en administration scolaire, par exemple ceux des Universités de Montréal et McGill, ou hospitalière, tels ceux des Universités de Montréal et d'Ottawa, mais ce qui est nouveau c'est le changement de mentalité qui incite des étudiants faisant ou désirant faire carrière dans ces secteurs à s'inscrire à des programmes décroisonnés ayant comme dénominateur commun l'administration publique ou, dans une moindre mesure, l'administration au sens générique.

Dans les pages suivantes, nous allons traiter des programmes d'administration publique qui font partie de l'environnement extérieur des Écoles autonomes. Il sera question de ces dernières dans la section où nous reprendrons les Écoles où nous les avons laissées au chapitre précédent. L'environnement universitaire que nous abordons se divise en deux. En nous référant au tableau I de la page 5, nous avons les programmes relevant des départements de science politique et ceux relevant des facultés d'administration.

Les programmes relevant des départements de science politique

Les départements de science politique inscrits à notre tableau offrent, dans les décennies 70 et 80, dix programmes de maîtrise en administration publique, en incluant celui de l'Université de Moncton, créé grâce à l'initiative d'un groupe de professeurs de science politique en 1976, apparte-

nant depuis 1990 au département du même nom dont il est l'unique programme, et celui de Concordia.

Quatre de ces programmes retiennent notre attention. Ce sont ceux des universités suivantes: Winnipeg/du Manitoba, Western Ontario, Concordia et Moncton. Trois raisons motivent ce choix. Ces programmes ont été créés dans la période couverte dans ce chapitre; ils présentent la caractéristique commune d'offrir une maîtrise professionnelle en administration publique; enfin, chacun illustre une facette des rapports gouvernement-université au coeur de notre recherche.

1. Le programme de l'Université de Winnipeg/ Université du Manitoba

Le programme conjoint des Universités de Winnipeg et du Manitoba fut créé en 1977 sous le nom de maîtrise en affaires publiques. À la suite de la publication d'un rapport du gouvernement manitobain sur l'enseignement post-secondaire en 1973 (Rapport Oliver), un professeur de science politique, Robert Adie, et le directeur de l'Institut d'études urbaines, Lloyd Axworthy, se voient confier par l'Université de Winnipeg la préparation de deux projets de maîtrise, l'une en administration publique, l'autre en études urbaines. Ce dernier est retenu, avec la recommandation de fusionner les deux projets. Il en résulte une programme à deux volets avec tronc commun la première année suivi d'une spécialisation en administration publique et en management urbain qui sera soumis à

la "Government University Grants Commission" en 1974. Cette dernière recommande un programme conjoint avec l'Université du Manitoba et réfère le projet à la faculté de management de cette université en vue d'une collaboration éventuelle. La faculté n'est pas intéressée, désirant elle-même greffer une seconde maîtrise, en management public, à son programme de MBA. Le projet est acheminé au département de science politique où Paul Thomas devient le collaborateur de Robert Adie dans la mise au point du projet final qui sera approuvé en 1975. La branche "management urbain" abandonnée en 1985 faute d'un nombre suffisant d'étudiants, le programme est remanié pour offrir une maîtrise en administration publique. Ce programme conjoint n'a jamais reçu de subventions gouvernementales et est financé à même le budget général des deux universités. Tout de même, on ne peut prétendre à une absence d'intervention gouvernementale ne serait-ce que dans l'approbation de ce programme conjoint. L'Université de Winnipeg a également été tributaire de l'intérêt du département de science politique de l'Université du Manitoba, sans lequel le programme n'aurait pu naître, l'Université de Winnipeg ayant, par décision gouvernementale, une vocation de premier cycle. Tout projet de programme de second cycle, il en existe deux autres, doit se réaliser conjointement avec l'Université du Manitoba.

2. Le programme de l'Université Western Ontario

Dernière créée au Canada avec l'Université

Concordia en 1974, cette institution a, par l'entremise de son département de science politique, instauré dès ses débuts un programme de perfectionnement spécialité en administration municipale. Ses cours intensifs aux fonctionnaires municipaux en exercice étaient couronnés par un diplôme de premier cycle dans cette branche. Elle a repris ce créneau développé puis délaissé par l'Université Queen's. À cet endroit, lorsque Tom Plunkett, expert en administration municipale et seul professeur d'administration publique à s'identifier comme tel, devint directeur de l'École d'administration publique en 1975, la plupart des cours étaient en politiques publiques. Ses efforts pour réintroduire l'administration municipale n'eurent pas le succès escompté. L'Université Western Ontario mit sur pied, en 1985, un comité chargé de formuler un projet de maîtrise en administration publique qui fut finalement adopté en 1990, deux ans après l'engagement du ministère des Affaires municipales ontarien de financer l'engagement du corps professoral requis. Nous avons ici un exemple d'initiative départementale fermement appuyée par les instances universitaires mais à implication gouvernementale provinciale directe au plan du financement et en matière de dégagement de fonctionnaires dans la phase préalable à la maîtrise.

3. Le programme de l'Université Concordia

Le programme de maîtrise en analyse de politiques et administration publique (MPPPA) de l'Université Concordia de Montréal est un second exemple

de programme créé grâce à une intervention gouvernementale provinciale. Peu après la fusion de l'Université Sir George Williams et du Collège Loyola en 1974, le département de science politique songe à un programme de maîtrise en science politique. L'Université McGill s'y oppose. Le gouvernement, voyant venir un quatrième programme de ce genre dans la seule ville de Montréal, après ceux des Universités McGill, de Montréal et du Québec à Montréal, exige un programme différent. D'autre part, une consultation auprès des étudiants du premier cycle révèle qu'ils désirent une formation les préparant spécifiquement à une carrière dans la fonction publique ("career-oriented program"). La proposition soumise au Conseil des universités est celle d'une maîtrise ès arts avec spécialisation en administration et politiques publiques. L'approbation du Conseil est conditionnelle à ce qu'elle soit totalement en analyse de politiques et administration publique. À l'Université même, le projet suscite alors la rivalité de la faculté de commerce qui, selon un participant au projet initial, "pensait avoir le monopole du mot administration". En 1976, le Parti québécois avait été porté au pouvoir. En 1981, non seulement ce gouvernement approuve-t-il la proposition de maîtrise en analyse de politiques et administration publique (MPPPA) mais il lui accorde une subvention spéciale non renouvelable de 90,000\$ par an pendant cinq ans pour l'engagement de deux professeurs. Il s'engage en outre à faciliter des stages pour les étudiants intéressés. "They wanted to have more anglophones in the public service", et notre interlocuteur de

conclure que ce programme n'aurait pu naître sans cet appui. Il n'y a pas eu, dans la création de ce programme, de demande gouvernementale. Il correspond d'une part au désir de l'Université d'offrir des études avancées à ses étudiants en science politique et d'autre part à celui de ces étudiants à entrer dans un programme davantage professionnel qu'académique. L'influence gouvernementale provinciale y est cependant manifeste dans la réorientation du projet initial, dans l'approbation du projet remanié et enfin, dans l'aide financière à l'Université et l'offre d'accueil de stagiaires.

4. Le programme de l'Université de Moncton

L'enseignement de l'administration publique à cette université est indissociable de la mission de cette dernière: l'épanouissement de la société acadienne. En 1961, le gouvernement du Nouveau-Brunswick crée la Commission royale d'enquête sur l'enseignement supérieur, dirigée par John Deutsch de l'Université Queen's. Le rapport, publié en 1962, recommande de ramener les six petites universités de la province, trois de langue française et trois de langue anglaise, à deux, une de chaque langue. Du côté français, l'Université de Moncton est alors créée en 1963 par l'affiliation des trois établissements de Moncton, d'Edmunston et de Bathurst. Insistant sur la faible proportion de francophones dans l'administration provinciale, un rapport interne (UNIVERSITÉ DE MONCTON 1971:409) suggère l'établissement d'un programme d'administration publique et souligne qu'il dépendrait de:

"L'encouragement qu'il recevrait du gouvernement du Nouveau-Brunswick et de l'empressement que manifesterait celui-ci employer les diplômés du programme".

En 1972, la faculté d'administration est créée, qui accueille, en 1976, un programme de maîtrise en administration publique élaboré par trois professeurs de science politique. "À l'époque, nous a-t-on dit, on ne savait pas où loger l'administration publique, qui était une science nouvelle". Le département de science politique, qui, comme à l'Université Concordia, n'avait pas de maîtrise, était intéressé et la faculté d'administration, qui offrait déjà un MBA, ne l'était pas. La raison officielle de ce rattachement fut le caractère multidisciplinaire du nouveau programme.

Il n'y eut pas d'implication du gouvernement provincial dans ce processus. Le programme vivota avec seulement trois ou quatre inscriptions par an et il est arrivé que la MAP constitue un prix de consolation pour les étudiants ayant échoué au MBA. Un soutien inattendu au programme s'est présenté en 1983, année de son rattachement à la nouvelle faculté des études supérieures. Le Nouveau-Brunswick avait été proclamée province bilingue en 1969, sous le gouvernement libéral du premier ministre Louis Robichaud, seul francophone à avoir jamais dirigé cette province. À Ottawa, le Secrétariat d'État avait instauré un Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE). L'Université de Moncton en bénéficie en 1983 sous forme

d'une subvention d'un 1,5 \$ million sur cinq ans pour la formation d'administrateurs publics et restructure le programme de maîtrise. La subvention renouvelée en 1988, l'Université crée un programme de maîtrise à temps partiel aux campus de Moncton, d'Edmunston et de Shippegan, pour les fonctionnaires en exercice.

Cette injection extraordinaire de fonds gouvernementaux fédéraux est un cas unique dans les annales de l'enseignement universitaire en administration publique au Canada. Cet exemple va tout à fait à l'encontre de nos deux premières hypothèses: la première voulant que la création d'un tel programme soit tributaire de la demande et du soutien des pouvoirs publics et la seconde voulant que l'évolution et le développement du programme repose sur la dynamique interne de l'université qui l'abrite. En effet, la maîtrise en administration publique a été créée par décision de l'Université et sans demande de l'environnement gouvernemental provincial ou fédéral mais elle s'est développée uniquement grâce à l'intérêt du gouvernement fédéral dans une conjoncture politique d'instauration officielle du bilinguisme institutionnel dans cette province.

Les programmes relevant des facultés d'administration

Comparés aux programmes d'administration publique rattachés aux départements de science politique, ceux des facultés d'administration sont peu nombreux dans les décennies 70 et 80. Ils se résument à trois: ceux des Universités York, d'Alberta et du Nouveau-Brunswick. Les programmes d'administration publique des Universités York et d'Alberta doivent leur existence à la création de leur faculté d'administration en 1965 dans le premier cas et en 1969 dans le second. Ces programmes n'ont jamais été vigoureux dans le voisinage du MBA. Leur programme-modèle, celui de l'Université Cornell aux États-Unis, fut lui-même abandonné en 1975. Le professeur Robert McLaren de l'Université de Régina à laquelle nous reviendrons dans la même section au chapitre troisième, nous a mentionné que lors de ses études à la "School of Business and Public Administration" de l'Université Cornell, alors que 150 étudiants avaient choisi le MBA, ils n'étaient que six au MPA³⁵.

Nous reviendrons sur ces trois programmes au chapitres suivant. Pour le moment, arrêtons-nous au plus récent d'entre eux, celui de l'Université du Nouveau-Brunswick qui appartient à la décennie 80 et qui eut des répercussions sur l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie.

³⁵ Un programme d'administration publique y a été réintroduit en 1993 à la "Graduate School" sous le nom de "MPA Public Affairs".

Le Bulletin de l'Institut d'administration publique du Canada avait annoncé (1979,11(3):2) pour 1980 une maîtrise en administration publique à la faculté d'administration de l'Université du Nouveau-Brunswick, maîtrise finalement offerte en 1984. Il s'agissait d'un programme générique avec tronc commun en management suivi la seconde année d'une bifurcation au MBA ou au MPA comme aux Universités York et d'Alberta. Mais contrairement à ces deux établissements, la raison première de cette décision ne fut pas d'ordre philosophique mais financier. L'Université avait en vue une École d'administration des affaires mais le "Maritime Provinces Council of Higher Education" (MPHEC) chargé de recommander aux gouvernements provinciaux la création des programmes et de déterminer leur part de financement, préférait une maîtrise en administration publique. Créé sous contrainte, ce programme ne prit jamais d'ampleur, un de nos interlocuteurs le qualifiant même de "programme-fantôme", mais son existence eut pour effet de restreindre la part du financement de l'enseignement de l'administration publique allouée jusque là à l'École de Dalhousie. Après l'échec de demandes de subventions auprès du gouvernement provincial, l'Université du Nouveau-Brunswick l'abandonnera en 1992, conservant un MBA restructuré.

Au cours des quelque dix dernières pages, nous avons traité de l'environnement universitaire hors Écoles dans les décennies 70 et 80. Cette période se caractérise par la création de quatre programmes

professionnels au sein de départements de science politique, en incluant celui des Universités de Moncton, de Concordia qui s'est ajouté, et Western Ontario en administration municipale autorisé à la fin de 1989 et offert à compter de 1990. Pendant la même période, un nouveau programme générique au sein d'une faculté d'administration fut offert par l'Université du Nouveau-Brunswick. La création de ces programmes, en plus de l'existence des deux autres des facultés d'administration, de celle des concentrations en administration publique des maîtrises en science politique et de ceux des cinq Écoles autonomes d'administration publique témoignent de l'expansion de l'enseignement universitaire en administration publique au Canada parallèlement à l'expansion de l'État. Nous avons pu constater que le temps fort de la création de tous les programmes de maîtrise en administration publique au Canada se situe dans les quinze ans compris entre 1969 et 1984. Ces années correspondent, avec une décennie de décalage, celle des années 60, à la période la plus effervescente connue par les administrations publiques. Nous allons maintenant voir l'évolution des Écoles d'administration publique dans les années 70 et 80.

6. L'évolution des Écoles d'administration publique

L'École d'administration publique de l'Université Carleton

Sous la poussée de facteurs internes, notamment la croissance des inscriptions qui avaient triplé depuis le début, et externes, le plus important étant la difficulté d'engagement de ses diplômés dans une fonction publique fédérale acquise à la philosophie managériale, l'École d'administration publique de l'Université Carleton avait, en 1972, refait ses programmes et engagé son propre personnel. Mais elle maintint l'appellation de maîtrise ès arts à son programme principal. Elle est la seule à désigner ainsi un programme professionnel en administration publique. La raison en est une d'ordre pratique. Un programme de maîtrise ès arts garantit un meilleur financement du gouvernement provincial. La base d'allocation de subsides par étudiant est différente et moins intéressante dans le cas de programmes professionnels et l'aide financière pour les postes d'assistantat dans un MPA aurait été presque nulle, nous a-t-on mentionné.

Dans les années 70, des pressions internes pour créer une faculté d'études administratives selon le modèle des Université York ou d'Ottawa se sont manifestées. Bruce DOERN (1994:18), le directeur à l'époque, en attribue l'échec au fait que:

"The School was institutionnaly

lucky compared to other universities in that in the early 1970s, there was no established MBA program at Carleton."

Dans un texte antérieur (1975:96), cet auteur avait annoncé pour l'automne 1975 le démarrage d'un programme conjoint avec l'Université d'Ottawa en études avancées en politiques publiques et management, projet qui ne se concrétisa pas. Par contre, l'École était en pourparlers avec la Commission de la fonction publique fédérale pour l'instauration de relations formelles. Ainsi que nous l'avons vu au début de ce chapitre, divers projets d'établissements de perfectionnement des fonctionnaires étaient à l'étude au gouvernement. Dans un scénario qui ressemble à celui de l'Université Laval lorsque la question de la formation des fonctionnaires était à l'étude au gouvernement du Québec dans les années 60³⁶, l'Université Carleton, redoutant une ingérence de l'État donc une perte d'autonomie, crut bon de ne pas s'impliquer dans cette voie. L'École orienta plutôt ses démarches vers la négociation de stages d'été ("internships") et un accord fut conclu en 1975. Cependant, selon DOERN (1994:23):

"Some of this activity was encouraged by senior officials in the Public Service Commission and the Privy Council Office. Some placement occurred but it was difficult to maintain the placements without the Commission itself having the proper infrastructure and without the

³⁶ p.118.

School (read, the Director) being able to give it continuous attention."

Cette forme d'aide gouvernementale sert de prélude au programme coopératif disponible depuis 1988. Ce dernier consiste en un stage rémunéré de seize semaines dans des postes déterminés par la Commission, auxquels les étudiants à temps plein ayant complété leur première année peuvent soumettre leur candidature. Cette option, indice de support gouvernemental, reste un attrait majeur pour l'École en période de réduction des effectifs de la fonction publique fédérale.

L'évolution de l'École ne s'est pas faite sans heurts. La première difficulté surgit lors du changement de structure en 1972. Les professeurs, jusqu'à alors rattachés à leur unité départementale d'origine, eurent à choisir de faire le saut dans une École au programme multidisciplinaire, avec les risques que cela comportait pour leur carrière. Certains s'y aventurèrent. D'autres venant de l'extérieur furent engagés. Cependant, les années 80 virent apparaître un schisme qui résulta en un passage de certains professeurs au département de science politique bien qu'ils aient continué leur collaboration comme enseignants à l'École. Nous ne savons pas la raison de ce schisme; peut-être a-t-il à voir avec la prédominance des économistes et de leurs approches? Peut-être l'accentuation de l'écart entre la vision environnementale de l'administration publique véhiculée par la science politique et dont l'École originelle était un modèle et

le virage vers les politiques et le management a-t-elle été un facteur? Dans une présentation à une réunion du Comité des écoles et programmes en administration publique de l'IAPC, Donald ROWAT (1984:1), professeur de science politique et d'administration publique à Carleton, fait état de l'"unfortunate separation of public administration as a discipline from political science". Il en énumère les conséquences comme suit: baisse d'intérêt des politicologues pour l'administration publique entraînant une baisse de la recherche dans ce secteur; manque de relève puisque les Écoles d'administration n'offrent pas de doctorat; dépendance des Écoles envers le marché du travail; absence de perception de l'aspect politique de l'administration publique résultant en une absence de notions sur l'éthique et l'intérêt public. L'une de ces remarques eut un écho en 1986, lorsque l'École et le département de science politique créèrent un programme conjoint de doctorat en ces deux disciplines. Des difficultés de fonctionnement attribuées à ce caractère conjoint conduisirent cependant à son abandon après quelques années. Par ailleurs, le programme de maîtrise connaît un renouveau avec l'introduction, en 1985, d'une voie en "development administration" pour les étudiants étrangers et ceux se préparant à une carrière dans les organisations internationales. En cette matière, l'École avait une expérience unique remontant à la fin des années 50, comme nous l'avons vu³⁷

³⁷ p.104.

Notre seconde hypothèse voulant que l'évolution des programmes des Écoles d'administration publique soit attribuable davantage à des facteurs internes qu'externes se voit confirmée dans le cas de l'École de l'Université Carleton. Les initiatives prises dans les décennies 70 et 80 émanent des autorités et du personnel de l'École. L'environnement gouvernemental fédéral s'avère être un support précieux par l'accueil de stagiaires et d'étudiants du plan coopératif. L'absence du gouvernement provincial, sauf pour le financement statutaire de l'Université, est du moins explicable par la situation géographique de l'École de Carleton. Une tentative de collaboration avec l'Université d'Ottawa au moyen d'un programme conjoint indique un souci des deux universités de tenir compte de leur proximité. L'École a été en mesure d'évoluer dans sa structure et son programme en dépit de velléités d'incorporation à une faculté d'administration et en dépit de la désaffection d'une partie de son corps professoral. Dans le premier cas, sans doute fut-elle forte de la faiblesse de la faculté d'administration, dans le second, ses liens préservés avec le département de science politique ajoutés à sa capacité d'engager son propre personnel constituent des facteurs institutionnels garants de son autonomie.

L'École d'administration publique de l'Université Queen's

Le 22 janvier 1970, le Sénat de l'Université avait approuvé un programme de maîtrise en administration publique d'un an consacré à l'étude des politiques publiques. Il appert de ce programme qu'il ait été greffé dès sa création à une structure d'École d'administration publique. Un document intitulé "Report of the Review Committee on the School of Public Administration", sans date mais dont le texte démontre qu'il ne peut avoir été produit que trois ans après le début du programme, les présente comme indissociables. Ce document examine, entre autres, le but du programme et son contenu, la composition des corps étudiant et professoral, le budget de l'École, et formule des recommandations. La méthode utilisée est une comparaison des résultats en regard des prémisses et de l'objectif énoncés à la création du programme et dont un résumé est reproduit à la fin du rapport. La première prémisse, que "certain appointed officials perform work which is very closely akin to that of elected officials" (p.11), illustre le quatrième et dernier des modèles d'ABERBACH, PUTNAM et ROCKMAN (1981:16) dans leur classification des fonctionnaires en tant que partenaires des élus en matière d'élaboration des politiques publiques. Ce modèle, qu'ils nomment "Image IV: The Pure Hybrid", insiste sur la ligne si ténue entre ces deux groupes de "policymakers" qu'il témoigne d'une bureaucratisation de la politique et d'une politisation de la bureaucratie (p.19) et ne se retrouve qu'aux

plus hauts échelons de la fonction publique (p.21). Or, c'est justement ce niveau qui intéresse l'École de Queen's, selon la dernière des quatre prémisses mentionnées (1973:12) qui se lit comme suit:

"At Queen's we should opt to run a program aimed at a limited number of persons who now or later may be charged with responsibility for policy formation, either by virtue of the senior rank they hold, or because they operate in departments or parts of a department in which the recommendation of policy is a dominant activity."

Les deux autres prémisses insistent sur le développement de l'esprit de synthèse et la nécessité d'un programme décloisonné favorisant des solutions intégratives en politiques publiques.

L'École se perçoit en relation avec le gouvernement non comme quémendeur de fonds mais comme alliée dans la gouverne de l'État. L'objectif "to prepare persons for public policy-making through a programme which stresses the many-sidedness of public programs" (1973:1) a été atteint, à la satisfaction du Comité. Ce dernier rapporte des opinions à l'effet que ce programme, d'une durée de dix mois, soit trop court et qu'il devrait être porté à deux ans, mais il n'en fait pas une recommandation. Son attention se porte plutôt sur la structure de l'École et son personnel enseignant et de direction. Il recommande un conseil d'administration dont il décrit la composition et le mandat. Il propose le détachement de l'École des facultés

qui lui fournissent les professeurs, son rattachement à la Faculté des études supérieures, et un budget qui lui soit propre. Enfin, "struck with the heavy load...on the director", le Comité suggère des formes d'aide pour le dégager³⁸.

L'École d'administration publique, qui comme l'ENAP, n'a pas de premier cycle, inaugure, en 1976, un "In-Service MPA Program" à temps partiel pour les administrateurs en exercice. À composante principale en management, il prépare au "comment faire" et a peu à voir avec celui du "quoi faire" envisagé dans la planification initiale pour fonctionnaires expérimentés destinés à des postes de planificateurs et de "policymakers". Il complète, si l'on peut dire, la partie des politiques qui s'occupe de l'application, là où s'arrête le programme principal. Les deux ont évolué à l'inverse du plan initial: le programme A, prévu pour des fonctionnaires accueillis en majorité des jeunes et le programme B, destiné à ces derniers, reçoit des fonctionnaires ("mid-career public servants"). Mais, comme nous le verrons au chapitre suivant, ce dernier n'a jamais bénéficié du même intérêt que le premier.

On ne voit pas d'indices d'intervention gouvernementale à l'École dans les décennies 70 et 80, pas plus que de tentatives de prise de contrôle de la part d'autres entités à l'intérieur de l'Univer-

³⁸ Peu après le renouvellement de son mandat en cette année 1973, le directeur Donald Gow mourut subitement.

sité. Cependant des appréhensions existaient. Les deux événements suivants en sont des exemples. La création du Centre canadien de gestion avait soulevé des inquiétudes dont celle du sénateur Michael Pitfield, plus tard rattaché à l'Université, quoique dans une autre unité, qui combattit ce projet parce qu'il craignait qu'il nuise à l'École d'administration publique. Sans faire mention de Queen's, J. MANION (1994:34) corrobore le fait qu'"un certain nombre de questions y [au Comité permanent des finances nationales] ont été soulevées, surtout par le sénateur Pitfield". MANION (1994:34) exprime comme suit les craintes des universités:

"Les fonctionnaires qui suivaient alors des cours en administration publique à l'université, bon nombre aux frais du gouvernement, seraient-ils attirés par les cours du Centre ou contraints de les suivre, privant ainsi les universités d'étudiants et, bien entendu, de revenus?"

En réalité, l'École n'a pas eu à souffrir de cette concurrence. Par contre, au sein de l'Université l'inauguration, en 1989, de l'École des études en politiques, un centre de recherche, allait être à l'origine d'un processus de changement majeur pour l'École d'administration publique.

Les faits mentionnés dans ce chapitre démontrent que l'évolution de l'École et de son programme principal d'administration publique a obéi à un processus interne. Au programme d'un an à temps plein pour 20 étudiants dans les années 70 et porté

à 30 dans les années 80, programme dont l'orientation en politiques publiques s'est accentuée, s'est ajouté, par décision interne, un programme de deux ans à temps partiel, orienté davantage vers le management, pour une clientèle de fonctionnaires d'au moins cinq ans d'expérience. Dans le premier cas, le fait que la totalité des diplômés obtenaient des emplois dans diverses administrations publiques sont une indication de support gouvernemental en aval. Dans le second, il s'agit d'un soutien gouvernemental en amont puisqu'il fallait l'accord des pouvoirs publics dans le dégagement partiel de fonctionnaires pour fins de perfectionnement. Leurs cours se donnaient, et se donnent, un vendredi et un samedi par mois et les séminaires pendant une période continue de deux semaines en mai sur le campus.

L'École nationale d'administration publique de
l'Université du Québec

Les décennies 70 et 80 ont vu l'École nationale d'administration publique connaître un essor prodigieux dans la mission de formation, de perfectionnement et de recherche stipulée dans les lettres patentes gouvernementales du 26 juin 1969³⁹. Ce développement se fit dans deux directions: l'expansion de la formation par l'instauration des études à temps partiel et la création de nouveaux programmes, et le démarrage du perfectionnement. La maîtrise à temps partiel commença en 1973 à Québec et à Montréal, s'étendit à Hull en 1975, à Chicoutimi en 1977 et à Trois-Rivières en 1985. Cette année-là, débuta à Montréal un programme de maîtrise en analyse et gestion urbaine (MAGU) conjointement avec le département d'études urbaines de l'Université du Québec à Montréal et une autre constituante de l'Université du Québec, l'Institut national de la recherche scientifique, section urbanisation. Enfin en 1988, l'ENAP, déjà impliquée dans des activités de coopération internationale, offrit un diplôme de 30 crédits en administration internationale. Quant aux activités de perfectionnement, voici ce qu'en dit le fondateur de l'ENAP à une journaliste (HÉMOND (1994:11) de la revue Réseau de l'Université du Québec pour les 25 ans de l'École:

³⁹ Notre recherche portant sur la formation, nous laissons délibérément de côté le volet recherche et nous ne mentionnons que brièvement celui du perfectionnement.

" [Elles] ont explosé dès le début des années 70. En 1971, le ministère de la Fonction publique confie ainsi à l'ENAP le soin d'élaborer un programme d'accueil pour les cadres et les adjoints aux cadres supérieurs. L'École est rapidement sollicitée pour assurer le perfectionnement des administrateurs scolaires ainsi que ceux de la santé et des services sociaux. Même le gouvernement fédéral lui donne le contrat de dresser un inventaire des besoins en perfectionnement des administrateurs municipaux. Au plus fort de ses activités, en 1977-78, l'ENAP accueille dans ses sessions de perfectionnement plus de 10 000 participants par année".

Cette réponse à ces demandes gouvernementales ciblées plongea l'ENAP dans une grave crise financière pendant le mandat du second directeur, crise que son successeur dut résorber à compter de 1979. Il en résulta un rapetissement de ce secteur et une insistance sur la mission de formation.

Les relations de l'ENAP avec le gouvernement du Québec ont toujours été ambiguës. Selon le directeur actuel, le paradoxe de l'ENAP est de garder ses distances au plan académique tout en ne perdant de vue que le gouvernement est un client. "Vivre la proximité indépendante" constitue un dilemme provoquant une insatisfaction de l'ENAP à l'égard du gouvernement qu'elle craint mais dont elle veut obtenir des avantages, et du gouvernement envers une institution qu'elle estime trop loin de ses préoccupations. Les deux documents suivants témoignent de ce voisinage malaisé.

Le Rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique (Rapport Bisailon), 1982.

En prévision de la révision de la Loi sur la fonction publique, l'Assemblée nationale met sur pied cette Commission dirigée par le député Guy Bisailon. Son mandat est d'étudier le rôle de la fonction publique en examinant ses structures et ses modes de gestion en vue d'accroître son efficacité et sa responsabilité à l'égard des citoyens. Des 145 recommandations du rapport rendu public lors de son adoption par l'Assemblée nationale le 24 novembre 1982, 12 ont trait au développement des ressources humaines et, parmi ces dernières, trois visent l'ENAP. Elles se lisent ainsi(p.111):

"...De revoir et de préciser le rôle de l'École nationale d'administration publique (ENAP) dans le cadre du processus de développement des ressources humaines dans la fonction publique";

"...Que cette école pourrait mettre davantage à profit la disponibilité des nombreuses ressources de qualité qui se trouvent au sein de la fonction publique";

"...Que l'employeur valorise suffisamment les efforts supplémentaires qu'implique la participation des fonctionnaires aux travaux de l'ENAP".

La première recommandation porte l'empreinte de l'une des doléances faite à la Commission par l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec qui, dans son mémoire, avait estimé qu'il

y avait lieu pour l'ENAP de "revoir son rôle pour le rapprocher davantage des besoins réels" (p.30).

L'effet le plus immédiat de ce rapport fut l'adoption le 12 décembre 1983 d'une nouvelle Loi sur la fonction publique qui remplaçait le Ministère de la fonction publique, créé 13 ans auparavant, par un Office des ressources humaines et confiait l'élaboration des politiques de formation et de perfectionnement des dirigeants et futurs dirigeants au Conseil du Trésor. Désormais, c'est avec ces deux organismes que l'ENAP était appelée à collaborer.

Les rapports du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rapports Gobeil), 1986.

Les élections de novembre 1985 qui portèrent au pouvoir les libéraux de Robert Bourassa en remplacement du Parti québécois avaient été gagnées sur la promesse de réduire la taille et les dépenses de l'État. À cette fin, dès janvier 1986, le gouvernement créa trois groupes de travail dont celui sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales composé de trois hommes d'affaires influents et du conseiller principal du premier ministre. Ce groupe, surnommé le "groupe des sages" était dirigé par le président du Conseil du Trésor, le député Paul Gobeil. Des deux brefs rapports qu'il produisit, le premier portait sur l'organisation gouvernementale, en particulier sur les organismes gouvernementaux. Le second, celui

qui nous intéresse spécifiquement, se penchait sur la gestion des programmes gouvernementaux, et à ce titre, il s'intéressa aux institutions d'enseignement universitaire, recommandant entre autres l'abolition du siège social de l'Université du Québec. Quant à l'ENAP, rappelant qu'elle avait été créée pour répondre aux besoins de formation et de perfectionnement des administrateurs et professionnels de la fonction publique, il estimait que:

"Ses activités de formation universitaire devraient être laissées aux départements des universités qui peuvent offrir des cours en administration publique. Compte tenu de sa taille, on devrait envisager un centre de perfectionnement au sein du gouvernement qui serait mieux arrimé aux besoins spécifiques de la fonction publique" (p.41).

L'Université du Québec fut prompte à riposter. Elle rendit public l'année suivante son Rapport du groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec (Rapport Després) recommandant entre autres "que soient confirmées les missions de l'ENAP, conformément à ses lettres patentes originales" (p.46).

L'ENAP dans la poursuite du mandat qui lui avait été dévolu encourut donc des dangers réels de la part du gouvernement qui l'avait créée. Mais elle eut un allié de taille en la personne du ministre de l'Éducation Claude Ryan qui confirma sa mission lors de la collation des grades de 1988.

Du côté universitaire, l'ENAP des années 70 fut en butte à un désir d'intégration de la part de l'Université Laval. Le Conseil des universités avait demandé à toutes les universités de lui faire connaître leurs orientations. Il les publia en y adjoignant ses propres recommandations dans un premier rapport déposé en 1972. L'un des sept axes de développement de l'Université Laval était l'administration publique, qu'elle justifiait ainsi:

"L'Université Laval considère qu'il s'agit là pour elle d'un axe naturel de développement, en raison de la proximité du gouvernement du Québec et des ressources dont elle dispose actuellement en ce domaine: programmes d'enseignement, programmes de recherche, professeurs de haute qualification... Pour ces raisons, il semble à ses dirigeants que ce soit un cas de double emploi et de dispersion des efforts que l'existence dans la même ville d'un autre organisme voué aux mêmes buts. Ils croient qu'une saine planification implique l'intégration de l'École nationale d'administration publique à l'Université Laval"(1972:136).

La réponse du Conseil fut de reconnaître à l'ENAP une responsabilité première à l'échelle du réseau en administration publique (p.178) et d'ajoindre l'Université Laval "de faire un effort plus systématique de collaboration avec l'ENAP" (p.179). Cependant, il lui ouvrit une voie en disant qu'il "verrait d'un bon oeil" qu'elle s'occupe d'enseignement et de recherche en politiques publiques, ce qu'elle fit en créant, en 1976, un programme interdisciplinaire de maîtrise en analyse de politiques.

Les pages qui précèdent font ressortir la singularité de l'évolution de l'École nationale d'administration publique en regard de celle des autres Écoles. Cette singularité dérive avant tout de la proximité du gouvernement du Québec, trait qui a ses avantages mais également ses périls. Tout en étant dans le giron de l'Université du Québec qui la soutient, elle est jouit d'une autonomie qui lui donne une grande latitude dans son développement. Cela ne la met pas cependant pas à l'abri des critiques voire des menaces de disparition. On peut se demander jusqu'à quel point son statut d'établissement universitaire constituerait une protection en cas de défaveur gouvernementale. Nonobstant une telle éventualité, son cheminement dans les décennies 70 et 80 confirme notre seconde hypothèse à savoir que le développement des Écoles d'administration publique dérive principalement de facteurs internes, même dans le cas où l'environnement gouvernemental impose des pressions.

L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie

Le 9 mai 1975, le Sénat de l'Université avait créé la Faculté d'études administratives regroupant trois nouvelles Écoles: administration des affaires, bibliothéconomie, et administration publique dont les programmes en cette matière quittaient le département de science politique. L'École fut toujours de petite taille, avec environ 80 étudiants et corps professoral de quatre à six membres en équivalence de temps plein provenant de trois sources: les nominations conjointes, qui allaient constituer l'un de ses plus graves problèmes, les engagements à temps partiel dont l'École était devenue trop dépendante et l'adjonction de hauts fonctionnaires prêtés grâce notamment au "Federal Executive Interchange Program" (PROSS 1987:2,25). En 1981, elle ajouta à la maîtrise une spécialisation en administration hospitalière qui, en 1984, fut reliée à la faculté des sciences de la santé, privant l'École d'administration publique d'une partie de ses effectifs.

Deux types de difficultés ont miné l'École de Dalhousie dès sa fondation: le financement inadéquat et le désaccord sur l'orientation de son programme. L'exemple suivant illustre ce double problème. En 1982, l'Université mettait sur pied un comité d'évaluation des programmes de l'École. "It could not agree on anything" se rappelle l'un de nos interlocuteurs. Une partie du comité formé d'universitaires et de hauts fonctionnaires provin-

ciaux préconisait un programme générique selon le modèle de l'Université York tandis que:

"The very senior members from government supported a separate school of public administration but were not prepared to give public funds for it." (Entrevue, 1995).

Néanmoins, l'École continua sa mission.

Son sous-financement chronique était attribué à deux facteurs gouvernementaux provinciaux: une diminution des subsides aux universités en général et l'absence d'engagement en faveur de la formation en administration publique. La Nouvelle-Écosse, qui comptait 873 000 habitants en 1986, fait partie de la région la plus pauvre du pays. Selon CAMERON (1991:253), en 1982, elle avait deux problèmes particuliers, celui d'avoir douze institutions universitaires dont sept à Halifax et celui d'accueillir un nombre disproportionné d'étudiants des autres provinces. À eux seuls, constate-t-il, le Québec, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse cumulent en nombre les deux tiers des universités canadiennes. Mais pour l'administration publique, le rapport du comité d'évaluation infirme l'énoncé de Cameron: en 1982-83, 82% des étudiants étaient de la province et ce chiffre grimpe à 91% en incluant la région de l'Atlantique (DALHOUSIE UNIVERSITY 1983:8). D'autre part, le gouvernement conservateur de John Buchanan, au pouvoir de 1978 à 1993, s'est caractérisé par son indifférence ("disinterest") à l'égard de l'administration publique. "The Nova Scotia

Government has not been a patron of the School until recently", nous a-t-on mentionné.

Un résumé de la vie ardue de l'École nous est donné dans un plaidoyer aux autorités de l'Université par PROSS (1987:1), coordonnateur du programme de 1969 et directeur de l'École de 1985 à 1990:

"Between 1982 and 1986 the School experienced a succession of difficulties related to (1) general university financial constraints; (2) tensions within the Faculty of Administrative Studies that led, in 1984, to its reorganization as the Faculty of Management Studies; (3) tensions within the School that led in 1985 to the separation of the Health Services Administration programme; (4) considerable staff turnover due to sabbaticals, leaves of absence, secondments and the death of one faculty member, and (5) very high student faculty ratios."

Il rejetait l'idée de fusion de l'École d'administration publique et celle des Affaires qui avait ressurgi, soutenant (p.34) que:

"Fundamentally, the notion of a generic approach to administration ignores the impact of the public sector environment and does not prepare students to work in that environment. Practically, I doubt very much that a respectable programme in Public Administration would survive transplanting to a new School of Business Administration."

En 1987, le très court "Report to the President from the Ad Hoc Committee to Advise on Public Administration" porte un nouveau coup à l'École. La

première question à l'étude avait été: "Does the School possess sufficient critical mass to mount an effective programme in Public Administration?", la dernière: "How effectively is the School cooperating with the other Schools in the Faculty to forward the objectives of the Faculty?", les deux autres portant sur les postes de chargés de cours et les prêts interdépartementaux de professeurs. Sa recommandation est la suivante (DALHOUSIE 1987:4):

"The School of Public Administration is an asset to Dalhousie University and ought to be continued...[It] ought to remain as an independent unit within the Faculty of Management."

Au sujet de la première question, le Comité estime qu'avec quatre professeurs à temps plein l'École a une masse critique à peine suffisante pour continuer, qu'en cas de départs en année sabbatique, la situation devient précaire et que deux secteurs qui devraient idéalement être couverts ne le sont pas. Au sujet de la deuxième question, le Comité mentionne (p.3) que depuis la création de la faculté d'administration en 1975, "the degree of academic cooperation of the School ... and other Schools in the Faculty declined almost to zero".

Pour régler l'épineux problème des prêts de interdépartementaux il propose le rapatriement au département de science politique d'un professeur par an pendant quatre ans de façon à pouvoir embaucher quelques professeurs rattachés à l'École. Le

rapport se termine par une recommandation d'évaluation après quatre ans (p.5):

"To ascertain whether the transfers have allowed the School of Public Administration to increase its flexibility and to achieve a viable teaching situation. We believe that a reliable basis would then exist upon which judgments might be made about the enrolment trends and prospects in Public Administration".

Cette perspective n'avait rien de rassurant pour une École d'administration publique qui donne jusqu'à maintenant l'impression d'avoir davantage été scrutée qu'appuyée. Il ne semble pas que le retour progressif des professeurs de science politique à leur département ait pu se compléter puisqu'aujourd'hui encore, l'un des quatre postes de l'École soit partagé entre trois professeurs de ce département à 40% de tâche pour deux d'entre eux et 20% pour le troisième ("cross-appointed faculty").

Le cas de cette École confirme notre hypothèse que l'évolution des Écoles d'administration publique repose sur des facteurs internes. Mais cette évolution dont on prend pour acquis qu'elle est positive se voit gravement compromise par des facteurs externes tels que le sous-financement et une carence d'appui universitaire et gouvernemental.

L'École d'administration publique de l'Université de Victoria

Jeune université en plein développement, l'Université de Victoria est la 21^e université canadienne sur 27 par sa date de création en 1963 et par son nombre d'étudiants de 12 500 (EUROPA 1992). À la période de l'instauration de son École d'administration publique et de son programme principal, en 1974, les autres Écoles, sauf celle de l'Université Dalhousie formée l'année suivante, et leurs programmes étaient en pleine évolution. Insulaire et en retrait des deux autres universités de la province tout en étant à proximité des instances gouvernementales, elle semble avoir connu une évolution sans histoire. Des années 1974 à 1990, elle s'est solidement établie au sein d'une faculté au nom peu commun de "Human and Social Development", dont l'édifice abrite quatre autres écoles professionnelles: celles des sciences infirmières, du soin des enfants ("child and youth care"), du travail social et de la santé communautaire ("health information science"). Nous avons vu au chapitre précédent les circonstances de sa création⁴⁵. En 1972, le rapport d'un comité sur le développement académique avait émis un avis favorable à cette création ce qui, de concert avec les actions mentionnées, avait conduit à une rapide mise sur pied de l'École et de son programme. Les raisons invoquées par ce comité se sont avérées justes et confirment combien l'Université comptait

⁴⁵ p.129-134.

sur une clientèle provenant de la fonction publique provinciale. Elle se lisent comme suit (UNIVERSITY OF VICTORIA 1972: 59-60):

"In considering the various proposals made to the Commission, there appeared to be one candidate which clearly met all the criteria. This was a proposal for a School of Administrative Studies which would specialize in public administration. There is no other school offering such training in western Canada and it is understood that the British Columbia universities are not planning to enter this field. There is a considerable demand for this form of education, as is evidenced by the number of applications received annually for admission into the University's Executive Development Training Program for Civil Servants; three times as many apply as can be accommodated."

L'organisation de l'École et du programme s'est modelée en tenant compte de cette clientèle adulte. Les cours ne se donnent que le soir et les heures de bureau sont en conséquence. Mais pour accommoder les jeunes ("pre-career") étudiants à temps plein, l'École a été la première, en 1976, à organiser un programme coopératif dans lequel trois périodes de travail rémunéré dans des organismes publics et privés alternent avec les périodes d'étude.

À la fin de la première année de l'École, les élections provinciales ramènent au pouvoir le crédit social de William Richards Bennett qui sera premier ministre jusqu'en 1986. Fils de William

Andrew Cecil Bennett qui avait dirigé la province de 1952 à 1972, il a, comme lui, la réputation d'être un anti-intellectuel. En 1976, une nouvelle Loi de la fonction publique entre en vigueur. En 1979, une étude préparée pour un comité de la Commission de la fonction publique relève des inégalités dans l'emploi, le mode de recrutement, de sélection, de promotion et de formation du personnel et indique que "the Social Credit Party retained a significant role in critical areas of personnel management policy." (MORLEY 1983:194) Les subsides à l'Université commencent à baisser à compter de 1978, les bourses aux étudiants sont remplacées par des prêts en 1984 et les inscriptions diminuent pour la première fois, pour remonter en 1987 (UNIVERSITY OF VICTORIA 1988:41-2). Cependant, l'école n'a pas eu à souffrir de ce contexte politique. Elle attribue le maintien de ses effectifs au fait qu'une partie de ses étudiants est en cours de carrière et que l'autre bénéficie du programme coopératif. En 1978, par décision du Sénat de l'Université, la maîtrise relève de la faculté des études supérieures.

L'École d'administration publique de l'Université de Victoria a plus d'avenir que de passé. En fait, elle est entièrement tournée vers l'avenir. Il n'y a pas eu d'ajustement majeur dans ses premiers 15 ans. Comme aux Écoles de Carleton et de Dalhousie avec qui elle a des affinités, les cours de base sont à plus forte composante quantitative que ceux des deux autres Écoles. Une comparaison entre le contenu du programme de 1975/76 et l'ac-

tuel, donne comme premiers cours l'analyse quantitative: statistiques, simulation par ordinateur, analyse de données; les méthodes de recherche; l'analyse politique et l'analyse économique. L'Université, bien pourvue financièrement, est située dans une ville-capitale au climat et au mode de vie réputés pour leur douceur, dans une province prospère à la population en hausse constante. Le parcours de cette École confirme notre hypothèse à savoir que l'évolution des programmes d'enseignement est fonction de facteurs internes. L'École de Victoria a pu compter sur la capacité et la volonté décisionnelle de ses dirigeants, sur la sécurité apportée par la faculté qui l'abrite, sur la capacité financière et l'appui inconditionnel des dirigeants de l'Université. Est-ce à dire qu'elle s'est développée selon un mode autarcique? Les faits démontrent le contraire. Pour ses deux clientèles, peu importe le contexte politique, elle a obtenu une collaboration gouvernementale. Elle a pu compter sur le plan provincial de développement des cadres pour la formation d'une partie de ses effectifs et conclure des accords de stages rémunérés avec des administrations publiques et même privées pour ses étudiants en situation de pré-emploi.

7. Conclusion

Ce chapitre a couvert les principaux développements survenus dans l'enseignement universitaire professionnel de l'administration publique des décennies 70 et 80. Cette période correspond à l'âge d'or de cet enseignement au Canada. Les programmes professionnels créés peu auparavant se sont développés soit maintenus et d'autres s'y sont ajoutés.

L'évolution de tous ces programmes s'est faite dans un environnement différent de ce qu'il avait été depuis l'après-guerre. Au gouvernement fédéral, les dépenses décuplèrent et les effectifs de la fonction publique atteignirent un sommet en 1977. Une Commission d'enquête, la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité et un Comité, le Comité D'Avignon sur la gestion du personnel et le principe du mérite, dont les rapports, parus en 1979, se sont penchés sur les problèmes de gestion et proposèrent des correctifs impliquant une réorganisation du ministère responsable des fonctionnaires et souci accru pour leur formation et leur perfectionnement. Parallèlement, divers projets de création d'un institut fédéral de perfectionnement du personnel de gestion furent élaborés, qui ont conduit à la création du Centre canadien de gestion en 1988.

Dans cette période, les fonctions publiques provinciales ont pris quelques initiatives en matière de perfectionnement de leur personnel. Mais

cet intérêt nouveau a été très inégalement partagé chez les élus.

Dans ces deux décennies, l'environnement associatif, représenté par l'Institut d'administration publique, regroupant des universitaires et des fonctionnaires, s'est caractérisé par une présence étendue à toutes les régions du pays et un support aux institutions et aux enseignants d'administration publique conformément à sa mission. N'étant pas un organisme d'accréditation de cet enseignement, il s'est appliqué à favoriser les rencontres entre ses membres et à diffuser leurs idées au moyen de ses publications, surtout la revue Administration publique du Canada.

Nous nous sommes longuement attardée sur l'environnement universitaire. La création de quatre programmes professionnels au sein de départements de science politique a particulièrement retenu notre attention. Cette insertion avait un triple intérêt. D'une part le récit des circonstances de la création de ces programmes ajoutait un éclairage sur la vitalité de l'enseignement de l'administration publique à cette période. D'autre part, chacun des cas évoqués témoignait d'un type différent de relations avec l'environnement gouvernemental. Enfin, nous voulions nous pencher sur un aspect de l'organisation de l'enseignement de la science politique peu connu mais faisant partie de l'évolution de cette science, donc de celle des sciences sociales, nous ramenant à une préoccupation énoncée dès la première page de notre thèse.

L'hypothèse de ce chapitre était la suivante:

"L'évolution et le développement des programmes d'enseignement en administration publique ont été tributaires de facteurs internes aux universités".

Prenant appui sur les Écoles d'administration publique qui ont été notre unité d'analyse, nous voulions démontrer que le développement et l'évolution de ces programmes était attribuable à des facteurs internes tels que la marge de manoeuvre de leur École dans le contexte de chaque université, des universités environnantes et des gouvernements. Les faits que nous avons rapportés au sujet de chacune de ces Écoles vont dans le sens de notre hypothèse mais avec des bémols dans chacun des cinq cas. Ils démontrent que rien ne leur est acquis. Pour les gouvernements, les Écoles et aussi les facultés et les départements offrant des maîtrises professionnelles en administration publique sont des viviers où puiser une partie de leurs dirigeants. Encore faut-il qu'ils s'en prévalent. À la lumière de ce chapitre, il nous semble qu'ils font leur part. Aucune des Écoles, sauf une, ne nous a signalé de difficultés de placement des stagiaires et des diplômés. À l'École de Dalhousie, les difficultés ne proviennent pas de la qualité de l'enseignement, les études sont unanimes sur ce point, mais des conflits internes qui la menacent et des difficultés financières de la province qui se répercutent sur le financement universitaire.

Notre hypothèse dérivait d'une opinion exprimée par Paul PROSS (1990:626) dans "Assessing Public Administration in Canada", que nous voulions vérifier, selon laquelle:

"Governments have generally played a minor role in the development of the educational system from which they should recruit the future leaders of the public services".

C'est vrai. Mais ce rôle, si mineur qu'il soit, est si essentiel que son absence mettrait les programmes professionnels en péril. Pourrait-il être plus considérable? Nous ne le croyons pas. Comment le pourrait-il sans porter atteinte à l'autonomie universitaire? Les programmes professionnels sont par nature branchés sur le champ de pratique. L'administration publique n'étant pas une profession, ses programmes d'enseignement ne répondent pas à des exigences corporatives. Les Écoles n'étant pas des établissements gouvernementaux, leurs programmes n'émanent pas de ministères centraux. Mais il leur appartient pour survivre d'être à l'affût des besoins du secteur public et il est du ressort de leurs universités de leur donner les moyens de les combler. L'évolution et le développement des programmes professionnels sont tributaires de facteurs internes mais ne peuvent faire abstraction de l'environnement externe que sont les administrations publiques.

CHAPITRE TROISIÈME

Chapitre troisième: Fin de cycle et fin de siècle:
Où en est l'enseignement de l'administration publi-
que dans les universités canadiennes

1. Le contexte général

Nous consacrons notre dernier chapitre à l'état de l'enseignement universitaire de l'administration publique au Canada en cette fin de siècle. Cette période coïncide avec la fin du cycle de la création et de l'expansion des programmes de maîtrise en administration publique tels qu'ils ont été offerts dans les deux décennies précédentes. Le concept de fin de cycle nous renvoie à une dimension organique de l'évolution utilisée en sciences naturelles, humaines et sociales. Par analogie avec les êtres vivants, la vie d'une société, d'un produit, d'une organisation ou d'un programme se caractérise par une série de phases successives allant de la naissance à la croissance, la maturité et le déclin, pour se terminer avec la disparition ou l'existence sous une forme différente. Six exemples de l'application du concept de cycle nous viennent particulièrement à la mémoire. Le premier et le plus connu est celui que l'historien Spengler, au début du siècle, appliqua aux civilisations. En économie politique, l'Américain Marver BERNSTEIN (1955) s'en servit dans l'étude des commissions gouvernementales de réglementation. McCURDY (1986), dans un résumé des monographies les plus lues en administration publique, en fait mention ainsi: "He presents his famous "life cycle" of commissions: gestation, youth, maturity, and

decline." De même, MARCH et SIMON (1958) l'utilisent dans Organizations dont McCURDY dit que : "The book begins with an attempt to draw an analogy between "the human organism" and the organization." Nous pensons également à la théorie des cycles du produit de Raymond VERNON (1966) et ses étapes de lancement, de maturité, de standardisation et de déclin. Herbert KAUFMAN (1971) s'est servi de la même analogie pour démontrer comment, à l'encontre des organismes vivants, les organisations humaines, non accablées par une durée de vie fixée à l'avance, peuvent, pour survivre, modifier leurs structures selon les exigences de leur environnement. "Yet, dit-il, organizations do cease to exist, and apparently in droves" et il a voulu en chercher les leçons et en tirer les conséquences. Près de nous, MARCEAU, OTIS et SIMARD (1992:446), de l'École nationale d'administration publique, font référence au cycle de vie d'un programme comme suit:

"Une école de pensée importante en analyse de politiques considère que les politiques et les programmes ont une vie propre, comportant les phases suivantes: l'émergence, la formulation, l'adoption, l'implantation et l'évaluation".

À ces considérations sur la notion de cycle de vie nous en ajoutons une autre en rapport avec le sujet de ce chapitre, celle, familière aux économistes, du concept d'utilité marginale ou principe de l'utilité décroissante d'un programme par exemple, à mesure que les besoins sont perçus comme comblés ou n'ayant plus à l'être. Dans l'enseigne-

ment universitaire de l'administration publique, nous avons vu au chapitre précédent que les Écoles et les programmes de maîtrise se sont développés parallèlement à la croissance de l'État, bien qu'avec un léger décalage. Les universités se sont ajustées aux besoins d'une fonction publique en expansion bien plus qu'elles n'ont anticipé ces besoins. De l'après-guerre à l'organisation de cet enseignement il s'est écoulé un quart de siècle. Depuis 1985 environ, l'État est aux prises avec un phénomène auquel, selon PAQUIN (1992:598), il n'était nullement préparé: la gestion de la décroissance. Pendant ce temps, les programmes d'enseignement de l'administration publique ont continué leur évolution et leur développement. Cet enseignement, fragilisé par la controverse sur les fondements de la discipline elle-même (le champ théorique), par la modestie de ses programmes comparés à ceux de l'administration au sens générique (le champ d'enseignement) et par la diminution, en amont, des ressources gouvernementales consacrées à la recherche et au perfectionnement, et en aval, des possibilités d'embauche des finissants (le champ de pratique), fait face à de formidables défis pour se maintenir. Si l'environnement gouvernemental et universitaire estiment que l'utilité de ces programmes correspond à une phase révolue, que leur utilité marginale a été atteinte, en somme qu'ils ne se justifient plus ou que, se justifiant, les moyens font défaut pour les maintenir, leur avenir s'annonce sombre. Cet avenir est l'objet de notre troisième hypothèse qui s'énonce comme suit:

"À la fin du cycle de création et de développement des programmes en administration publique au Canada, leur avenir est prioritairement relié à la réponse de l'environnement à ce type de programmes".

Pour notre démonstration, nous utiliserons le même schéma que dans les chapitres premier et deuxième, à savoir, l'environnement gouvernemental fédéral, provincial, associatif et universitaire, en particulier en ce qui a trait aux programmes relevant des départements de science politique et des facultés d'administration, et celui des écoles autonomes d'administration publique. Cet examen du contexte des programmes où tous ces éléments de l'environnement sont en interaction nous permettra d'être renseignés sur l'état de l'enseignement universitaire de l'administration publique au Canada.

2. L'environnement gouvernemental fédéral

Le gouvernement gouvernemental fédéral est aux prises avec de sérieux problèmes de personnel dans la décennie 90. Ces problèmes sont de deux ordres. D'une part, il doit accentuer sa réduction des effectifs de la fonction publique, de l'autre, il doit procéder à un ajustement des compétences du personnel en place qui tienne compte à la fois d'une nécessaire compression des services aux citoyens et d'une plus grande ouverture vers l'extérieur imposée par exemple par le Traité de libre-échange nord-américain de 1989. Le Rapport annuel 1994-95 de la Commission de la Fonction publique (p.13) expose la situation ainsi:

"L'élimination d'environ 45 000 postes au sein de la fonction publique sur une période de trois ans a été l'un des principaux éléments du Budget 1995. Tout aussi importante fut la volonté de redéfinir l'administration gouvernementale, de proposer une nouvelle vision de la fonction publique et d'ouvrir la voie vers la concrétisation d'un contexte administratif gouvernemental tout à fait différent".

Ce plan ambitieux prévoit donc trois fois plus de suppressions de postes en trois ans qu'il y en eut en six ans, de 1985 à 1991, où le personnel assujéti à la Loi de la fonction publique passait de 223 538 à 217 865, une baisse d'environ 5000 emplois. (SIMARD 1994:62).

Trois composantes interreliées de l'environnement gouvernemental fédéral retiennent notre attention dans ce chapitre: le Centre canadien de gestion, un rapport intitulé Fonction publique 2000 et la nouvelle Loi sur la fonction publique.

Le Centre canadien de gestion

Le Centre canadien de gestion, inauguré en 1988, a vu son autonomie sanctionnée par une Loi le 1er décembre 1991 qui en fait un organisme indépendant du gouvernement et doté de son propre Conseil d'administration (HEINTZMAN 1994:124). Il se consacre au perfectionnement des hauts fonctionnaires et "is not a degree granting institution" précise-t-il dans le guide des programmes en administration publique (ACPAP 1993:12). Le rapport du groupe de travail Fonction publique 2000, dont il sera question en page suivante, mise sur le Centre pour favoriser le changement dans la fonction publique (GOUVERNEMENT DU CANADA 1990:29):

"Le Centre canadien de gestion est chargé de s'assurer que les gestionnaires et les décideurs de la fonction publique marchent avec leur temps. Encore en gestation, il aura un rôle crucial à jouer dans la formation des gestionnaires de la fonction publique et dans le changement de mentalité que vise essentiellement Fonction publique 2000".

Son financement entre dans le budget du Conseil privé. En 1994, selon les comptes publics, ses dépenses ont totalisé 11\$ millions (GOUVERNEMENT DU

CANADA 1994, vol.II, sect.10, tableau 2), ce qui équivaut au montant prévu dans le mode de financement, soit 2 000\$ pour chacun des 5 000 membres de la catégorie gestion (HUNTER 1994:33). Ce type de financement corrige un effet négatif connu par l'établissement de Touraine absorbé par le Centre, effet dû à des droits d'inscription aléatoires: les cours n'étant pas crédités donc non cumulables pour fins d'avantages dans l'échelle salariale, les fonctionnaires avaient tendance à les bouder.

Le Centre canadien de gestion doit comparaître devant un comité des Communes l'an prochain pour fin d'évaluation. Bien que son avenir soit assuré si l'on se rapporte aux intentions de perfectionnement exposées plus haut, nous ne pouvons nous empêcher de penser aux pièges qu'a connus son homologue américain, le "Federal Executive Institute" de Charlottesville en Virginie, créé en 1968 par le Président L.B. Johnson pour les mêmes raisons. STANLEY 1983: 98) les relate en ces termes:

"The Federal Executive Institute nearly went out of business about two years ago and was saved from extinction only by concerted bureaucratic and political pressure. One problem was that the F.E.I. could not find enough mid-career students, a dilemma faced by other professional schools of public administration and non-profit educational institutions. And one reason for this difficulty was that in the federal government the most promising employees tended to be kept on the job while those who were more easily spared were released for training."

Fonction publique 2000: Le renouveau de
la fonction publique

Selon un document de l'ENAP sur la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise (1993, Annexe 4:22):

"Depuis 1867, le Canada a compté pas moins de neuf commissions royales sur la fonction publique et l'Administration qui ont donné lieu à autant de tentatives de réformes administratives".

La dernière enquête sur ce sujet, Fonction publique 2000, a été annoncée à la Chambre des Communes par le premier ministre Brian Mulroney le 12 décembre 1989 et le rapport, ainsi qu'un document synthèse furent publiés en 1990. Un comité dirigé par le Greffier du Conseil privé, aidé de la présidente de la Commission de la Fonction publique et du secrétaire du Conseil du Trésor fut formé au début de 1990. Dix groupes de travail ayant chacun à sa tête un sous-ministre et composés de hauts fonctionnaires furent chargés d'étudier autant d'aspects de la gestion du personnel, dont la formation et le perfectionnement. Selon Kenneth KERNAGHAN (1991:555):

" The premise - and the conclusion - of PS 2000 was that the public service requires fundamental changes to prepare it to deal effectively with the challenges of the early years of the twenty-first century."

Il mentionne ensuite les principaux défis identifiés par le groupe comme étant une très forte compétition économique mondiale; l'accroissement des demandes des citoyens pour des programmes et des services; la nature plus ouverte et participative du processus d'élaboration des politiques; les effets sur la gestion gouvernementale de la Charte des droits et libertés; les changements sociaux tels la composition et le vieillissement de la main d'oeuvre et les fréquents changements de carrière; l'impact cumulatif de l'austérité gouvernementale et l'image négative des autorités gouvernementales. Rien de moins qu'un changement de la culture administrative n'est requis, conclut l'auteur.

Le rapport du groupe Fonction publique 2000 indique deux mesures susceptibles d'aider en principe les universités dispensant une formation en administration publique (1990:74-5): un plan quinquennal de formation et de perfectionnement et la priorité au perfectionnement des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires.

En toute logique, ces mesures sont davantage aptes à renforcer la mission de Centre canadien de gestion que celle des universités, notamment pour les cadres supérieurs. Mais elle serait perçue comme "a threat if they become a training vehicle for the would-be executives", avons-nous entendu. Ces craintes se sont jusqu'à présent avérées non fondées mais il est trop tôt pour mesurer l'impact de ces mesures sur les programmes universitaires en administration publique.

La Loi sur la réforme de la fonction publique

Cette Loi, sanctionnée le 17 décembre 1992, est la suite la plus immédiate du rapport Fonction publique 2000. Son titre exact est: Loi modifiant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et d'autres lois en ce qui touche l'administration publique fédérale. Elle ne touche pas aux articles de la Loi de 1967 traitant de formation et de perfectionnement⁴¹. Cependant elle apporte deux précisions d'intérêt pour ce chapitre. Dans le premier cas, une recommandation du groupe de travail Fonction publique 2000 se voit entérinée par le gouvernement comme suit: "Le Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est le chef de la fonction publique" (article 40.1). Cet ajustement maintient la pérennité du modèle de Whitehall appliqué au Canada et battu en brèche l'année précédente⁴². Il constitue une forme de protection pour les administrateurs publics désormais appelés à prendre des risques accrus dans l'exercice de leurs fonctions et à répondre de leurs décisions.

⁴¹ mentionnée p.83.

⁴² L'affaire Al-Mashat avait suscité une controverse au Parlement canadien en 1991. Des hauts fonctionnaires avaient été blâmés par les élus pour avoir outrepassé leurs responsabilités dans une affaire d'immigration et le Greffier du Conseil privé, n'ayant pas de statut officiel de chef de la fonction publique, avait plutôt insisté sur son rôle de conseiller du premier ministre et de premier fonctionnaire du Conseil privé. Voir à ce propos l'analyse de S.L. SUTHERLAND (APC 34(4), 1991:573-603).

Dans le second cas, l'application du concept de "mérite" ou obligation de choisir le meilleur candidat à un poste se voit confrontée à celle d'équité envers certains groupes sous-représentés dans la fonction publique que la Loi identifie à l'article 5.1(5) comme étant les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et celles appartenant aux minorités visibles.

Cet article est l'adaptation au système de la fonction publique des principes contenus dans la Loi constitutionnelle de 1982 garantissant l'égalité à tous les citoyens et interdisant toute forme de discrimination (article 15 (1): "Droits à l'égalité").

3. L'environnement gouvernemental provincial

Nos observations sur l'environnement gouvernemental provincial de la décennie actuelle seront brèves, comme dans les chapitres précédents. La raison en est que, dans ce pays, au fond, les onze gouvernements se ressemblent: mêmes Lois de la fonction publique, même système de fonction publique avec un organisme central chargé de l'élaboration des politiques de ressources humaines et d'allocation budgétaire, le plus souvent un Conseil du Trésor, des Commissions de la fonction publique avec modifications périodiques de leurs responsabilités selon les gouvernements et les individus en place, même autonomie des ministères dans les questions de formation et de perfectionnement de leur personnel. Les modes de fonctionnement se ressemblent et les restrictions budgétaires observées au gouvernement central existent également au niveau de chaque province.

Si nous prenons l'exemple du Québec, la Commission de la fonction publique, créée en 1943, la même année que celle du Nouveau-Brunswick, fait place à un Ministère de la fonction publique de 1969 à 1983. Entre-temps le gouvernement crée en 1978 l'Office du recrutement et de la sélection du personnel, mais laisse au ministre de la fonction publique le développement des ressources humaines et les programmes de perfectionnement. Quatre organismes s'occupent alors du personnel, sans parler des ministères: l'Office du recrutement et de la sélection du personnel, le ministère de la

fonction publique, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor. En 1983, le gouvernement remplace l'Office précédent par celui des ressources humaines, auquel nous reviendrons, et réactive la Commission de la fonction publique qui est chargée de vérifier l'application de la Loi de la fonction publique donc l'équité des décisions sur le personnel et le respect du principe du "mérite", et qui sert de tribunal administratif.

En Ontario, la mise en application du rapport Moher de 1986 sur les ressources humaines entraîne la création de deux Secrétariats coexistant avec la Commission de la fonction publique: l'un chargé de la gestion des ressources humaines et l'autre, un Secrétariat du Conseil de gestion dont le rôle est l'élaboration des politiques, de la planification stratégiques et des pratiques et conditions d'emploi de la fonction publique. La Commission de la fonction publique a un pouvoir de réglementation et d'arbitrage et sert de tribunal administratif. En août 1991, les deux Secrétariats sont fusionnés en un Secrétariat du Conseil de gestion (Rapport annuel 1991-92: Conseil de gestion du gouvernement de l'Ontario). Un "Executive Development Center" gouvernemental avait été créé en 1989, mais selon les universitaires consultés dans cette province, il ne semble pas qu'il ait été actif.

La Colombie-Britannique avait, la même année, créé un tel centre. À l'Université de Victoria, nous avons eu confirmation qu'il était presque

disparu. Ce Centre avait remplacé l'"Executive Development Training Plan" datant de 1958 qui relevait d'un "Staff Training Division" de la Commission du service civil ainsi que l'on appelait jusque dans les années 60 les Commissions de la fonction publique. Là comme en Ontario, la tendance actuelle est de négocier des contrats de perfectionnement avec les universités.

Un programme de préparation à la relève de dirigeants unique dans les fonctions publique canadiennes, appelé "Formacadres", a été mis sur pied par le gouvernement du Québec en 1975. Des candidats jugés particulièrement prometteurs étaient choisis par concours et entrevues après avoir été recommandés par leurs supérieurs. Ceux qui étaient retenus étaient retirés de leur ministère pour des stages dans d'autres organismes dans la capitale et en région et des périodes d'études universitaires d'une durée totale de trois ans. L'objectif de quinze participants par an il ne fut jamais atteint. En 1992, 110 candidats avaient complété les exigences de ce programme, soit un tiers des prévisions. Trop coûteux en période de restriction des dépenses et des effectifs de l'État, ce programme est suspendu depuis 1993.

En résumé, l'environnement gouvernemental provincial des années 90 se caractérise, comme au gouvernement central, par la gestion de la décroissance des budgets et des effectifs. Dans ce contexte, les programmes universitaires de formation en administration publique sont particulièrement

vulnérables. Nous pouvons prévoir que seuls ceux bien implantés pourront se maintenir, c'est-à-dire ceux qui, selon les critères de la NASPAA aux États-Unis⁴³, critères en usage au Canada, disposent d'un corps professoral d'au moins cinq professeurs à temps plein et qui accueillent à la maîtrise une trentaine d'étudiants par an en moyenne. Nous ajoutons: et pour qui se confirme l'appui de leurs autorités universitaires. La suite de ce chapitre fera le point sur cette question.

⁴³ Mentionnés p.8.

4. L'environnement associatif

Dans cette rubrique, nous mentionnerons trois associations impliquées dans la promotion de l'administration publique au Canada: l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, l'Institut d'administration publique du Canada et l'Association canadienne de programmes en administration publique.

L'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS) fut fondée à Montréal en 1924. Ses deux principales activités sont la publication du périodique Interface et un congrès annuel où universitaires et praticiens du Québec, du reste du pays et de l'étranger sont invités à présenter des communications dans une soixante de sections. En 1992, à la demande de l'École nationale d'administration publique, l'administration publique, incluse dans la section "Administration, droit et économie" s'en sépare pour former celle d'"Administration et gestion publiques". Par cette action, l'ACFAS est devenue instrument important de renforcement de cette spécialité. De façon appropriée, on confia au fondateur de l'ENAP l'inauguration de cette section au congrès de Rimouski en 1993.

Trois initiatives de l'Institut d'administration publique du Canada, qui fêtera son cinquantième en 1997, feront l'objet de cette section: son implication en matière de programmes d'enseignement, en matière de diffusion d'un outil d'ensei-

gnement utilisé en administration, et en matière de collaboration avec une association internationale.

Dans une récente réunion du chapitre d'Halifax, Paul PROSS (1995:5) constatait que:

"The 1990s have been difficult years for the School, IPAC and the profession...IPAC, in Nova Scotia at least, has had a diminished role in the professional community. The profession in this province has had serious set-backs."

Il concluait par une demande d'appui de l'IAPC en faveur de l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie. "The IPAC did eventually take a stand in favor of the Dalhousie School, nous a-t-on dit d'autres sources, but it had to be argued, it was not automatic". À ce propos, le rapport de la présidente dans le procès-verbal de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de programmes en administration publique du congrès annuel de l'IAPC en 1994 (p.2) mentionne que:

"En ce qui concerne la participation de l'ACPAP aux activités de l'Exécutif national de l'IAPC, l'ACPAP est parvenue à encourager l'Exécutif à soutenir activement l'administration de l'Université Dalhousie pour retenir son École d'administration publique".

Ce cas soulève une question au coeur de l'objectif suivant énoncé dans les règlements de l'IAPC: "Appuyer l'institution de cours universitaires conduisant à des diplômes ou licences en

administration publique" (IAPC 1977, Art. D-7). La question est de savoir jusqu'où l'Institut est en mesure d'aller et avec quels moyens dans cet objectif de promotion de la formation lorsque surgit un problème aussi épineux que celui que nous venons de relever. Le rapport de la présidente de l'ACPAP (1994:3, point 7) mentionné ci-haut fait état d'un malaise des professeurs membres de l'Institut en mandatant l'un d'eux pour "faire connaître les points de vue et les préoccupations de l'ACPAP sur le rôle des universitaires vis-à-vis de l'IAPC".

Notre second point relativement à l'IAPC est le rôle primordial qu'il joue dans la diffusion d'une méthode pédagogique américaine en usage dans la formation professionnelle en administration: les études de cas. En voici un bref historique.

L'École d'administration des affaires de l'Université Harvard, créée en 1908, annonçait dans son annuaire de 1912 que "the case method is the primary method of instruction". Utilisée en enseignement de la jurisprudence, cette méthode passa en administration sous le décanat d'un ancien diplômé de la faculté de droit. L'essence de cette méthode participative est la discussion en classe et la rédaction de rapports sur un problème de situation réelle dans les organisations. Dans les années 30, le comité d'administration publique du "Social Science Research Council" prépare des cas adaptés à cette spécialité avant d'être remplacé dans la décennie suivante par un comité de la "Graduate School of Public Administration" de l'Université

Harvard, devenue la "Kennedy School of Government". En 1948, l'Université Harvard et trois autres forment le "Committee of Public Administration Cases" connu depuis 1951 sous le nom de "Inter-University Case Program". Au Canada, l'unique école d'administration de l'époque, celle de l'Université Carleton, s'intéressa à cette méthode dès sa fondation en 1953. W.E. GRASHAM (1984:7) qui y enseigna de 1956 à 1958, en témoigne comme suit:

[Le directeur] *"McFarlane introduced me to cases and Don Rowat was already beginning to put together mimeographed collections of cases by Carleton students. The earliest I have is dated 1960. A few years later Abe Wilms of Carleton edited a collection of twenty cases, all but one Canadian, a number of which were brought up to date by Ken Kernaghan for Canadian Cases in Public Administration. Some of these cases have become classics."*

En 1976, l'IAPC confie à Kenneth Kernaghan le mandat de mettre sur pied un programme de cas qui sont, depuis, publiés en tirés à part à l'usage des étudiants et des praticiens. Le catalogue de 1991 donne la liste des 160 cas parus entre 1976 et 1989.

La dernière initiative de l'IAPC que nous soulignons se rapporte à son volet international. Cette association forme la section canadienne de l'Institut international des sciences administratives (IISA) dont le siège est à Bruxelles. À ce titre, il a appuyé l'invitation du gouvernement

québécois à l'IISA de tenir sa Table ronde de 1997 à Québec.

Des trois associations canadiennes mentionnées au début de cette rubrique, seule l'Association canadienne de programmes en administration publique s'adresse spécifiquement aux institutions universitaires de cette spécialité. Or, elle est en difficulté. Ses 30 membres institutionnels misent sur l'Institut d'administration publique auquel elle est affiliée. Le rapport de la présidente au congrès de 1994 mentionné précédemment (ACPAP 1994:2) indique "une préoccupation constante pour l'ACPAP de recevoir de l'Institut la reconnaissance et l'appui qui lui sont nécessaires". En difficulté financière, l'ACPAP n'a pas publié son répertoire de programmes en administration publique depuis 1993. Il faut ajouter qu'à l'avenir, elle compte le faire sur le réseau électronique. Néanmoins, dans ce contexte, la survie de cette association apparaît pour le moins problématique.

L'environnement associatif que nous avons abordé dans cette section souligne ce qui suit: Le champ théorique de l'administration publique a marqué des points par la création en 1992 d'une section qui lui est consacrée au sein de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences. Ce champ acquerra une visibilité internationale certaine grâce à la Table ronde de Québec en 1997 de l'Institut international des sciences administratives à laquelle participera activement l'Institut d'administration publique du Canada. Le

champ d'enseignement, représenté par l'Association canadienne de programmes en administration publique, ne se porte pas bien. L'Institut d'administration publique, regroupant praticiens et universitaires semble quelque peu écartelé entre ces deux groupes de membres aux intérêts divergents en période de restrictions d'effectifs et de budgets.

Les Écoles d'administration publique collaborent avec l'IAPC. En voici des exemples. Nous avons fait allusion aux liens de l'Université Dalhousie avec lui. À Montréal, l'ENAP abrite le secrétariat du chapitre de Montréal. Les Écoles et leurs enseignants fournissent leur appui lors des congrès annuels. Les études de cas sont rédigés par des professeurs et leurs aides. Nous avons cité celles de Carleton, et le premier publié par l'Institut en 1976 fut rédigé par un professeur de l'ENAP. Enfin, l'Institut est assuré du concours des Écoles pour l'organisation de la Table Ronde de l'IISA 1997.

5. L'environnement universitaire

L'enseignement de l'administration publique dans la décennie actuelle se porte moins bien que par le passé. Des programmes sont abandonnés ou affaiblis, d'autres se maintiennent, peu se renforcent. L'ère est à la consolidation. La configuration des programmes a changé. Il en résulte un portrait de cet enseignement qui s'éloigne du tableau I de la page 5 qui, bien que publié en 1992, reflète la situation qui prévalait du milieu à la fin des années 80.

Notre hypothèse fait prioritairement reposer le sort des programmes en administration publique sur la réponse de l'environnement à ce type de programmes. Après le portrait de la situation de l'environnement gouvernemental et associatif décrit dans les sections précédentes, il est permis de se demander dans quelle mesure cet environnement peut jouer un rôle prioritaire de soutien de l'enseignement de l'administration publique. Peut-être faudra-t-il réduire nos prétentions à n'y voir qu'un rôle secondaire mais néanmoins essentiel. Nous avons fait état, dans le chapitre précédent, du développement de programmes en dehors des écoles d'administration publique, notre unité d'analyse. Ces écoles restent notre point d'ancrage. Toutefois, comme nous l'avons démontré, elles sont loin d'être les seules dépositaires de l'enseignement de l'administration publique même de nature professionnelle, c'est-à-dire préparant directement à la carrière. Les départements de science politique et

les facultés d'administration y ont joué un rôle plus important que nous l'avions anticipé. Nous verrons si tel est toujours le cas. L'environnement universitaire dont il est question dans ce chapitre est celui des entités universitaires impliquées dans l'évolution des Écoles et des programmes professionnels en administration publique. Il sera évidemment question de l'environnement interne des Écoles en contrepois à celui de l'extérieur. Déjà, nous soupçonnons que le rôle des Écoles n'est pas que réactif mais qu'il témoigne d'une capacité d'ajustement suffisante pour leur survie.

En matière d'équité, toutes les Écoles d'administration publique ont, dans les années 80, atteint l'équilibre entre le nombre d'étudiants masculins et féminins. Celle de Carleton et l'ENAP rapportent même une majorité d'étudiantes admises maintenant. Il est également intéressant de savoir qu'au sujet des autochtones, deux Écoles d'administration publique avaient entrepris d'offrir une formation en gestion à leur intention. L'une a pu mener son projet à terme, l'autre, non. À l'Université de Victoria, John Langford, jusqu'à récemment chef négociateur pour le gouvernement fédéral avec les tribus indiennes de Colombie-Britannique au sujet du partage des terres, mit en marche, au cours de son mandat de directeur de L'École d'administration publique entre 1987 et 1992, un certificat en administration des gouvernements autochtones. En 1993, l'École de l'Université Dalhousie, de concert avec une association indienne de la Nouvelle-Écosse, élaborait un projet, reporté pour le

moment, de certificat de premier cycle en "Aboriginal self government" (UNIVERSITÉ DALHOUSIE 1993:15)

Ce chapitre se propose de faire le point sur les programmes de maîtrise en administration publique ou à concentration en cette discipline inscrits au tableau I de la page 5 qui a nous servi de référence tout au long de notre étude, ainsi que sur deux programmes qui s'y ajoutent: celui du département de science politique de l'Université Concordia à Montréal, créé en 1981, dont il fut question au chapitre précédent et celui de la faculté d'administration de l'Université de Régina, annoncé en 1995 seulement. Nous avons ainsi neuf programmes relevant des départements de science politique auxquels nous adjoignons celui relevant d'un département d'administration publique, quatre programmes provenant des facultés d'administration et les cinq programmes relevant des Écoles d'administration publique, soit 19 programmes en tout. Ce faisant, nous aurons une image claire de cet enseignement universitaire en cette fin de cycle et de siècle en même temps que nous saurons le rôle joué par l'environnement externe et interne dans le sort de ces programmes. Cette façon de procéder aura l'avantage de déterminer s'il est exact de prétendre comme nous l'avons fait dans notre hypothèse que le sort de ces programmes est prioritairement relié à la réponse que leur réserve leur environnement externe. Enfin, le lecteur sera à même de juger dans quelles structures l'enseignement de l'administration publique est le mieux à même de s'épanouir, contribuant par là à l'essor des sciences sociales.

Les programmes relevant des départements de science politique

La présentation de ces programmes se fera d'abord sous la forme du tableau II à la page suivante. Nous clôturerons par des commentaires sur la situation de l'ensemble de ces programmes. Mais insérons un paragraphe sur l'Université de Moncton.

Le programme de maîtrise en administration publique de l'Université de Moncton

Ce programme est le seul de l'unique département d'administration publique au Canada. Ce dernier, créé en 1990, relève de la faculté des sciences sociales et, comme à l'Université Concordia, la maîtrise y constitue le programme de deuxième cycle que la science politique ne possède pas. Cette création, controversée dès le départ, fut possible grâce au renouvellement, en 1988, de la subvention de 1,5\$ million pour cinq ans du Secrétariat d'État à Ottawa. Depuis 1994, des difficultés financières obligent l'Université à la réexaminer. Le nombre d'étudiants est en chute libre: en 1995, il n'y en avait que 15 dans ce programme de deux ans offert dans trois campus. Avec deux professeurs embauchés pour la durée de la subvention et quatre réaffectés de plus en plus au premier cycle en science politique, ce département n'a plus la masse critique le justifiant et une fusion avec celui de science politique suscite l'amertume.

Tableau II: PROGRAMMES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DES DÉPARTEMENTS DE SCIENCE POLITIQUE
DES UNIVERSITÉS CANADIENNES EN 1995.

Univer- sité	Ét. a. p./ an	Prof. a.p.	Traits du progr.	Diplôme
1. Brock	12-15	2	1 concen- tr. sur 6	M.A. Pol.Sc.
2. McMas- ter / Guelph	8-10	3	Conjoint	M.A. P.Pol.& P.A.
3. Simon Fraser	6-8	3	1 concen- tr. sur 5	M.A. Pol.Sc.
4. Mani- toba / Winnipeg	10 t. pl./ 10 part.	5	Conjoint, profess.	M.P.A.
5. Mont- réal	5-10	2	1 concen- tr. sur 7	M. Sc. Sc.Pol.
6. To- ronto	8-9	3	1 concen- tr. sur 4	M.A. Pol.Sc.
7. Wa- terloo	1-2	1	1 concen- tr. sur 5	M.A. Pol.Sc.
8. West- ern Ont.	15 t. pl./ 15 part.	5	Admin. munic.	M.P.A.
9. Con- cordia	32	6	Progr. profess.	M.P.P. P.A.

Source: ACPAP, Guide de programmes en administra-
tion publique 1993 et annuaires 1995 des universi-
tés.

Développements et commentaires sur ces programmes

Plusieurs des programmes de ce tableau méritent des précisions pour mieux refléter la réalité.

Le programme de maîtrise en science politique de l'Université Simon Fraser

Le département de science politique de l'Université Simon Fraser avait ajouté une concentration en administration publique dans les années 70. Maintenant, un "Masters in Public Policy and Management" est en voie d'approbation. Ce nom est l'indice d'une maîtrise professionnelle sans doute apparentée à celle de l'Université Concordia.

Le programme conjoint de maîtrise en administration publique des Universités de Winnipeg et du Manitoba

Le programme des Universités du Manitoba et de Winnipeg, bien qu'à la limite de ce qui est considéré comme un programme important⁴⁴, n'est pas appelé à se développer davantage, mais à se renforcer, nous a-t-on dit. Il a deux atouts majeurs: son taux de finissants de 90 % et l'option coopérative offerte depuis 1993 aux étudiants à temps plein. Mise sur pied grâce à une subvention fédérale du ministère du Développement des ressources humaines

⁴⁴ Selon les critères énoncés à la p.8, un programme important est celui qui reçoit un minimum de 20 étudiants par année et qui comprend une équipe d'au moins cinq professeurs à temps plein. Or celui-ci reçoit 20 étudiants en équivalence de temps plein.

dirigé par LLOYD Axworthy, ancien directeur de l'Institut d'affaires urbaines à l'Université de Winnipeg, elle consiste en deux stages rémunérés et crédités de treize semaines dans le secteur public.

Les programmes de maîtrise en science politique des Universités de Montréal et de Toronto

Ces deux programmes sont menacés, l'un faute de professeurs, l'autre faute d'étudiants. Des compressions budgétaires obligent l'Université de Montréal à laisser vacants deux des trois postes réservés à l'administration publique, le premier n'ayant jamais été comblé et le second étant devenu vacant par la nomination du titulaire au sein du Cabinet au gouvernement fédéral. Quant à celui de l'Université de Toronto, il comprenait quatre volets en 1993: le MA général en science politique et ceux à concentration en "Development studies", en "Environmental studies" ou en administration publique. Le guide de l'ACPAP de 1993 (p.125) mentionne que cette dernière concentration était en révision et notre enquête révèle que le nombre d'étudiants de cette option était de trois en 1990-91, de six en 1991-92 et qu'en 1992-93, aucun ne s'y était inscrit. D'autres sources nous ont fait part de l'embarras de l'Université de Toronto devant le fait que, géographiquement située à proximité du siège du gouvernement ontarien, elle n'avait jamais créé d'École d'administration publique. Nous nous demandons s'il y a un quelconque rapport entre cette occasion jamais saisie et l'annonce, en 1994-95, de la création d'un "Bachelor of

Applied Arts in Public Administration" administré par le département de politique et "The School of Public Administration" du "Ryerson Polytechnic Institute", situé au centre-ville de Toronto, qui vient d'accéder au rang d'université.

Le programme de maîtrise en administration publique de l'Université Western Ontario

Il a été question, au chapitre précédent, du programme de MAP d'un an spécialisé en administration municipale de l'Université Western Ontario inauguré au début de 1990. En septembre 1995, une version à temps partiel en a été offerte aux administrateurs municipaux en exercice. Les cours sont concentrés dans des périodes de résidence de trois ou six semaines sur le campus, s'ajustant ainsi à la tendance observée qu'il est de moins en moins possible aux fonctionnaires en poste d'être dégagés sur de longues périodes pour des fins de perfectionnement. Elle confirme notre énoncé que l'avenir des programmes professionnels est relié à la capacité des Écoles (et des départements) à percevoir correctement les besoins du milieu de pratique et à y répondre sans trop de décalage.

Le programme de maîtrise en analyse de politiques et administration publique de l'Université Concordia

Le dernier des programmes relevant d'un département de science politique est le programme pro-

gramme professionnel offert à temps plein par l'Université Concordia depuis 1981 à des jeunes en préparation de carrière ("pre-career undergraduates"). Programme important par le nombre de ses étudiants et de ses professeurs, il a été révisé en 1991 pour en rehausser le contenu théorique et pour ajouter une option en géographie et politiques publiques aux quatre qu'il comportait.

Deux attraits majeurs de ce programme sont les stages rémunérés dans la fonction publique, d'une durée de quatre mois, effectués pendant l'un des trois trimestres d'étude, ou plan coopératif sans le nom, et le taux de placement parfait des finissants. Pour ces raisons, devant l'impossibilité d'augmenter le nombre d'enseignants, on songe à contingenter le programme. Cependant, en comparant les résultats atteints par ce programme eu égard à la raison de sa création qui était d'intégrer des non francophones dans la fonction publique québécoise, il est clair que l'objectif n'a pas été atteint. Ce qui s'est dit n'est pas ce qui s'est fait nous a-t-on mentionné. L'entente sur les stages s'est conclue avec le gouvernement fédéral et non avec celui du Québec et la perspective d'une carrière dans la capitale provinciale manque d'attraits pour les finissants dont le nombre, depuis 1990, s'élève à 94, dont 36 en 1994⁴⁵.

⁴⁵ Une fiche interne qu'on nous a remise donne la répartition suivante: 1989-90:17; 1990-91:7; 1991-92:9; 1992-93:25; 1993-94:36.

Commentaires sur ces programmes

Des dix programmes de cette section, il ressort que trois d'entre eux sont plus importants que les autres par le nombre d'étudiants admis annuellement et le nombre de professeurs à temps plein. Ce sont ceux des universités du Manitoba et de Winnipeg, Western Ontario et Concordia. Ils ont en commun deux facteurs absents ailleurs: ils offrent une maîtrise professionnelle et bénéficient d'un soutien gouvernemental particulier. Ce soutien prend la forme d'ententes conclues pour l'accueil de stagiaires, stages conduisant à des emplois au terme des études, comme le cas de Concordia le confirme. À l'Université Western Ontario, spécialisée en administration municipale, la nouvelle maîtrise à temps partiel requiert forcément la participation des municipalités, qui consentent à se départir de quelques-uns de leurs dirigeants. Nous avons mentionné⁴⁶ que la maîtrise concentrée en un an avait été mise sur pied en 1990 grâce à une subvention du ministère des Affaires municipales de l'Ontario.

Les programmes académiques en administration publique, par opposition aux programmes professionnels, des départements de science politique sont de faible importance selon le nombre d'étudiants et de professeurs. C'est logique car la préparation à une carrière de dirigeant dans le secteur public n'est pas l'objectif premier mais un parmi d'autres tels

⁴⁶ p.160.

que la recherche et la préparation aux études doctorales. En outre, il est mathématiquement impossible qu'elle puisse progresser, l'administration publique y figurant à titre d'option parmi cinq, six ou sept offertes à environ une trentaine d'étudiants par an. Née de la science politique, l'administration publique doit compter sur d'autres formules pour assurer son développement, comme l'indique notre tableau.

Les programmes relevant des facultés d'administration

Pour caractériser les programmes d'administration publique relevant des facultés d'administration de cette fin de siècle, la dimension organique de l'évolution des organisations à laquelle nous avons fait référence au premier paragraphe de ce chapitre vient spontanément à l'esprit. Il s'agit véritablement d'une fin de cycle se terminant par la disparition des trois programmes dont deux appartiennent à la décennie 60 et l'autre à celle de 80. Par ailleurs, la naissance tardive et à contre-courant du MPA de l'Université de Régina n'en est pas vraiment une comme nous le verrons. Ce programme figure dans le tableau ci-après, à la suite de ceux des universités d'Alberta, du Nouveau-Brunswick et de York. L'Université d'Ottawa s'était délestée de son École d'administration publique peu après la création de sa faculté d'administration en 1969, bien qu'elle enseigne l'administration publique. Le texte suivant figurant dans le dernier Guide de programmes d'administration publique de l'ACPAP (1993:114) nous justifie d'avoir omis cette université dans notre tableau:

"L'Université d'Ottawa n'offre pas de cours sanctionnés par un diplôme en Administration publique et, par conséquent, ce programme n'est pas inscrit aux programmes de la faculté d'Administration. Toutefois, des cours obligatoires sont offerts au programme de MBA, et plusieurs cours facultatifs et obligatoires au programme de baccalauréat en commerce".

Tableau III: PROGRAMMES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DES FACULTÉS D'ADMINISTRATION DES
UNIVERSITÉS CANADIENNES EN 1995

Université	Diplôme	Créé en	Évolution
1. Alberta	M.P.M.	1969	Aboli en 1994; 1 concentr. sur 4 au MBA.
2. Nouv.- Brunswick	M.P.A.	1984	Aboli en 1992.
3. York	M.P.A.	1965	Aboli en 1994; Nouv. progr. à l'étude.
4. Régina	M.P.A.	1995	M.Admin. créée en 1980 scindée en MBA et MPA.

Source: ACPAP: Guide de programmes en administra-
tion publique 1993, et annuaires 1995 des universi-
tés.

Le programme de maîtrise en management public de l'Université d'Alberta

La faculté d'administration des affaires de l'Université d'Alberta inaugura son programme générique l'année où l'Université d'Ottawa abandonna le sien. Elle est la seule à avoir utilisé la locution nominale "management public" dans l'appellation de son diplôme. L'annuaire de 1994 fait mention de 70 finissants au MEA et de dix au MPM par année. La force d'attraction du MBA alliée aux compressions budgétaires ont eu raison de ce programme. Lors de notre enquête dans l'Ouest canadien, le journaliste David HOWELL (1995:B1) du quotidien The Edmonton Journal rapportait une diminution de 11% des subventions gouvernementales albertaines aux universités pour 1994-95. Suivant la tendance américaine, les programmes de MBA sont en période de mutation au Canada. Dans le remaniement du sien, l'Université d'Alberta a relégué le management public au rang d'une spécialisation, en compagnie du management international, de celui de l'éducation, et de celui des sports et loisirs.

Le programme de maîtrise en administration publique de l'Université du Nouveau-Brunswick

Le programme générique de l'Université du Nouveau-Brunswick qui a duré à peine huit ans, a toujours été en difficulté. L'Université du Nouveau-Brunswick date de 1795, ce qui en fait la plus ancienne du Canada. De petite taille et située dans

la capitale d'une province peu peuplée⁴⁷, elle n'a pu soutenir ce MPA aux dimensions si restreintes qu'il n'accueillait que de cinq à dix étudiants par an comparé aux 35 du MBA. Dans le guide de l'ACPAP 1993 (p.112), elle reconnaissait que:

"Since the MBA component was added, students have often switched from the MPA to the MBA. We are trying to get explicit provincial assistance and co-operation to broaden the MPA segment."

Cette aide refusée, le programme prit fin.

Le programme de maîtrise en administration publique de l'Université York

La faculté d'Études administratives de l'Université York est la seule au Canada à avoir transposé intégralement la structure du modèle générique de 1946 l'Université Cornell en créant deux écoles et deux programmes de maîtrise, une pour les affaires, et une pour l'administration publique. C'était près de vingt ans plus tard, d'où l'expression de décalage dans le temps ("time lag") de PROSS et WILSON (1976:520) pour l'implantation de ce type de programme. On observe le même décalage dans la dissolution des deux structures: celle du modèle en 1975 et celle de York en 1994. L'annuaire 1994-95 des Études administratives de l'Université York

⁴⁷ L'édition de 1992 de The World of Learning la place au 25e rang sur 27 des universités canadiennes avec ses 7 800 étudiants. Le Nouveau-Brunswick est, avec 723 000 habitants en 1991, au 8e rang des provinces canadiennes.

mentionne que: "The Faculty currently is redeveloping the MPA curriculum" (p.23) et celui de 1995-96: "The MPA program was newly revised in 1995 and the following description is subject to final Senate approval" (p.24). La présentation de l'ancien programme dans le guide 1993 de l'ACPAP indiquait que: "Approximately ten students choose to major in Public Management each year" (p.151). La force d'attraction du MEA rendait impossible, là comme aux Université d'Alberta et du Nouveau-Brunswick, le maintien d'un programme autonome.

Le programme de maîtrise en administration publique de l'Université de Régina

Comment expliquer l'initiative prise par l'Université de Régina de décerner un diplôme de maîtrise en administration publique depuis 1995? Intriguée par ce phénomène qui va à l'encontre de la tendance actuelle, nous avons fait enquête à la Faculté d'administration. En mars 1966, le Sénat de l'Université de la Saskatchewan endossait une recommandation Conseil du campus de Régina de créer une "School of Public and Business Administration". Le mois suivant, ce nom est changé en celui de "School of Administration". En 1967 on y offre un baccalauréat en administration (B.Admin). En 1974, le campus de Régina devient université et en 1980, la faculté superpose au baccalauréat un programme de maîtrise en administration (M.Admin.) à temps partiel de trente crédits pour les fonctionnaires. Le programme de MBA-MPA actuel est le même que le précédent. Il s'avère être un compromis à la suite

de trois propositions de programme refusées: une pour un MBA, une pour un MPA et une pour un MBA avec option en administration publique. La nouvelle appellation résulterait d'un marchandage dans lequel, pour obtenir l'autorisation d'offrir un MBA, l'Université dut concevoir un programme se démarquant de celui de l'Université de la Saskatchewan à Saskatoon. L'administration publique n'est pas partie prenante à court terme dans ce changement en surface. À la collation des grades en mai 1995, sur les quinze finissants, trois ont obtenu le MPA. La fragilité de l'enseignement de l'administration publique nous a été confirmée comme suit: "There not much incentive to be in public administration these days. Threats are not from government but from within the faculty". Sur les 27 professeurs, quatre enseignent l'administration et les politiques publiques aux deux niveaux. Selon le directeur du programme: "What may happen is that public administration would be a concentration in the MBA". Dans ce contexte, le diplôme de MPA n'est que transitoire et la partie administration publique du programme est appelée à connaître le même sort que ses semblables de la conception générique de l'administration: au mieux, devenir une option au MBA, au pire, disparaître.

Commentaires sur ces programmes

Les programmes d'administration publique n'ont pas trouvé au sein des facultés d'administration ou d'administration des affaires un terrain de développement fertile. Cette situation de porte-à-faux s'explique par le caractère englobant de l'administration au sens générique, caractère qui ne saurait tolérer d'alter ego. Dans le guide des programmes de l'ACPAP de 1993, l'Université York présente son programme par cet énoncé (p.151):

"We believe that the tools and principles of administration are applicable to the various institutions in the public as well as the private sector. Therefore, students in the Public Management Program must complete the same 13 core courses as students in the MBA program. They may elect to receive either an MBA or an MPA dème."

Cette déclaration de principe est conforme à celle du modèle de Cornell que reproduisait Dwight Waldo (1955:33) dans The Study of Public Administration:

"This School is for graduate study, specifically "to train men and women for professional careers in private business and the public service"...It is built upon the theory that business and public administration are closely related and should be brought under one roof for educational purposes."

La seule application logique de ce principe

réside dans la création d'une concentration en l'administration publique au même titre que d'autres à l'intérieur du MBA. C'est exactement ce qui se produit dans les programmes génériques canadiens. Cette logique contient un illogisme si l'on admet que le MBA est un diplôme d'administration des affaires comme son nom l'indique et non un diplôme d'administration au sens générique. Mais le caractère englobant de ce programme est davantage reconnu que sa spécificité au monde des affaires confirme A. SULEJEWICZ (1995: 406) dans la revue de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE):

"Le programme de MBA type met l'accent sur les principes communs qui sous-tendent le fonctionnement et la gestion de tous les genres d'organisations, et insiste sur le développement des capacités d'analyse, de résolution de problèmes et de prise de décision des étudiants".

La quasi-disparition de la partie MPA des programmes de MBA-MPA est en outre le résultat de la restructuration complète des programmes de MBA que l'on observe dans les facultés d'administration, dont ceux des Universités York et d'Alberta ne sont que deux exemples. Critiqués au États-Unis et au Canada pour leur approche trop théorique, les nouveaux programmes veulent mieux répondre aux besoins du monde des affaires. Dans ce contexte, la partie de l'administration publique perd sa raison d'être. Les étudiants ne s'y sont jamais trompés, ils ont déserté ce type de programme qui les confi-

nait à une option restreinte alors que leurs collègues du MBA avaient de toute manière la possibilité d'oeuvrer dans un secteur public très favorable à ce genre de diplôme.

Cette constatation sur la non-viabilité des programmes d'administration publique au sein des facultés d'administration nous renvoie au concept fondamental énoncé au début de ce chapitre de la durée de vie d'une organisation ou d'un programme. Pourquoi les programmes d'administration publique meurent-ils au contact de ceux de l'administration des affaires? Sans doute faut-il rappeler en guise de réponse le caractère si englobant des programmes génériques d'administration, qu'ils aient pour nom administration des affaires ou management, qu'ils étouffent tout programme qui s'implante au sein de leur faculté, si ce n'est sous forme d'option parmi d'autres telles que le management international par exemple.

6. Où en est l'enseignement de l'administration publique dans les Écoles universitaires autonomes

Cette section de notre dernier chapitre fait le point sur l'évolution des cinq Écoles universitaires d'administration publique et de leur programme principal dans la décennie 90. Ces Écoles se portent très bien à une exception près et chacune a maintenu le programme de maîtrise qui avait été la pierre angulaire de sa création. De plus, celles qui avaient en parallèle un programme de diplôme de deuxième cycle, celles de Carleton et de Dalhousie, les ont maintenus. À ces programmes initiaux, s'en sont greffés quantité d'autres notamment un de troisième cycle à Carleton et un second annoncé pour septembre 1996 à l'ENAP. Cette vigueur accrédite la thèse de l'un des directeurs de ces Écoles, à savoir que: "Only the stand-alone schools can give breadth to the study of public administration". Cependant, l'examen de la situation de cet enseignement oblige à relativiser cette affirmation. Ainsi que nous l'avons vu, les trois programmes professionnels offerts dans les départements de science politique se portent si bien que les deux sur lesquels nous avons étendu notre enquête sont en voie d'être contingentés et que celui en administration municipale, récent, répond à des besoins non comblés ailleurs au Canada.

Les programmes demeurent et leur forme initiale, leur contenu et les méthodes d'enseignement ont peu changé au total. Sans entrer dans l'analyse de ces programmes, mentionnons-en quelques caractéris-

tiques. Le nombre de crédits requis s'étend de 30 comme à l'École de Victoria à 60 à l'ENAP. La durée des études est de un an, telle à Queen's, à deux ans en équivalent de temps plein, partout ailleurs. Les méthodes d'enseignement vont des cours, séminaires et conférences aux études de cas et aux présentations de travaux en classe. Les programmes se terminaient normalement non par un mémoire mais par un projet d'intervention consistant en une étude d'une centaine de pages sur un organisme ou d'une partie d'un organisme public et à proposer une ou des solutions à des problèmes auquel cette entité fait face, tel par exemple l'implantation de nouveau matériel en bureautique, ou un projet de politique de perfectionnement. Cette exigence est maintenant abolie sauf à l'École de Victoria. L'ENAP a remplacé en 1995 son traditionnel projet de neuf crédits soit par un projet de 15 crédits, soit par un séminaire de synthèse de six crédits complété par trois cours optionnels, après une scolarité de 45 crédits. À l'École de Carleton, un mémoire peut remplacer deux cours, et un essai, un cours. À Dalhousie et à Queen's, le projet se remplace par un et deux cours respectivement.

Faisons maintenant le point sur un élément que nous n'avons pas abordé au cours de cette recherche mais qui fait suite à une dimension de l'environnement fédéral soulignée au chapitre premier. Il s'agit de l'impact de la Loi sur les langues officielles de 1969 sur les Écoles.

Disons d'entrée de jeu qu'aucune École n'exige

la connaissance de la langue seconde. Les annuaires des Écoles de Carleton, de Queen's et de Dalhousie sont muets sur cette question. L'annuaire 1994-95 de l'ENAP (p.27) mentionne qu'"une proportion importante de sources documentaires externes commande des habiletés à lire en anglais", alors que celui de l'École de Victoria (p.4) indique que "Students who are not bilingual are strongly encouraged to upgrade their fluency in French". Les Écoles, si promptes à s'ajuster à la philosophie managériale qui prévaut en administration publique depuis les années 60, même celle de Queen's pour son programme aux fonctionnaires en exercice, n'ont pas tenu compte de la Loi sur les langues officielles dans la formation des dirigeants des administrations publiques canadiennes. Cette situation constitue une anomalie à nos yeux, d'autant plus qu'avec l'adhésion du Canada au traité du libre-échange nord-américain de 1989, la connaissance d'une troisième langue, l'espagnol, s'impose déjà.

Le tableau IV que nous présentons ci-après donne une idée de l'importance des Écoles. II indique le nombre d'étudiants admis chaque année au programme principal, le nombre de professeurs réguliers affectés à l'École, le nombre de diplômes de maîtrise octroyés depuis la création du programme et, sous ce nombre, la moyenne annuelle qu'il représente. Le nombre de finissants de l'université Queen's inclut ceux du "In-Service Professional MPA et ceux de l'ENAP, les 120 diplômés de la maîtrise de recherche ou "option B", créée en 1991. Enfin, le nombre total de diplômés s'établit à 5 361.

Tableau IV: PROGRAMMES DE MAÎTRISE DES ÉCOLES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 1995

Université	Ét./an à la maîtrise	Professeurs de l'École	Diplômés maîtrise (Moy.)
1. Carleton	60 t.pl. et 17 t.part.	20 t.pl. et 5 t.part.	1436 (34)
2. Queen's	30 t.pl. et 35 "I.S.P."	7	900 (36)
3. E.N.A.P.	75 équiv. t.pl.	38	1 825 (73)
4. Dalhousie	25 équiv. t.pl.	4 t.pl. et 3 t.part.	600 (24)
5. Victoria	20 t.pl. et 10 t.part.	14 t.pl.	600 (30)

Source: ACPAP Guide de programmes en administration publique 1993, Annuaire 1995 des Écoles et enquête 1995.

L'École d'administration publique de l'Université Carleton

L'École d'administration publique de l'Université Carleton est l'une des trois de la faculté des sciences sociales avec celles des Affaires internationales et de l'Administration des affaires ("Business"). Le voisinage de cette dernière aurait pu représenter un danger pour la vigueur de l'École. "A merging of the MA(PA) and the MBA was studied at one point in the early 1980s, nous a-t-on mentionné, but it was fast dismissed". Cette École demeure forte, étant la seconde en importance après l'ENAP, d'après le tableau ci-haut.

Trois initiatives des années 80 dont deux se poursuivent et l'une est remise en question, et une récente, ont contribué à donner une grande visibilité à l'École. Ce sont: la parution du volume annuel How Ottawa Spends en 1980, l'inauguration, pour les étudiants de la maîtrise, d'un programme coopératif en 1988 et celle du volet "Development" en 1985, enfin, la création en 1992 d'un programme de doctorat en politiques publiques. Chacune de ces initiatives s'explique par la proximité et une implication directe ou indirecte du gouvernement fédéral.

How Ottawa Spends regroupe des analyses de chercheurs de Carleton et d'autres universités canadiennes sur les priorités, les dépenses et les politiques du gouvernement fédéral. Son créateur, Bruce Doern, alors directeur de l'École, prit pour

modèle la publication annuelle de l'Institut Brookings de Washington sur les dépenses du gouvernement américain. L'édition de 1994-95 est à la mémoire d'Aaron Wildavsky, "leading founder of modern public policy", qui, de l'Université de Californie à Berkeley, la plus réputée en cette spécialité, fut l'inspirateur et le conseiller de Doern dans la transition en 1972 de l'approche environnementale de science politique qui prévalait à la maîtrise à celle des politiques et du management. De cette approche mixte de l'administration publique, l'École de Carleton a retenu la première dimension dans la création de son Ph.D., choix facilité par la nature et l'importance des contrats de recherche octroyés par le gouvernement.

Un attrait majeur de la maîtrise reste le programme coopératif de stages rémunérés offert depuis 1988 aux jeunes étudiants grâce à une entente entre l'École et le gouvernement fédéral. Carleton est la troisième des cinq Écoles d'administration publique, après celles des Universités de Victoria et Dalhousie, à avoir adopté cette formule devenue essentielle pour pallier les difficultés d'embauche des finissants.

Enfin, le volet "Development" créé en 1985 à la maîtrise et destiné aux étudiants canadiens voulant à oeuvrer dans les organismes internationaux et aux étudiants étrangers fait l'objet d'un réexamen en ce moment. Le taux d'abandon et les compressions budgétaires seraient en cause.

L'École d'administration publique de l'Université Queen's

L'École d'administration publique de l'Université Queen's porte, depuis le premier janvier 1994, le nom d'École d'Études en politiques. En 1993, elle a été fusionnée avec l'École de ce nom qui avait été créée comme centre de recherche en 1989. Sa mise en place, dont BORINS (1990:354) dit qu'elle est "a framework to draw together the university's seven policy research institutes"⁴², n'a pas fait l'unanimité bien qu'elle ait prévisible eu égard à son biais en faveur des politiques qui s'énonce comme suit (ACPAP 1993:60):

"Our approach to public administration is based on three premises. First, the core of public administration is public policy... Second, management and policy skills are inseparable... Third, effectiveness in policy and administration requires a critical awareness of the economic, social, political and legal context in which they occur."

Elle est à la base des projets annoncés dans ce guide (p.62): une maîtrise en politiques publiques de deux ans pour jeunes diplômés de premier cycle remplacerait le MPA actuel alors que "In-service MPA" de deux ans pour les fonctionnaires serait ramené à un an à temps plein. La refonte du MPA pour les praticiens fait suite au changement de clientèle observé: de moins en moins d'employés du

⁴² L'"Environment Policy Unit", s'est ajoutée en 1994.

gouvernement fédéral et de plus en plus d'administrateurs des municipalités, des services de santé et des organismes à but non lucratif. À cela s'ajoute le fait que les administrateurs sont moins disponibles et moins aidés financièrement par l'employeur.

Jusqu'à l'an dernier, cette École avait résisté à la tendance d'offrir des stages rémunérés dans les administrations. Le programme principal de maîtrise d'un an l'excluait. Le guide de l'ACPAP (1993:62) mentionne que: "Internships are not a part of the formal curriculum" et: "The School does not offer a co-operative employment program". Mais après un projet pilote avec le gouvernement fédéral dont ont bénéficié six étudiants en 1995, le rapport annuel 1994-95 de l'École (p.11) annonce la mise sur pied pour septembre 1996 d'un "MPA Internship Program" de 15 à 24 semaines.

Un "Queen's Executive MBA in Ottawa" destiné aux administrateurs privés et publics a débuté en 1995 sans que l'École ait été consultée. L'Université se concurrence ainsi elle-même, tout en étant la cinquième institution de la région de la capitale à s'occuper du perfectionnement des fonctionnaires, après le Centre canadien de gestion, les universités Carleton et d'Ottawa et l'ENAP à Hull.

L'École nationale d'administration publique de
l'Université du Québec

L'École nationale d'administration publique est le bastion du management public au Canada au même titre que l'École de Queen's est celui des politiques publiques. Entre ces deux pôles, les trois autres Écoles s'identifient au courant mixte que PROSS et WILSON (1980:26) nomment "the policy-management approach". À la maîtrise principale (option A), l'ENAP n'offre qu'un cours optionnel en analyse de politiques publiques à l'intérieur d'un module à choix limité appelé "Le gestionnaire et son environnement" (ENAP 1994-95:26).

Hors du Québec, l'ENAP est perçue comme un genre de Centre canadien de gestion. En réalité, selon son directeur, ces deux institutions représentent les extrêmes dans la sphère de l'administration publique au Canada: l'une se spécialisant dans la formation, l'autre dans le perfectionnement des gestionnaires. Elles travaillent d'ailleurs en collaboration: l'ENAP et le CCG signaient en 1990 un protocole d'enseignement et de recherche. D'autres traits distinguent l'ENAP des autres Écoles. Certains ont été évoqués, tels le fait d'avoir son propre conseil d'administration, qui lui donne une dimension dépassant celle d'un département ou d'une faculté et le fait d'être une institution de réseau, avec établissement principal à Québec et succursales à Montréal, Hull, Trois-Rivières et Chicoutimi, chacune offrant le programme de maîtrise. Les traits marquants de l'originalité de cette

institution et ceux qui se rapprochent le plus de notre sujet de thèse sont les deux suivants. Politiquement elle sert deux maîtres, l'université et le gouvernement. Cette dualité est si fondamentale que, pour le directeur, ce sera la fin de l'École lorsqu'elle choisira. En second lieu, elle est axée sur la formation continue plutôt qu'initiale. Alors qu'à Queen's, le "In-Service Program" s'est ajouté subséquemment au programme principal de maîtrise et qu'à Carleton, Dalhousie et Victoria les deux clientèles de "pre-career" et de "mid-career students" suivent ensemble le même programme dont les exigences sont telles que la poursuite des cours à temps partiel est de moins en moins encouragée, l'ENAP s'est adressée dès sa création à ceux qui, selon son fondateur, "la sélection naturelle ayant déjà joué, sont à la veille ou susceptibles d'assumer des fonctions administratives importantes" (PARENTTEAU 1972:470). Ce choix explique l'absence de programme coopératif ou d'internat adopté dans les autres Écoles et dans deux des trois programmes professionnels des départements d'administration publique. Nous faisons référence à celui des Universités du Manitoba et de Winnipeg depuis 1994 et à celui de l'Université Concordia né en même temps que le programme en 1981. Toutefois, l'absence de débouchés pour les finissants du second programme de maîtrise (option E) inauguré en 1991, pourrait contraindre l'ENAP à l'introduire.

L'ENAP et le gouvernement du Québec ont entre eux liens étroits qui se sont traduits dans cette décennie par un protocole d'entente de quatre ans

sur le perfectionnement et la formation des hauts fonctionnaires. Ce protocole, signé le 16 octobre 1990 et renouvelé en 1994, est à triple volet: a) le programme d'intégration à la gestion gouvernementale pour les cadres supérieurs; b) celui pour les cadres intermédiaires et c) celui pour les cadres supérieurs accédant pour la première fois à ces niveaux.

Ces dirigeants sont accueillis au Centre de perfectionnement des cadres supérieurs de l'ENAP à Québec, créé en 1990 et dirigé par un ancien sous-ministre. La création de la maîtrise de recherche (option B) en 1991, s'adressant non pas à de futurs gestionnaires mais à des conseillers auprès d'eux, agit comme contrepoids à cette initiative d'accueil des praticiens. Les deux derniers projets de structures nouvelles, dont l'étude date de 1991, sont également des exemples du nécessaire équilibre entre pratique et théorie que l'on s'applique à maintenir à L'ENAP. L'Observatoire de l'administration publique, mis sur pied en 1993 et dirigé par une ancienne sous-ministre, est un centre de détection, d'étude et de diffusion des changements en administration publique à travers le monde.

Une étude importante commandée par le conseil d'administration de l'ENAP a servi à alimenter le Plan de développement 1994-2000 et le dernier protocole avec le gouvernement du Québec mentionné plus haut. Le Rapport de la commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise (Rapport Boudreau),

publié en 1993, comprend un document intitulé L'ENAP au service des gestionnaires publics et sept annexes réalisés par une équipe formée de membres du personnel de l'ENAP, de fonctionnaires du gouvernement du Québec et de gens d'affaires. Il contient 39 recommandations regroupées sous les rubriques suivantes: 1-le développement des gestionnaires en exercice; 2-les mesures touchant les professionnels, bassin naturel de la relève des cadres; 3-les mesures touchant la relève des professionnels; 4-la recherche; 5-l'arrimage avec la fonction publique.

La pertinence de cette étude devient évidente devant les statistiques suivantes rapportées par Jean-Claude DESCHÊNES (1994:110):

"Chez les cadres supérieurs, la proportion des personnes de 45 ans et plus est passée de 52,5% en 1984 à 57,2% en 1988. Selon le scénario le plus vraisemblable, cette proportion sera de 65,3% en l'an 2000. En 1985, 16% de l'ensemble des effectifs avaient moins de 30 ans. Cinq ans plus tard, en 1990, seulement 6,5% des effectifs ont moins de 30 ans".

La rareté des fonds publics permettant à l'ENAP d'assumer sa triple mission de formation, perfectionnement et recherche met cette institution en compétition avec d'autres universités qui, antérieurement, avaient porté moins d'intérêt à certains mandats. La nécessité d'obtenir des contrats préoccupe l'ENAP dont le taux d'autofinancement est de 45% (ENAP:1991-92:26), comparé à celui

de 15% pour les institutions concurrentes.

Notre troisième hypothèse relie l'avenir des programmes, donc des Écoles, d'administration publique à la réponse de l'environnement à ces programmes. Le cas de l'ENAP démontre plutôt que cet avenir repose sur son adaptation à son environnement, lui donnant le fardeau de prouver sa capacité d'aider les pouvoirs publics à régler leurs problèmes de formation et de perfectionnement de personnel de direction actuel et futur, accréditant ainsi la thèse de SAVOIE (1990), à savoir que l'étude de l'administration publique ne doit avoir qu'une fin: mieux servir les gouvernements.

L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie

L'École d'administration publique de l'Université Dalhousie, qui jusqu'en juillet 1995 logeait dans un édifice adjacent au campus, est établie dans l'édifice de la faculté de management dont elle relève au même titre que les Écoles d'études sur l'environnement, de bibliothéconomie et d'administration des affaires. Cette dernière est de loin la plus importante, comptant 36 professeurs, soit les trois-quarts de la faculté, et 900 étudiants, alors que l'École d'administration publique n'a, pour ses trois programmes de maîtrise, de diplôme et de certificat, que 20 étudiants et sept professeurs dont quatre à temps plein. En 1993, peu après le dépôt d'un rapport au président de l'Université, document dont il sera question, ce dernier annonce la fermeture, pour raison financière, de deux de ces quatre Écoles, celle d'administration publique et celle de bibliothéconomie. Cette décision fut contestée, si bien qu'elles survivent mais, pour ce qui est de l'École d'administration publique et de ses programmes, des opinions recueillies sur place et ailleurs donnent peu de chances à l'École mais voient le maintien du seul programme de maîtrise ou encore sa transformation en une concentration au MBA.

La comparaison entre l'École de Dalhousie et celle de Victoria est fréquente. Les deux universités sont situées aux extrémités du pays. Elles sont à peu près de même taille, entre dix et douze mille

étudiants. Les Écoles sont nées presque en même temps, l'une en 1975, l'autre en 1974. Leurs programmes se donnent le soir pour accommoder une clientèle adulte, bien que la tendance soit de favoriser les études à temps plein. Leur programme de maîtrise s'est inspiré de celui de politiques et management de l'École de Carleton. Elles sont les seules à offrir une option courante au MBA, la maîtrise combinée à la licence en droit d'une durée de quatre ans (MPA/LLE). Enfin, les deux Écoles ont en tout le même nombre de finissants à la maîtrise, soit 600. Les points communs s'arrêtent là. Dalhousie, la deuxième plus ancienne université au pays, elle date de 1818, est située dans la région la plus défavorisée. Victoria, l'une des plus récente, elle fut créée en 1963, est dans la province où le taux de croissance est le plus élevé et l'économie la plus florissante. Alors que l'École de Dalhousie n'a jamais reçu l'appui attendu des autorités universitaires et gouvernementales provinciales, celle de Victoria bénéficie de toutes les ressources morales, intellectuelles et financières nécessaires à son développement. Le corps professoral de la première, quatre enseignants à temps plein et trois à temps partiel: deux à 40% de tâche et un à 20%, la maintient avec difficulté au seuil critique de viabilité alors que celui de la seconde compte quatorze professeurs à temps plein et un nombre de charges de cours équivalant à sept postes à temps plein. L'École de Victoria fut la première à instaurer l'option coopérative en 1976. Celle de Dalhousie, offerte dix ans plus tard, éprouve de la difficulté à se maintenir comme

l'indique le Student Handbook (1995:4) de l'École:

"The School tries very hard each year to place all students interested in a CO-OP placement. The financial constraints most public and private sector agencies find themselves in, however, is making the task more difficult.. Students are encouraged to do some job searching of their own."

L'École a une vocation régionale et une réputation nationale. Aussi continue-t-elle à lutter, considérant, précise la directrice, que les Maritimes ont plusieurs programmes de MBA mais un seul de MAP. "It is an uphill battle", estime un professeur. "After 25 years, the recognition of the MPA program has not advanced". Quelle est la teneur de ce rapport au président qui a entraîné l'annonce de la fin de l'École en 1993? Le Final Report: Senate Review of the Faculty of Management de juillet 1993 est l'évaluation d'un comité de six membres de la faculté et de deux de l'extérieur faite au président sur le présent et l'avenir de cette faculté. Les quatre Écoles y sont analysées. Les deux recommandations suivantes s'appliquent à celle d'administration publique (p.35):

"That SPA increase its emphasis in the area of public management in the MPA program: a) by calling upon resources on other parts of the Faculty, particularly SEA... b) through the development of generic management classes, in collaboration with SEA faculty, suitable for both the MPA and MPA programs, and c) by recruiting over time, as vacancies occur, faculty members with teaching and re-

search interests in public management."

"The Committee notes that SPA is in danger of over-extending its limited resources and recommends that SPA identify more clearly its core aspirations."

Ce rapport préconise exactement le type d'intégration verticale du modèle MBA-MPA avec tronc commun suivi d'une spécialisation qui s'est éteint dans trois des quatre facultés de management où il a été implanté. Difficile fin de siècle pour l'École de Dalhousie.

Notre hypothèse se voit confirmée dans le cas de cette École. En effet, son avenir dépend entièrement de la réponse de son environnement gouvernement et universitaire au type de programme qu'elle offre, sans égard à la qualité de son enseignement ou à son rayonnement.

L'École d'administration publique de l'Université de Victoria

Pour l'École d'administration publique de l'Université de Victoria, la décennie 90 en est une de maintien du programme de maîtrise à l'origine de l'École et d'addition de programmes. Elle ne semble pas préoccupée par une éventuelle restriction des subventions gouvernementales. Mais la part consacrée aux quatre universités existantes pourrait se voir amoindrie par la création de deux universités qui ouvriront leurs portes en 1996 et en 1999, l'une, à vocation technique, l'autre à vocation académique et située à Victoria. Cette dernière est l'Université Royal Roads, ancien collège militaire fondé pendant la Seconde Grande Guerre et fermé par le gouvernement fédéral en 1994.

Deux projets de l'École doivent se concrétiser à court terme: un programme de diplôme en management public remplaçant celui du même nom et un programme de maîtrise en administration publique axé sur les organismes à but non lucratif. Dans ce dernier cas, le Guide des programmes de l'ACPAP (1993:133) prévoyait seulement "a specialization in "Management in voluntary, not-for-profit sector" at the MPA level because of market demand". À mesure que le bassin de candidatures en provenance des gouvernements s'amenuise, la tendance des Écoles est de s'engager dans ce secteur peu exploité. L'Université de Victoria, qui avait innové en 1976 en introduisant son programme coopératif, est la première à créer un programme entier à cette fin.

Un projet à plus long terme renforcera, s'il voit le jour, la capacité d'innovation de cette École. Il y est question d'un "Part-time Executive MPA" selon le modèle de l'"Executive MBA Program" offert dans certaines universités canadiennes, dont celui de Queen's dont nous avons parlé dans ce chapitre⁴⁹. En 1986, aux États-Unis, la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), après enquête sur ces programmes parmi ses 215 institutions membres, a dénombré 35 "Executive Management Development Programs". Son bulletin de septembre 1986 (p.11) donne une typologie de leurs caractéristiques et indique que:

"Most students in these programs were employed by governmental units. However, a surprising percentage worked for non-profit agencies and a few for private sector employers."

Notre hypothèse reliant l'avenir des Écoles et des programmes en administration publique à la réponse de l'environnement devrait être inversée dans le cas de l'École de Victoria comme elle l'a été pour l'ENAP. Nous avons démontré que, adéquatement financée et sécurisée par ses autorités, elle peut agir sur son environnement en percevant correctement les besoins du milieu de pratique et en y répondant sans retard. Mais en bout de piste, on ne peut jamais faire abstraction du financement gouvernemental provincial aux universités.

⁴⁹ p. 247.

7. Conclusion

Dans ce dernier chapitre, nous nous sommes appliquée à présenter l'état de la situation de l'enseignement de l'administration publique dans les universités canadiennes dans le contexte gouvernemental, associatif et universitaire actuel.

L'environnement gouvernemental fédéral et celui des provinces en général se caractérisent par un resserrement des dépenses et des effectifs de la fonction publique et une insistance auprès des universités sur la nécessité de faire plus avec moins selon une expression en usage. Néanmoins, les possibilités de formation et de perfectionnement du personnel en matière de gestion demeurent, comme en font foi le financement du Centre canadien de gestion et les ententes avec certaines universités au sujet de l'accueil de stagiaires dans les plans coopératifs. Les gouvernements provinciaux, aux prises avec les mêmes restrictions budgétaires que le gouvernement central, contribuent, quoique de façon inégale, au maintien des programmes professionnels d'administration publique en dégageant certains de leurs fonctionnaires pour leur formation et leur perfectionnement, en assumant en tout ou en partie leurs frais d'études lorsqu'ils sont à temps partiel, en fournissant, au besoin des stages rémunérés aux candidats à la relève, en aidant au financement de certains programmes tels celui en administration municipale de l'Université Western Ontario, et enfin, par l'octroi de contrats de recherche en administration et en politiques publi-

ques. Un fait demeure cependant: la formation repose davantage sur la volonté des individus d'améliorer leurs chances d'avancement que sur une pression du système de la fonction publique. Nous avons pu constater les limites de l'environnement associatif en matière de soutien à l'enseignement de l'administration publique. L'Institut d'administration publique du Canada, à titre d'association volontaire d'administrateurs publics et d'universitaires, s'efforce de maintenir un équilibre entre ces deux pôles. Il en résulte un malaise chez les premiers si son appui est sollicité en cas de difficulté du côté universitaire comme ce fut le cas pour l'École de l'Université Dalhousie où l'Association canadienne de programmes en administration publique (ACPAP) dut demander à l'Institut dont elle est membre, de soutenir l'École menacée de fermeture en 1994.

Notre troisième hypothèse postulait qu'en cette fin de cycle de création et de développement des programmes en administration publique, leur avenir était relié à la réponse de l'environnement à ce type d'enseignement. Nous avons évidemment en tête les programmes professionnels des Écoles autonomes. Mais notre recherche nous a conduite là où, initialement, nous n'avions pas prévu aller, sinon en surface et de façon occasionnelle, dans le milieu universitaire hors des Écoles autonomes. Or, cet environnement a pris une dimension insoupçonnée lorsque nous avons réalisé que le portrait et la compréhension de l'enseignement de l'administration publique au Canada seraient amputés d'un élément

important si nous ne rendions pas compte des programmes professionnels qui ont essaimé à partir de deux autres structures, les départements de science politique et les facultés d'administration. Cet environnement universitaire particulier a été de ce fait propulsé, du rang de support aux Écoles, à celui d'acteur en parallèle aux Écoles, sans parler de rivalité possible. À ce titre, nous devons l'inclure dans la conclusion que nous tirons de la démonstration de notre troisième hypothèse.

Résumons la situation de l'enseignement de l'administration publique et des liens constatés avec les gouvernements.

Neuf programmes relèvent des départements de science politique comme l'indique le tableau I de la page 5. Six d'entre eux sont à caractère académique, conférant des diplômes de maîtrise ès arts ou ès sciences en science politique. Ils offrent une concentration en administration publique parmi plusieurs autres et, du fait de leur nature et du petit nombre d'étudiants et de professeurs de cette option, ils ne sont pas centraux à notre thèse. Par contre, trois de ces programmes sont à caractère professionnel et conduisent à une maîtrise en administration publique. Ces programmes sont importants tant par le nombre d'étudiants admis chaque année, entre 20 et 30 normalement, que par le nombre de professeurs, égal ou supérieur au seuil critique de cinq. Dans chacun de ces cas, on note un soutien gouvernemental. Deux programmes ont des ententes pour accueillir des étudiants du programme coopéra-

tif dans des stages rémunérés leur facilitant l'obtention d'un emploi dans la fonction publique et le troisième bénéficie d'une subvention du ministère des affaires municipales de sa province. Le maintien de ces programmes est relié à la réponse favorable de l'environnement gouvernemental et confirme donc notre hypothèse. Il faut cependant admettre que la réponse positive de l'environnement est fonction de la capacité de ces départements à avoir perçu correctement les besoins du milieu de pratique. Ce phénomène nous renvoie aux années 1953 à l'Université Carleton, 1969 aux Universités Dalhousie et Queen's et 1974 à l'Université de Victoria où les départements de science politique ont été profondément impliqués dans la création des programmes professionnels en administration publique. Elle est aussi fonction des efforts déployés par les Écoles pour assurer le placement de leurs diplômés.

Les subsides directs du gouvernement fédéral ont été l'élément essentiel à la création et au développement du seul département d'administration publique en existence. Ce département de l'Université de Moncton ne peut se maintenir financièrement depuis la fin de ces subsides en 1994. Le nombre insuffisant d'étudiants et de professeurs n'en justifie plus l'existence. Notre hypothèse se confirme absolument dans ce cas.

Sauf dans un cas, notre enquête ne nous a pas conduites aux facultés d'administration ayant offert une maîtrise professionnelle en administration

publique et auquel on se référera au tableau III⁵⁰. La raison en est que trois de ces programmes ont été, ces dernières années, soit abolis, soit réduits à une concentration du MBA. Sur celui qui vient d'être inauguré pèse un avenir incertain: il est prévisible qu'il soit lui aussi réduit à une concentration du MBA. Ces programmes, qui n'ont jamais pu vraiment décoller, sont historiquement importants. Ils représentent l'application d'une philosophie, celle du modèle générique dans l'enseignement de l'administration publique entré au Canada au milieu des années 60.

Dans quelle mesure notre troisième hypothèse se vérifie-t-elle dans le cas des Écoles autonomes d'administration publique? Nous affirmons qu'elle se confirme dans tous les cas, mais de manière différente des autres pour l'une d'entre elles. Quatre Écoles sont situées dans des villes-capitales, ce qui incite à croire en l'existence de liens privilégiés avec les gouvernements. L'ENAP a de tels liens. Ils datent de sa création, ils ont été un peu moins prononcés pendant la période de développement traitée au chapitre précédent, mais ils sont certainement très présents dans la décennie actuelle comme en font foi les ententes conclues avec le gouvernement du Québec et les moyens pris par ses dirigeants pour répondre adéquatement aux besoins de cet environnement. L'ENAP, plus que toute autre École, confirme notre hypothèse.

⁵⁰ p.232.

L'École de Carleton la confirme également. L'entente sur le placement de stagiaires, l'accès à la haute fonction publique et les possibilités de recherche sur le terrain lui sont favorables pour ses publications et son nouveau programme de doctorat. Son importante étude annuelle How Ottawa Spends sont un indice d'une réponse de l'École à un besoin d'information du milieu de pratique et d'un plus vaste public sur ce que le gouvernement fait, comment il le fait et la différence que cela fait, pour employer la définition classique des politiques publiques de Thomas DYE (1978:3).

L'École de l'Université de Victoria s'est assurée dès ses débuts de placer ses étudiants grâce à son programme coopératif. Elle négocie des ententes à cet effet avec des employeurs de sources très diverses, incluant le secteur privé, plutôt que de ne miser que sur le gouvernement provincial à proximité. Si cet environnement multiforme répond aux initiatives de l'École c'est qu'elle prend des mesures pour couvrir plusieurs créneaux comme l'indiquent ses projets de maîtrise axée sur les organismes à but non lucratif et d'"Executive MPA Program". Elle confirme notre hypothèse: sa survie est reliée à l'accueil de ses programmes par un environnement diversifié qu'elle tend à apprivoiser.

L'École d'études en politiques de l'Université Queen's est le chef de file au Canada en politiques publiques et son nouveau nom manifeste sa volonté de lier son avenir à l'approfondissement de cette

spécialité bien accueillie par l'environnement gouvernemental à qui elle devait en 1995 le placement de 60% de ses finissants (QUEEN'S 1996:14).

L'École de l'Université Dalhousie confirme d'une manière différente l'hypothèse que l'avenir d'une École et d'un programme d'administration publique est fonction de la réponse de son environnement. Cette réponse n'est pas que positive. En dépit d'une capacité démontrée de répondre aux besoins de cet environnement, encore faut-il que gouvernement et université appuient cette compétence par des moyens appropriés.

Nous terminons ce chapitre par un tableau, le tableau V de la page suivante qui fait le bilan de tous les programmes professionnels de maîtrise en administration publique dans les universités canadiennes en 1995. Ces programmes, au nombre de dix, en comprennent cinq dans les Écoles autonomes, un dans un département d'administration publique, trois dans des départements de science politique et un dans une faculté d'administration.

**TABEAU V: MAÎTRISES PROFESSIONNELLES
EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
DANS LES UNIVERSITÉS CANADIENNES
EN 1995**

UNIVERSITÉ	ÉCOLE/DÉP. A.P.	DÉP. SC.PO.	FAC.ADM.	M.A.P.
1. Carleton	X			M.A. Publ. Adm.
2. Concordia		X		M.P.P.P.M.
3. Dalhousie	X			X
4. E.N.A.P.	X			X
5. Queen's	X			X
6. Régina			X	X
7. Manitoba/ Winnipeg		X		X
8. Moncton	Dép.			X
9. Victoria	X			X
10. Western Ontario		X		X

Source: Annuaires 1995 des universités

CONCLUSION GÉNÉRALE

Conclusion générale

Nous voici arrivée au terme de notre thèse. Notre recherche était circonscrite à un sujet: l'enseignement universitaire de l'administration publique au Canada. Par enseignement nous entendons la formation à l'intérieur d'un programme conduisant à un diplôme universitaire. Nous excluons ainsi la recherche, second volet de la mission de l'université⁵¹, et le perfectionnement à court terme, son troisième volet, offert avec ou sans entente avec les organismes publics. Cet enseignement est concentré au deuxième cycle universitaire, en grande partie au niveau de la maîtrise. Une délimitation additionnelle a porté sur les programmes professionnels, préparant à la carrière de dirigeant dans les organisations publiques. Ces programmes se retrouvent au sein des Écoles d'administration publique. Ces dernières et leur programme de maîtrise ont constitué notre unité d'analyse. Mais les Écoles ne sont pas l'unique foyer des programmes professionnels. Il en a existé et en existe au sein de trois autres entités: les facultés d'administration, les départements de science politique et un département d'administration publique. Dans ce dernier cas, nous

⁵¹ Sur ce point, GOW (1993:60 nbp 1) souligne qu'une étude de CHANDLER et CHANDLER (1983) sur les publications en administration publique relevées dans une bibliographie de JULIEN et GRASHAM sur ce sujet entre 1976 et 1978, range le Québec loin devant toute autre province avec 261 titres; l'Ontario, 96; l'Alberta, 68 et la Colombie-Britannique.

notons que la tendance canadienne est à l'inverse de l'américaine: alors que le département canadien est menacé de disparition, les départements d'administration publique américains sont passés de 23 à 64 entre 1973 et 1983 (HENRY 1990:42) et en 1992, ils offraient 82 programmes (NASPAA 1992:ix).

Nous divisons notre conclusion comme suit: ce que nous avons voulu faire; comment nous avons procédé; le résultat; les pistes à explorer.

Ce que nous avons voulu faire

Notre but premier était de présenter le portrait de l'enseignement universitaire en administration publique au Canada, de ses débuts à nos jours. Cette dimension de l'administration publique a été peu explorée: aucune monographie n'en existe et aucune École d'administration publique n'a encore publié son histoire. Il est vrai que cet enseignement est récent, s'étant établi, à une exception près, à la fin des années 60 et structuré dans la décennie suivante, au plus fort de la période de l'État-providence marquée par une expansion des programmes publics et des ressources financières et des effectifs de la fonction publique. Présenter un tel portrait permettait d'atteindre un second objectif: en administration publique comparée, notamment vis-à-vis de l'expérience américaine à laquelle elle était assimilée. Un troisième objectif était de voir l'influence des science-mères de la science politique et de la science administrative dans les programmes d'admini-

nistration publique. Un quatrième objectif était de connaître l'état de l'enseignement de l'administration publique: était-il fragile comme nous le soupçonnions, ou robuste, comme nous l'espérons?

Enfin, et c'était le plus important pour nous, puisque cet objectif est relié à nos hypothèses, donc au coeur de notre recherche, nous voulions vérifier l'assertion courante, implicite ou explicite chez les auteurs des quelques articles sur l'enseignement universitaire de l'administration publique, à savoir que les gouvernements qui, en principe, doivent être particulièrement intéressés par la formation des administrateurs publics, n'ont manifesté que peu d'intérêt à cet égard.

Comment nous avons procédé

Cette rubrique nous renvoie essentiellement au chapitre introductif.

La présentation générale de notre travail a commencé par un inventaire des programmes de maîtrise à composante en administration publique telle qu'inclus dans la dernière édition, celle de 1993, du Guide de programmes en administration publique de l'Association canadienne de programmes en administration publique (ACPAP), petit organisme d'établissements universitaires affilié à l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC). Nous avons classé ces programmes, au nombre de 17, dans le tableaux I de la page 5. Nous avons établi que,

chronologiquement, ils s'échelonnent de 1953 à 1990. Le temps fort de ces créations, qui inclut 80% d'entre eux, se situe dans les cinq ans entre 1969 et 1984. Ils se répartissent en trois unités d'appartenance: les départements de science politique (47%), les facultés d'administration (18%) et les écoles autonomes (35%). 40% sont des programmes académiques octroyant des maîtrise ès arts ou ès sciences en science politique. Ils ne sont pas centraux à notre thèse et n'ont pas fait l'objet d'une analyse. Ceux que nous avons étudiés sont les 60% désignés comme programmes professionnels au terme desquels on décerne une maîtrise en administration publique. Leur orientation va du management, à un extrême, aux politiques publiques à l'autre extrême, et une combinaison des deux s'y trouve intercalée. Géographiquement, la province la plus peuplée, l'Ontario, est le chef de file avec la moitié des programmes. Une nette démarcation existe entre ces derniers. Nous avons classé comme importants ceux qui, selon les critères de la "National Association of Schools of Public Affairs and Administration", organisme américain d'accréditation des programmes, critères admis au Canada, qui n'a pas de tel organisme, accueillent de 20 à 30 étudiants par an et ont un personnel d'au moins cinq professeurs affectés à temps plein à ces programmes. Se qualifient sur ce plan, les cinq écoles, encore que l'une d'entre elles soit à la limite de ce seuil critique, et trois programmes professionnels des départements de science politique, dont le troisième, non répertorié, fut inclus subséquemment dans notre analyse.

Dans la présentation spécifique, nous avons jugé qu'il fallait d'abord circonscrire le terme "administration publique". À cette fin, nous l'avons divisé en champ de pratique, champ théorique et champ d'enseignement, considérant que ce dernier a pour fondements les deux premiers et qu'il est grandement affecté par leur degré de solidité. Notre état de la question a reposé entièrement sur cette division.

Le champ de pratique est identifié comme étant le secteur public: gouvernements, municipalités, secteurs de l'enseignement et des services sociaux et de santé, sociétés d'État. S'y ajoutent de date récente les organismes privés d'intérêt public, expression européenne que nous préférons à celle en usage ici d'organismes à but non lucratif. Nous avons fait remarquer que l'enseignement de l'administration publique, orienté initialement vers la fonction publique fédérale sauf dans un cas, s'est graduellement déplacé vers les autres secteurs.

Le champ théorique a structuré les connaissances empiriques recueillies dans le champ de pratique en les formalisant, donnant ainsi naissance à un corpus de connaissances inédit, augmenté et transmis pour une large part par l'enseignement universitaire. Les programmes de perfectionnement sont nés dans les administrations publiques alors que les programmes de formation ont été créés à l'université, permettant aux administrateurs en exercice et en préparation d'être diplômés dans

leur domaine de carrière. Nous avons insisté sur l'importance du rôle des universités pour l'avancement de ce champ de pratique, endossant l'énoncé de Nicholas HENRY (1990:21) à savoir que:

"Public administration will ultimately fail as a professional field unless it succeeds as an academic one."

La division que nous avons utilisée pour circonscrire le terme "administration publique" n'en constitue pas une définition. La première partie de notre état de la question aborde ce problème, car c'en est un. Nous y avons constaté le désaccord total entre les théoriciens, ou universitaires, sur ce qu'est l'administration publique. At-elle atteint le statut de science? Non, répond la presque totalité d'entre eux. C'est un corpus de connaissances en voie d'élaboration qui puise à même d'autres disciplines pour se constituer, notamment la science politique, l'administration au sens générique, elle-même reposant sur la théorie des organisations, la science économique, le droit, la psychologie, pour ne nommer que les principales. La seule unanimité se retrouve au sein de son objet: elle a à voir avec le fonctionnement de l'État, elle n'est pas la "science" de l'État, mais celle du fonctionnement de l'appareil de l'État. À ce titre, on l'étudie en science politique comme composante de l'État, en administration, comme lieu d'application particulière de la théorie des organisations, et en administration publique proprement dite apprendre comment faire fonctionner l'État en

tant que dirigeant. Dans ce cadre, la tendance actuelle est de parler du management public, que maints auteurs s'appliquent à distinguer du management privé. Il ressort des opinions émises que l'administration publique n'est pas tout à fait une science et notre titre tient compte la précarité de ses assises intellectuelles puisque nous nous rabattons prudemment sur le terme de "spécialité".

Dans le champ des théories, l'administration publique n'étant pas une science, dans le champ de la pratique, est-elle une profession? La deuxième partie de notre état de la question aborde cette idée. La réponse majoritaire des auteurs est négative. La méthode utilisée pour en arriver à ce verdict est celle de l'application des critères de professionnalisation à laquelle s'intéresse la sociologie des professions. Les plus importants ont trait au niveau d'autonomie de la spécialité, autonomie basée sur la maîtrise d'un haut niveau de connaissances et d'habiletés normalement acquises à l'université, l'exclusivité du champ de pratique, l'existence d'une corporation professionnelle et l'adhésion à un code d'éthique. L'administration publique ne répondant pas tous ces critères, elle n'aurait pas atteint le stade de profession reconnue.

Nous entrons de plain-pied dans notre sujet en abordant la littérature sur l'enseignement de l'administration publique à l'étranger et au Canada. Dans ce dernier cas, nous avons noté la rareté des sources bibliographiques, situation qui a servi

à justifier le choix de notre sujet de thèse puisqu'il y a matière à contribution de ce côté. Les articles publiés de l'après-guerre jusqu'aux années 60 reflètent le débat sur la pertinence de l'enseignement de l'administration publique à l'université. Une fois reconnue la nécessité de cet enseignement, on s'interroge sur le type d'enseignement le plus approprié: formation générale suivie de cours spécialisés en administration publique ou formation à caractère pragmatique selon le modèle américain. Entre-temps, des Écoles sont nées et leurs directeurs, notamment de l'ENAP et de l'Université Queen's font connaître leurs programmes, comme celui de l'Université Carleton l'avait fait dans les années 50. Enfin, une fois l'ensemble des programmes mis en place, les articles, à partir des années 90 résument la situation, portent des jugements sur ce qui se fait et suggèrent des améliorations.

Dans la délimitation de notre sujet de thèse, nous insistons sur la relation étroite dont nous présumons l'existence entre l'environnement universitaire des programmes et des Écoles d'administration publique et l'environnement gouvernemental fédéral, provincial et associatif, notamment en regard du caractère professionnel de cet enseignement. Nous faisons de cette relation, surtout celle avec l'environnement gouvernemental, l'objet de nos trois hypothèses. Ces hypothèses se rattachent aux trois phases de cet enseignement, celle de la création des programmes, celle de leur évolution et de leur développement et celle de la fin de ces

deux cycles. Ces phases correspondent dans le temps en gros comme suit: la période de création se rattache aux années 60 jusqu'à la mi-70; celle de développement s'étend de la mi-70 à la fin des années 80 et la fin de ces cycles commence avec la décennie actuelle. Nous avons postulé que:

- 1) la création des programmes professionnels en administration publique au Canada résulte de demandes des gouvernements auprès des universités à cause ou à la suite de l'expansion du rôle de l'État;
- 2) l'évolution et le développement de ces programmes a été tributaire de facteurs internes aux universités;
- 3) leur avenir est d'abord relié à la réponse de l'environnement gouvernemental à ce type de programmes.

La démonstration de chaque hypothèse correspond à un chapitre de notre étude. Cette dernière revêt un caractère exploratoire, global et qualitatif centré sur l'environnement. Nous avons donc utilisé le modèle systémique particulièrement approprié à ce genre de démarche. L'analyse de système voit l'objet d'analyse comme partie intégrante d'un tout dont les éléments sont en interaction de sorte que tout changement affectant l'un d'entre eux a des répercussions sur les autres. Sur notre unité d'analyse constituée des programmes professionnels des Écoles d'administration publi-

que, et dans quelques cas d'autres programmes professionnels, l'environnement externe a pu faire des demandes accompagnées ou non de support. Les Écoles, et avant elles, les universités qui les ont créées, ont eu à délibérer et à décider des voies à prendre, avec les répercussions qui en ont découlé. Demandes et support sont vus en termes d'intrants, décisions et application en termes d'extrants et conséquences en termes d'impact.

Cette étude s'est faite à partir de deux sources. Nous avons analysé à peu près tous les documents disponibles sur notre sujet avant l'enquête sur place. Puis nous avons organisé des entrevues à travers le Canada, dans les cinq Écoles d'administration publique, dans une faculté d'administration, dans un département d'administration publique et dans deux des trois départements de science politique ayant mis sur pied des programmes professionnels en administration publique. Nous n'avions pas prévu l'importance que prendraient les unités hors Écoles dans notre thèse. Nous devons à l'immensité de notre pays les arrêts ajoutés à notre route, consciente qu'une telle occasion devait être saisie. La justesse de cette décision est vite devenue apparente: les programmes hors Écoles s'avèrent être un élément important dans la compréhension du système d'enseignement universitaire de l'administration publique. Nous avons ainsi considérablement enrichi nos sources documentaires initiales. Nous estimons, mais il appartient au lecteur d'en décider, que notre enquête, qui a gagné en étendue, n'a pas trop perdu en profondeur.

Le résultat

Les chapitre premier, deuxième et troisième sont de la même facture. S'appuyant sur le modèle systémique, ils mettent en interaction deux entités principales: les gouvernements et les universités. L'objet de leur interaction est les programmes universitaires de maîtrise professionnelle en administration publique dans leur phase de création, de développement et de fin de cycle. Il s'agissait de vérifier la véracité de l'énoncé de PROSS (1990:626)⁵² suivant lequel les gouvernements ont joué un rôle mineur dans le développement du système d'enseignement duquel ils recrutent leurs futurs hauts fonctionnaires.

Nous formulons l'appréciation du résultat de notre recherche en ayant en tête ce que Karl Popper nomme son critère de falsifiabilité qui veut qu'une hypothèse soit réputée vraie si elle n'est pas contredite par les faits, c'est-à-dire si elle est corroborée par l'observation.

Notre étude démontre que les gouvernements ont été plus présents dans les trois phases des programmes de maîtrise en administration publique des Écoles: création, développement et en fin de cycle, que les auteurs mentionnés dans l'état de la question l'admettent et que Pross le laisse entendre, mais moins que nous l'avions postulé.

⁵² Mentionné à la p.197.

Il est vrai que rien ne démontre que la création des programmes des Écoles d'administration publique résulte de demandes gouvernementales, avec ou sans support, sauf dans un cas de demande verbale confirmée mais pour laquelle il n'existe pas d'écrit, demande non accompagnée de support financier, à l'Université Dalhousie. Par contre, on ne peut nier un apport gouvernemental dans le cas de l'Université Carleton, où, selon les renseignements que nous avons, ce sont des fonctionnaires fédéraux qui ont pris l'initiative d'offrir le premier programme. Mais il ne s'agit pas là d'une demande gouvernementale formelle. La création de l'ENAP ne résulte pas non plus d'une demande gouvernementale formelle mais d'une occasion saisie par l'Université du Québec naissante en réponse à des études faisant état d'une préoccupation gouvernementale pour la formation en gestion de ses fonctionnaires. Les programmes de Queen's et de Victoria proviennent de décisions internes basées sur la réponse à des besoins que les autorités connaissaient. En résumé, on ne peut imputer la création de ces programmes à une action gouvernementale formelle. Les gouvernements y sont présents mais non en initiateurs. L'hypothèse 1 prise à l'état brut ne résiste pas à l'analyse mais elle est corroborée à la suite des nuances que nous y avons apportées.

L'hypothèse 2 sur le rôle primordial des Écoles dans l'évolution et le développement de leurs programmes s'est vue confirmée dans les faits. Mais là encore, des nuances sont nécessaires. Les Écoles ne vivent pas selon un mode autar-

cique. Leur environnement universitaire est particulièrement important dans cette phase. Ici entre en ligne de compte la question de leur degré d'autonomie dont l'indice est celui de relever d'une faculté ou d'avoir son conseil d'administration et sa commission des études. Selon ce critère, seule l'ENAP est autonome. Pour les autres Écoles, et ce nous fut confirmé par les directions, leur autonomie est celle d'un département. Elles relèvent d'une faculté qui leur assigne leur part de budget, budget qui, rappelons-le, proviennent des fonds publics, elles engagent leur personnel et concluent des ententes de stages avec les administrations publiques. De la qualité des liens d'une École avec sa faculté dépend le développement de ses programmes. Deux cas plus visibles, qui se rapportent également à la dernière hypothèse, sont éloquentes à cet égard, celui de l'École de Dalhousie peu appuyée et, à l'opposé, celui de l'École de Victoria très soutenue par ses autorités. Les développements constatés dans les Écoles, tout redevables aux facteurs internes qu'ils soient, ne peuvent se concevoir sans appui gouvernemental. Les diverses administrations publiques acceptent les stagiaires, embauchent les finissants, détachent leurs fonctionnaires et paient leur formation en administration publique. Elles sont des acteurs essentiels.

L'hypothèse 3 met l'environnement au premier plan dans la dynamique systémique caractéristique de notre thèse. L'université reste le maître d'oeuvre de la formation des administrateurs mais sa liberté est théorique. En période de restrictions

budgétaires aussi prononcées que celle des années 90, elle est obligée d'ajouter à sa mission première deux dimensions reliées à ses programmes et deux qui ne le sont pas. Dans le premier cas, les Écoles diversifient leurs programmes. Les clientèles des gouvernements fédéral et provincial leur étant moins acquises, elles ajoutent des concentrations ou même des programmes destinés à des secteurs moins ou non couverts auparavant: administration municipale, scolaire, de la santé et des services sociaux, des sociétés privées d'intérêt public. Un trait spécifique ses programmes originaux est presque disparu: le projet d'intervention qui tenait leur de mémoire de fin d'études est devenu optionnel dans quatre cas sur cinq. Nous voyons là une baisse des exigences intellectuelles ou analytiques requises à la maîtrise. Il en résultera, selon nous, un plus haut taux de diplomation car cet exercice, considéré comme l'exigence la plus difficile de ce programme, comptait pour beaucoup dans son abandon une fois les autres exigences complétées. Les deux dimensions non reliées aux programmes concernent le placement étudiant. Un service que les Écoles sont obligées d'offrir désormais pour s'attirer des inscriptions est le programme coopératif. La dernière à s'y rallier est celle de Queen's, pour septembre 1996. L'ENAP, dont la clientèle principale a toujours été les fonctionnaires en exercice devra l'envisager pour son nouveau programme de maîtrise destiné aux jeunes. Enfin, le placement des finissants oblige les Écoles à développer des réseaux avec les employeurs potentiels. Notre hypothèse 3 est confirmée par la

place majeure qu'elle fait à l'environnement. Mais, à l'aide de ce que nous avons appris, nous réalisons qu'elle aurait été plus juste si nous l'avions inversée comme suit: L'avenir des programmes est relié à la réponse des universités à leur environnement.

En résumé, nos trois hypothèses sont confirmées mais chaque fois avec quantité de nuances, témoignant d'une sorte de symbiose entre les Écoles universitaires d'administration publiques canadiennes et les organismes publics. Nos hypothèses sont bonnes parce que, selon le critère de falsifiabilité de Popper, elles ne sont pas contredites par les faits que nous avons rapportés tout au long de cette thèse. Envisagées dans la perspective systémique que nous avons adoptée, elles révèlent des relations d'interdépendance entre les deux acteurs principaux: les universités et les gouvernements.

Nous avons fait un place plus importante que prévu aux programmes professionnels hors Écoles. Dans la thèse, nous les avons soumis en général à la même règle de vérification de nos hypothèses que ceux des Écoles. Sans entrer dans les détails, disons qu'ils les confirment à une exception près. Celui de Moncton, créé sans soutien gouvernemental, s'est développé grâce à d'importantes subventions gouvernementales fédérales. Enfin, les trois programmes professionnels des départements de science politique, sont porteurs d'avenir. En revanche, pour des raisons que nous avons exposées, ceux des facultés d'administration n'ont pu s'y épanouir.

Les pistes à explorer

Cette recherche, dont nous rappelons le caractère exploratoire et qualitatif, ouvre la voie à des explorations fort pertinentes. Nous en proposons cinq.

L'environnement associatif.

Préoccupée par la relation gouvernement-programmes et Écoles d'administration publique, nous avons sous-exploité l'environnement associatif dans notre thèse. Or, c'est un élément de l'administration publique comme champ de pratique, de théorie et d'enseignement. Les associations professionnelles sont au coeur de la question de la profession et de la professionnalisation en administration publique. Au Canada, il n'y a pas de corporation professionnelle exclusive regroupant les administrateurs publics. Ces derniers adhèrent sur une base volontaire à l'Institut d'administration publique du Canada au même titre que les universitaires, les étudiants, et toute autre personne intéressée peut y être admise à titre de membre associé. Il admet également des sociétés privées et publiques à titre de membres corporatifs. L'histoire de cette association très importante dans l'émergence de l'administration publique comme spécialité mérite d'être connue, de même que le rôle qu'elle joue ou peut choisir d'élargir en regard de toute question reliée à l'enseignement de l'administration publique. Nous avons noté sa

relation ambiguë à l'égard de l'Association canadienne de programmes en administration publique qui lui est affiliée. L'Institut des politiques publiques, important en matière de recherche en administration publique, mérite qu'on s'y arrête. Enfin, il existe des associations de diplômés des Écoles d'administration publique, telle celle de l'École nationale d'administration publique (ADENAP). Leur rôle étant marginal en rapport avec notre sujet, nous ne les avons pas incluses.

Le financement

Le financement des programmes professionnels en administration publique a été abordé dans notre thèse sous l'angle des subventions spéciales versées aux Écoles et aux départements. Ce n'est qu'un élément de la question budgétaire. Une piste à explorer serait celle de l'allocation des fonds aux Écoles et départements offrant des programmes d'administration publique, par exemple selon les modèles expérimentés par HILLS et MAHONEY (1978:-454-465) à l'Université du Minnesota qui démontrent qu'en cas de rareté des fonds à répartir, le modèle bureaucratique rationnel était remplacé par un modèle de coalition où l'arbitraire est la norme. Cette démonstration nous renvoie à l'énoncé de CROZIER et FRIEDBERG (1977)⁵³ sur le faible taux de rationalité des décisions prises par les universités par rapport aux objectifs institutionnels et individuels.

⁵³ p.68-69.

Le contenu des programmes

Une analyse comparée systématique du contenu des programmes de maîtrise en administration publique est une troisième piste que nous suggérons. En l'absence de normes établies par un organisme d'accréditation, une telle étude serait précieuse pour souligner les points communs et les spécificités des programmes. Ce point aiderait comprendre comment se conçoit l'administration publique, ce qui est fondamental et ce qui est accessoire dans son enseignement. Toutes les Écoles insistent sur le caractère multidisciplinaire de cet enseignement. Nous souhaitons voir approfondir ce concept et en connaître l'application et les méthodes utilisées pour ce faire.

Les politiques gouvernementales de perfectionnement

Depuis les années 70, les onze gouvernements canadiens ont élaboré des politiques de perfectionnement à l'intention du personnel de direction. Ces politiques ont fait l'objet de révisions périodiques notamment à l'occasion de changement des unités responsables de cette question: tantôt une Commission de la fonction publique, tantôt un Conseil du Trésor, tantôt une répartition de responsabilités entre les deux, ou avec un Office ou un Secrétariat aux ressources humaines, sans compter les ministères, dont ceux des Affaires extérieures et, à Ottawa, celui de la Défense. Connaî-

tre ces politiques et leur impact sur les universités offrant une formation en administration publique serait un autre sujet à étudier.

Une étude comparée des systèmes nord-américains d'enseignement de l'administration publique

Depuis 1989, le Canada fait partie, avec les États-Unis et le Mexique de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Dans ce cadre, une contribution à l'administration publique comparée serait une étude des systèmes d'enseignement universitaire de l'administration publique du Canada, des États-Unis et du Mexique. Bien que familier, le second n'a pas fait, à notre connaissance, l'objet d'un ouvrage au Canada. Quant à celui du Mexique, nous n'en connaissons rien, bien que nous soupçonnions qu'il s'apparente au modèle continental européen faisant une large part au droit, d'où le rattachement probable aux facultés de ce nom des programmes d'administration publique.

Le portrait de l'enseignement de l'administration publique nous porte à penser que cet enseignement est moins fragile que nous l'avions entrevu. Sa faiblesse au sein des facultés d'administration est contrebalancée par la vigueur des programmes professionnels dans les facultés de science politique. Il y a là promesse d'avenir, tout comme dans le bastion des Écoles. C'est là que le champ théorique semble avoir les meilleures chances de se définir et ainsi se raffermir, apportant ainsi sa contribution au domaine des sciences sociales.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

- ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D. et ROCKMAN, B.A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981, 308 p.
- ALAIN, Jean-Marc et GRASHAM, W.E., dir., Administration publique canadienne: Bibliographie, Toronto, IAPC, 1972-1990.
- ASSOCIATION CANADIENNE DE PROGRAMMES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE, "Procès-verbal de l'assemblée annuelle", Toronto, ACPAP, 28 août 1994, 4 p.
- ASSOCIATION CANADIENNE DE PROGRAMMES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE, Guide de programmes en administration publique, édition 1993, Toronto, ACPAP, 153 p.
- ASSOCIATION DES CADRES SUPÉRIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Mémoire de l'Association des Cadres supérieurs du gouvernement du Québec à la Commission spéciale sur la fonction publique, Québec, ACSIQ, 28 avril 1982, 37 p.
- AUCOIN, Peter, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", Governance, 3(2), août 1990, 115-137.
- BACCIGALUPO, Alain, Les grands rouages de la machine administrative québécoise, Montréal, Agence d'arc, 1978, 624 p.
- BÉLANGER, André J., "La science politique et l'université", Bulletin de l'Association canadienne de science politique, 21(2), mai 1992, 113-117.
- BERGERON, Gérard, "La genèse du management public", dans PARENTEAU, R., dir, Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État, Québec, PUQ, 1992, 75-95.

- BERNSTEIN, Marver, Regulating business by Independent Commission, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1955.
- BERTALANFFY, Ludwig von, Théorie générale des systèmes, Paris, Dunod, nouvelle édition refondue, 1993, 308 p.
- BEST, Robert B., "The Meaning of "Merit" in Canadian an Public Administration", dans ADIE, Robert et THOMAS, Paul, dir., Canadian Public Administration: Problematical Perspectives, 2e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 55-95.
- BLAND, Charles M., "Training for Administrative Posts in the Public Service of Canada", CJEPS, 11(4), nov. 1945, 515-519.
- BLOCH-LAINÉ, F., Profession: Fonctionnaire, Paris, Seuil, 1976.
- BORINS, S. F. "The Role of the Universities in Public Administration Education", Administration publique du Canada, 33(3), automne 1990, 348-365.
- BRADY, A., "The University and the Public Administration", CJEPS, 11(4), nov. 1945, 519-523.
- CALLARD, KEITH B., Advanced Administrative Training in the Public Service, Toronto, Institut d'administration publique Canada, 1958, 37 p.
- CAMERON, David M., More than an Academic Question: Universities, Government and Public Policy in Canada, Halifax, Institut de recherches en politiques, 1991, 472 p.
- CAMERON, David M., "The Discipline and the Profession of Public Administration: An Academic's Perspective", APC, 25 (4), hiver 1982, 406-506.
- CANADIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, "Training for Public Administration: A Symposium", Canadian Journal of Economics and Political Science, 9(4), nov. 1945, 499-523.

- CARLETON UNIVERSITY, 1994-95 GRADUATE CALENDAR EXCERPTS, Ottawa, Université Carleton, 1994, 57 p.
- CARLETON UNIVERSITY, Carleton University: Advancing into the Second Half-Century, Ottawa, Université Carleton, 1993, 78 p.
- CARR-SAUNDERS, A.M., "University Education in and for Public Administration after Entry into the Service", Public Administration, 7 (3), juillet 1929, 228-235.
- CHAPEL, Yves, dir., La préparation aux fonctions publiques administratives par les universités en Europe occidentale, Paris, Édjas, 1981, 409 p.
- CHAPMAN, Brian, The Profession of Government: The Public Service in Europe, London, Allen & Unwin, 1959, 352 p.
- CHAPMAN, Richard A., Teaching Public Administration. A Report Submitted to the Public Administration Committee of the Joint University Council for Social and Public Administration, Londres, Royal Institute of Public Administration, 1973.
- CHEVALLIER, J. et LOSCHAK, D., "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", Revue française d'administration publique, 24, 1982, 53-94.
- CHEVALLIER, J. et LOSCHAK, D., La science administrative, Paris, P.U.F., Coll. Que sais-je? numéro 1817, 1980.
- CHEVALLIER, J. et LOSCHAK, D., Science administrative, tome 1, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1978.
- CLARK, Terry N., Prophets and Patrons: The French Universities and the Emergence of the Social Sciences, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1973.

- CLEARY, Robert E., "The Professionalization of Program Management", dans CLEARY, N.E. et HENRY, N. et ass., Managing Public Programs, San Francisco, Jossey-Bass, 1989, 75-101.
- COATS, R.H., "The Social Sciences and Public Administration", CJEPS, 11(4), nov. 1945, 499-509.
- COHEN, M., MARCH, J.G., et OLSEN, J.P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly, 17(1), mars 1972, 1-25.
- CONANT, James K., "Enrolment Trends in Schools of Public Affairs and Administration: A Search for Winners and Losers", Public Administration Review, 52(3), mai-juin 1992, 288-297.
- CONNELL, G.E., prés., Renewal 1987: A Discussion Paper on the Nature and Role of the University of Toronto, Toronto, University of Toronto Press, 1988, 134 p.
- CO-OPERATIVE COMMONWEALTH FEDERATION, Regina Manifesto, Régina, Sask., juillet 1933, 8 p.
- CRAWFORD, K. Grant, Canadian Municipal Government, Toronto, University of Toronto Press, 1954, 407 p.
- CRAWFORD, K. Grant, "Public Administration Training at the Municipal Level", CJEPS, 11(4), nov. 1945, 509-515.
- CROZIER, Michel et FRIEDBERG, E., L'acteur et le système, Paris, Seuil, 1977, 276 p.
- DALHOUSIE UNIVERSITY, Dalhousie MPA 1969-1995: Student Handbook 1995, Halifax, Université Dalhousie, School of Public Administration, 1995, 80 p.
- DALHOUSIE UNIVERSITY, "Final Report: Senate Review of the Faculty of Management" (Clark Report), Halifax, Université Dalhousie, 21 juillet 1993, 36 p.

- DALHOUSIE UNIVERSITY, "Report to the President from the Ad Hoc Committee to Advise on Public Administration" (Sinclair Report), Halifax, Université Dalhousie, 30 oct. 1987, 5 p.
- DALHOUSIE UNIVERSITY, "Academic Review Committee Report: Graduate Programs in Public Administration", Halifax, Université Dalhousie, 8 août 1983, 39 p. plus 25 p. d'annexes.
- DAVIES, M.R., GREENWOOD, J. et ROBINS, L., "Enseignement et formation en matière d'administration publique: globalisation ou fragmentation?", Revue internationale des sciences administratives, 61 (1), mars 1995, 85-92.
- DAWSON, R. MacGregor, The Civil Service of Canada, Londres, Oxford Press, 1929.
- DEBRÉ, Michel, "Une grande réforme en 1945", dans KESSLER, M.- C., La politique de la haute fonction publique, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, 7-25.
- DESCHÊNES, Jean-Claude, "Le développement des cadres supérieurs au gouvernement du Québec", dans CHARIH, M. et PAQUIN, M., Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité, Québec, École nationale d'administration publique, 1994, 109-121.
- DOERN, Bruce, "Developments in the Carleton University School of Public Administration 1970-1981: A Personal View", version initiale d'un document interne non publié, Université Carleton, septembre 1994, 24 p.
- DOERN, G. Bruce, "The Teaching of Public Administration in Canadian Universities", dans KERNAGHAN, K., dir., Executive Manpower Development in the Public Service: Make or Buy, Toronto, IAPC, 1975, 80-102.
- DOERR, Audrey, "Canada", dans Rowat, D.C., dir., Public Administration in Developed Democracies, New York, Marcel Dekker, 1988, 45-65.

DOWNEY, Lawrence W., "Administration as a Field of Inquiry", APC, 5, sept. 1962, 359-366.

DRUCKER, Peter, Faconner l'avenir, Paris, Éd. d'Organisation, 1988, 48 p.

DUNLEAVY, Patrick, "Is There a Radical Approach to Public Administration?", Public Administration, 60, été 1982, 215-233.

DWIVEDI, O.P., dir., Public Policy and Administrative Studies, vol.1, Guelph, University of Guelph, Political Studies, 1984, 121 p.

DWIVEDI, O.P., Administration of the Public Personnel Functions in the Province of Ontario, Thèse de doctorat en science politique, Kingston, Université Queen's, 1968.

DYE, Thomas R., Understanding Public Policy, 3e éd. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1978, 337 p.

EASTON, David, "An Approach to the Analysis of Political Systems", World Politics, IX, avril 1957, 383-400.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Annuaire 1994-95, ENAP, 1994, 43 p.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, "L'ENAP au service des gestionnaires publics", document principal du Rapport de la commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise (Rapport Boudreau), Québec, ENAP, juin 1993, 159 p.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, "La modernisation des administrations publiques: analyse comparée (France, Grande-Bretagne, Canada, Australie, États-Unis et Japon)", Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise, Annexe 4, Québec, Université du Québec: École nationale d'administration publique, 1993, 48 p.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Rapport annuel 1990-91, Québec, ENAP, 1991, 51 p.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, "La formation et le perfectionnement en administration publique" Actes du colloque international l'Administration publique, perspectives d'avenir, volume XII, Québec, ENAP, mai 1979.

EULAU, Heinz, "The Interventionist Thesis", dans "The Place of Policy Analysis in Political Science", American Journal of Political Science, 21, 1977, 419-423.

EUROPA PUBLICATIONS, The World of Learning 1992, 42e éd., Londres, Europa Publications, 1992.

FAUCHER, Albert, dir., Cinquante ans de sciences sociales à l'Université Laval: L'histoire de la Faculté des sciences sociales (1938-1988), Québec, Faculté des Sciences sociales/ Presses de l'Université Laval, 1988, 251-278.

FAYOL, Henri, Administration industrielle et générale, (réédition du volume de 1918, Paris, Dunod, 1979, 156 p.

FELTS, Arthur A., "Practitioner-Teachers: Should They Teach?", Bergerson, P. J., Teaching Public Policy: Theory, Research and Practice, N.Y., Greenwood Press, 1991, 177-189.

FRASER, Graham, "Why Do Millions of Quebeckers Want to Say Yes?", The Globe and Mail, 14 octobre 1995.

FRY, Brian, Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo, Chatham, N.J., Chatham House, 1989, 254 p.

GALIMBERTI, J., "Executive Manpower Development in the Provinces", dans KERNAGHAN, K., dir., Executive Manpower in the Public Service: Make or Buy, Toronto, IAPC, 1975, 75-77.

GARGAN, John J., "Specifying Elements of Professionalism and the Process of Professionalization", International Journal of Public Administration, 16 (12), 1993, 1861-1864.

- GÉLINIER, Octave, "Le management", dans Cahiers d'études et d'informations, no.67, Paris, sans date.
- GOLEMBIEWSKI, Robert T., Public Administration as a Developing Discipline, 2 tomes, New York, Marcel Decker, 1977.
- GOODNOW, Frank J., Politics and Administration, N.Y., Russell & Russell, 1900.
- GOODSELL, Charles T., mention dans BINGHAM, R.D. et BOWEN W.M., "Mainstream" Public Administration Over Time: A Topical Content of Public Administration Review", P.A.R., 54(2), 1994, 204-208.
- GOODSELL, Charles T., "Emerging Issues in Public Administration", dans LYNN, N.B. et WILDAVSKY, A., Public Administration: The State of the Discipline, Chatham, N.J., Chatham House, 1990, 495-516.
- GOVERNEMENT DE L'ONTARIO, Rapport annuel 1991-92: Conseil de gestion du Gouvernement de l'Ontario, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1993, 20 p.
- GOVERNEMENT DU CANADA, Rapport annuel 1994-95: Commission de la Fonction publique, Ottawa, Ministre des Travaux Publics et des Services gouvernementaux, 1995.
- GOVERNEMENT DU CANADA, Comptes publics du Canada 1994, vol.II, partie 1, section 19, tableau 2, Ottawa, Receveur général du Canada, 1994.
- GOVERNEMENT DU CANADA, "Loi modifiant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et d'autres lois en ce qui touche à l'administration publique fédérale", sanctionnée le 17 décembre 1992, Lois du Canada, 40-41, Elizabeth II, chap. 54, 1583-1646.
- GOVERNEMENT DU CANADA, Fonction publique 2000: Le renouvellement de la fonction publique, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1990.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Fonction publique 2000: Synopsis, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1990, 28 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA, La Loi constitutionnelle de 1982, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1982, 23 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Rapport Lambert), Ottawa, Approvisionnement et Services, mars 1979, 586 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Rapport D'Avignon), Ottawa, Approvisionnement et Services, 1979.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Rapport annuel du Vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1976, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1976.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Rapport Laurendeau-Dunton), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Rapport Glassco), vol.1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Report of the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences, 1949-1951 (Rapport Massey), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Rapport de la Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives de service public (Rapport Gordon), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946, 37p.

GOUVERNEMENT DU MANITOBA, Report of the Task Force on Post-Secondary Education in Manitoba (Rapport Oliver), Winnipeg, Gouvernement du Manitoba, 1973.

GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK, The Royal Commission on Higher Education: Report (Rapport Deutsch), Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 1962.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapports du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, (Rapport Gobeil), Québec, Gouvernement du Québec, 1986, 47 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique (Rapport Bisailon), Québec, Gouvernement du Québec, 11 juin 1982, 135 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, "L'évolution récente de l'enseignement supérieur au Québec", dans Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements, cahier I, Québec, Conseil des Universités, 15 juillet 1972, 253 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Le perfectionnement du personnel de la fonction publique: Principes et pratiques, Québec, Ministère de la Fonction publique, juillet 1971, 29 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Gazette officielle du Québec, (31), 2 août 1969, p. 4170.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Deuxième rapport du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de la formation et du perfectionnement des administrateurs publics, Québec, 15 juin 1968, 17 p. plus 37 pages d'annexes, dont à l'annexe B, le premier rapport, 11 p., du 28 avril 1967.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapport présenté à l'Honorable ministre de l'Éducation, Québec, Comité d'Étude sur la formation des administrateurs publics, décembre 1964, 42 p.

- GOW, Donald, "Public Administration Training For Whom? For What?", Optimum, 1(3), 1970, 22-33.
- GOW, J.I., "Les problématiques changeantes en administration publique", Revue québécoise de science politique, 23, hiver 1993, 59-105.
- GOW, J.I., "Members Survey of Theory, Practice and Innovation in Public Administration", Administration publique du Canada, 32 (3), été 1989, 382-406.
- GOW, J.I. "Comment étudier l'administration publique?", dans GOW, J.I., BARRETTE, M., DION, S. et FORTMANN, M., Introduction à l'administration publique: une approche politique, Montréal, Gaëtan Morin, 1987, 322 p.
- GOW, J.I., "The Multiple Influences Shaping Canadian Public Administration and the Elusive Synthesis", DWIVEDI, O.P., dir., Public Policy and Administrative Studies, University of Guelph, 1984, 14-26.
- GOW, J.I., Texte de présentation au congrès de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982.
- GOW, J.I., "The Teaching of Provincial Public Administration: Quebec and the Francophone Universities", Saskatoon, Présentation au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, 1er juin 1979, 7 p.
- GOW, J.I., "La vie mouvementée de l'administration publique québécoise", dans DAIGLE, Gérard, dir., Le Québec en jeu: Comprendre les grands défis, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972, 669-692.
- GRANASTEIN, J.L., The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins 1935-1957, Toronto, Oxford University Press, 1982, 333 p.
- GRASHAM, W.E., "Pitt and the Pendulum", présentation à l'université de Guelph, Ont., 1986, 20 p.

- GREEN, R.T., KELLER, L.F. et WAMSLEY, G.L., "Reconstituting a Profession for American Public Administration", PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 53(6), 1993, 516-524.
- GREENWOOD, John et EGGINS, Heather, "Shifting Sands: Teaching Public Administration in a Climate of Change", Public Administration, 73, printemps 1995, 143-163.
- GULICK, Luther, "Public Administration as a Profession", Actes du premier congrès annuel, Institut d'administration publique Canada, Toronto, 1949, 112-127.
- GULICK, Luther, "Is Public Administration Becoming a Science?", dans GULICK, L. et URWICK, L., dir., Papers on the Science of Public Administration, New York, Kelley, 1937, 191-195.
- HARTLE, Douglas G., "The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review", Canadian Public Policy, 1979 (3), 366-382.
- HAYDON, Hon. Andrew, "Adam Shortt", Queen's Quarterly, 38, automne 1931, 609-623.
- HEASMAN, D.J., "Public Administration: The Focus of Academic Interest", Administration publique du Canada, 2(4), 1989-1960, 242-254.
- HEINTZMAN, Ralph, "La formation des cadres au gouvernement fédéral", dans CHARIH, M. et PAQUIN, M., Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité, Québec, ENAP, 1994, 123-133.
- HÉMOND, Elaine, "L'École nationale d'administration publique", Réseau, Université du Québec, mai 1994, 10-15.
- HENRY, Nicholas L., "Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future", dans LYNN, N.B. et WILDAVSKY, A., Public Administration: The State of the Discipline, Chatham, N.J., Chatham House, 1990, 3-26.

- HENRY, Nicholas L., "Public Administration's Century in a Quandary", dans HENRY, N., dir., Public Administration and Public Affairs, 3e éd., Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1986, p.19-47.
- HILLS, Frederick S. et MAHONEY, Thomas A., "University Budgets and Organizational Decision Making", Administrative Science Quarterly, 23, 1978, 454-465.
- HODGETTS, J.E. et DWIVEDI, O.P., Provincial Governments as Employers, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1974, 216 p.
- HODGETTS, J.E., McCLOSKEY, W., WHITAKER, R. et WILSON, V.S., The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada 1908-1967, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1972, 532 p.
- HOWELL, David, "U. of A. Slips to 8th Place in Survey: Ranking Blamed on Cuts", Edmonton, The Edmonton Journal, 13 nov. 1995, p.B1.
- HUNTER, John, Le Centre canadien de gestion: Les premières années, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994, 77 p.
- HURTUBISE, René et ROWAT, Donald C., The University, Society and Government: The Report of the Commission on the Relations Between Universities and Government, Ottawa, University of Ottawa Press, 1970, 268 p.
- HUTCHINS, Robert M., "Shall We Train for Public Administration: Impossible", dans WALDO, Dwight, dir., Ideas and Issues in Public Administration, New York, McGraw Hill, 1953, 227-229.
- INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA, Publications du programme de cas: Catalogue 1990-91, Toronto, IAPC, 1991.
- INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA, "Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public", Toronto, IAPC, 1989, 1 page.

- INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA,
"Rapport du Président 1978-79", texte de
Donald W. Stevenson à l'assemblée annuelle,
Winnipeg, IAPC, 1979, 14 p.
- INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA,
Bulletin, 11(3), Toronto, IAPC, 1979.
- INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA,
"Règlements tels qu'amendés au 19 octobre
1977", Droits, Pouvoirs, Buts et Objets,
Toronto, IAPC, 1977, 10 p.
- INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA,
Rapport annuel 1973, Toronto, IAPC, 1973.
- JULIEN, Germain, Administration publique
canadienne: Bibliographie, Toronto, IAPC,
1972.
- JUVET, C.S., "Training in Public Administration at
Carleton University Under Canada's External
Aid Program", APC, 4(4), 1961, 396-405.
- KAUFMAN, Herbert, The Limits of Organizational
Change, University, Ala., University of
Alabama Press, 1971, 124 p.
- KERNAGHAN, Kenneth, "Career Public Service 2000:
Road to Renewal or Impractical Vision?",
Administration publique du Canada, 34(4),
hiver 1991, 551-572.
- KERNAGHAN, Kenneth, "Canadian Public
Administration: Progress and Prospects, dans
KERNAGHAN, K., dir., Canadian Public
Administration: Discipline and Profession,
Toronto, Butterworths, 1983, 2-14.
- KERNAGHAN, K. et SIEGEL, D., Public Administration
in Canada: A Text, 2e éd., Scarborough, Ont.,
Nelson Canada, 1991, 659 p.
- KESSLER, Marie-Christine, La politique de la haute
fonction publique, Paris, Presses de la
Fondation nationales des sciences politiques,
1978, 300 p.

- LALUMIÈRE, Catherine, "À la recherche d'un cadre théorique pour l'étude de l'administration publique", dans le Bulletin de l'Institut international de l'administration publique, 3, janv-mars 1975, 7-33.
- LAN, Zhiyong et ROSENBLOOM, D.H., "Public Administration in Transition?", PAR, 52(6), 1992, 535-537.
- LANGROD, Georges, La science et l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis, Paris, Armand Colin, 1954, 185 p.
- LAPIERRE, Jean-William, L'analyse des systèmes politiques, Paris, P.U.F., 1973, 276 p.
- LA PRESSE, "Une école pour le perfectionnement des fonctionnaires bientôt ouverte", Montréal, 21 février 1961.
- LARSON, M.S., "À propos des professionnels et des experts ou comme il est peu utile d'essayer de tout dire", Sociologie et sociétés, 20(2), oct. 1988, 23-40.
- LECLERC, Michel, "Pour une sociologie critique de la science politique québécoise: une impossible hagiographie", dans ASSOC. CAN.-FRANÇAISE POUR L'AVANCEMENT DES SCIENCES (ACFAS), La science politique dans les sociétés contemporaines, actes du 5e colloque de la SQSP, 1985, 12-32.
- LECLERC, Michel, La science politique au Québec: Essai sur le développement institutionnel: 1920-1980, Montréal, L'Hexagone, 1982, 295 p.
- LEMIEUX, Vincent, "Le département de science politique", dans FAUCHER, A., dir., Cinquante de sciences sociales à l'Université Laval: l'histoire de la Faculté des sciences sociales (1938-1988), Québec, Fac. des sc. soc./PUL, 1988, 251-278.
- LIEBMAN, Charles S., "Teaching Public Administration: Can We Teach What We Don't Know?", Public Administration Review, 23, sept. 1963, 167-169.

- LOWI, Theodore J., "The State in Political Science: How We Become What We Study", American Political Science Review, 86(1), mars 1992, 1-7.
- LYNN, NAOMI B. et WILDAVSKY, Aaron, Public Administration: The State of the Discipline, Chatham, N.J., Chatham House, 1990.
- LYOTARD, Jean-François, Les problèmes du savoir dans les sociétés développées, Rapport au Conseil des universités, Gouvernement du Québec, 1979, publié sous le titre de La condition postmoderne, Paris, Éd. de Minuit, 1979, 109 p.
- MacFARLANE, R.O., "Specialized Education for Public Administration", IAPC, Proceedings of the Sixth Annual Conference, Toronto, IAPC, 1954, 301-306.
- MACKINTOSH, W.A., "Should We Have Specialized Degrees in Public Administration Given by Universities?", IAPC, Proceedings of the First Annual Conference, Toronto, IAPC, 1949, 27-33.
- MAHEU, Claude, "L'émergence d'une profession: l'administration", Recherches sociologiques, 19(2), 1978, 189-222.
- MANION, John L., "La période précédant l'annonce (1986-1988)", dans HUNTER, John, Le Centre canadien de gestion: Les premières années, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994, 5-21.
- MARCEAU, Richard, OTIS, Daniel et SIMARD, Pierre, "La planification d'une évaluation de programme", dans PARENTEAU, Roland, dir., Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, 445-479.
- MARCH, James G. et SIMON, Herbert A., Organizations, New York, John Wiley & Sons, 1958.

- MARTIN, J.-M., "Education for Public Service in French Canada", IAPC, Proceedings of the First Annual Conference, Toronto, IAPC, 1949, 34-44.
- MARTIN, P., "Préface", dans la réédition de FAYOL, H., Administration industrielle et générale, Paris, Dunod, 1979, v-xii.
- MCCURDY, H.E., Public Administration: A Bibliographic Guide to the Literature, New York, Marcel Dekker, 1986, 311 p.
- MCCURDY, H.E. et CLEARY, R.E., "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?", PAR, 44(1), 1984, 49-55.
- MCDUGALL, A.K., "Teaching Public Administration: Penetrating the Mythology", dans DWIVEDI, O.P., dir., Public Policy and Administrative Studies, vol.1, University of Guelph, 1984, 85-93.
- MERTON, F., "Public Administration: A Science", The Journal of Public Administration, 1(3), 220-227.
- MINOGUE, Martin, "Theory and Practice in Public Policy and Administration", Policy and Politics, 11(1), 1983, 63-85.
- MORLEY, J. Terence et autres, The Reins of Power: Governing British Columbia, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1983, 342 p.
- MOSHER, Frederick C, "Professions in Public Service", PAR, mars-avril 1978, 144-150.
- MOSHER, Frederick, C., "Schools Can Do Much", dans WALDO, D., dir., Ideas and Issues in Public Administration, New York, McGraw-Hill, 1953, 227-232.
- NADON, Sylvia, Recension de ZANGHI, Claudio, dir., Étude comparée des Écoles d'administration publique, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1994, 160 p., dans Revue d'intégration européenne, 1995, 18 (2-3), 363-4.

- NADON, Sylvia, "Les programmes de doctorat en administration publique dans les universités américaines et canadiennes", Montréal, École nationale d'administration publique, 1992, 50 pages, non publié.
- NASPAA, National Association of Schools of Public Affairs and Administration: 1992 Directory of Programs, Washington, D.C., NASPAA, 1992.
- NASPAA, "Standards for Professional Master's Degree Programs in Public Affairs and Administration", Washington, D.C., NASPAA, 1991, 9 p.
- NASPAA, Public Enterprise: A Newsletter of the NASPAA, Washington, D.C., NASPAA, sept. 1986.
- ONTARIO COUNCIL ON GRADUATE STUDIES, Lettre de Ernest Stirluck, président, à D.W. Slater, doyen de la Faculté des études avancées de l'Université Queen's, Kingston, Archives de l'Université Queen's, datée du 14 octobre 1969, 1 p.
- OTT, J.S., HYDE, A.C. et SHAFRITZ, J.M., Public Management: The Essential Readings, Chicago, Lyceum Books/Nelson-Hall, 1991.
- PAQUIN, Michel, "Le phénomène de la décroissance et le management des organisations publiques", dans PARENTEAU, Roland, dir., Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, 597-615.
- PARENTEAU, Roland, "Peut-on parler de management public?", présentation au congrès de l'ACFAS, Rimouski, mai 93, 21 p.
- PARENTEAU, Roland, dir., Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État, Québec, P.U.Q., 1992, 640 p.
- PARENTEAU, Roland, "Pourquoi les bons résultats sont si difficiles à réaliser dans le secteur public?", Gestion, 4(4), nov. 1979, 1-17.

- PARENTEAU, Roland, "Une nouvelle approche dans la formation des administrateurs publics: L'École nationale d'administration publique", APC, 15(3), automne 1972, 465-480.
- PAYETTE, Adrien, "Éléments pour une conception du management public", dans PARENTEAU, R., dir., Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État, Québec, P.U.Q., 1992, 3-24.
- PITSULA, James M. et RASMUSSEN, Ken, Privatizing a Province, Vancouver, New Star Books, 1990, 294 p.
- PLANTEY, Alain, La formation et le perfectionnement des fonctionnaires nationaux et internationaux, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1954, 148 p.
- POINCARÉ, Henri, La science et l'hypothèse, Paris, Flammarion, 1902, 168 p.
- PRICE, Don K., Interview dans ASPA Times, 11(9), 1988, p.8, mentionnée dans GOW, J.I., "Members' Survey in Theory, Practice and Innovation in Public Administration", APC, 32(3), 1989, 382-406.
- PROSS, A. Paul, "Hanging Together of Hanging Singly: The Profession, the Institute and Professional Education", présentation au groupe régional de la Nouvelle-Écosse de l'IAPC, 25 octobre 1995, 6 p.
- PROSS, A. Paul, "Assessing Public Administration Education in Canada", APC, 33(4), 1990, 618-632.
- PROSS, A. Paul, "Public Administration at Dalhousie: A Brief to the President's Committee on Resources to Support the Dalhousie Programmes in Public Administration", Halifax, Université Dalhousie, 28 juillet 1987, 43 p. plus 12 p. d'annexes.

- PROSS, A. Paul et WILSON, V. Seymour, "Canadian Public Administration, the Discipline's Ugly Duckling", version modifiée du texte paru dans APC, 19(4), 1976, 1980, non publié, 39 p.
- PROSS, A. Paul et WILSON, V. Seymour, "Graduate Education in Canadian Public Administration: Antecedents, Present Trends and Portents", APC, 19(4), hiver 1976, 515-541.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Prospectus: Master of Public Administration", Kingston, Université Queen's, School of Policy Studies, 1996.
- QUEEN'S UNIVERSITY, School of Policy Studies: Annual Report 1994-95, Kingston, Université Queen's, 18 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Memorandum to the Members of the Public Administration Study Committee", par G.A. HARROWER, Kingston, Archives de l'Université Queen's, 15 mai 1973, 1 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Report of the Review Committee on the School of Public Administration", Kingston, Archives de l'Université Queen's, document non signé mais contribution de Donald Gow, 1973, 12 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Proposal for the Establishment of a Federal Centre for Studies in Public Administration", Kingston, Archives de l'Université Queen's, document non signé, 5 déc. 1969, 20 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Report on the Status of the Public Administration Programme", Kingston, Archives de l'Université Queen's, signé par David W. SLATER, 26 septembre 1969, 2 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Report of the Appraisals Committee to the Ontario Council on Graduate Studies", Kingston, Archives de l'Université Queen's, par M.A. PRESTON, prés., 31 juil. 1969, 1 p.

- QUEEN'S UNIVERSITY, "Outline of the characteristics of a Centre for the Study of Public Policy and Public Administration", Kingston, Archives de l'Université Queen's, par D. GOW, 30 juil. 1969, 12 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Meeting re the Waldo and Smithies Appraisals of the M.P.A. Programme", Kingston, Archives de l'Université Queen's, document non signé, 22 juillet 1969, 2 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, Lettre contenant un rapport d'évaluation du projet de M.P.A. adressée à M.A. Preston, Chairman, Appraisals Committee, Ontario Council of Graduate Studies, non signée et non datée, mais probablement de juillet 1969, 2 p., Kingston, Archives de l'Université Queen's.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Programme for the Study of Public Policy", Kingston, Archives de l'Université Queen's, document non signé, décembre 1968, 7 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Proposal for the Establishment of a Master of Public Administration Degree", Kingston, Archives de l'Université Queen's, document non signé, décembre 1968, 13 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Proposals for a Program of Public Administration Studies", Kingston, Archives de l'Université Queen's, document non signé, septembre 1968, 15 p.
- QUEEN'S UNIVERSITY, "Education for Public Administration at Queen's University", Archives de l'Université Queen's, document non signé, 5 janvier 1968, 12 p.
- REINERMANN, Heinrich, "Administrative Research and Teaching: The Speyer Approach", Public Administration Quarterly, 14 (2), été 1990, 209-229.
- RIGGS, Fred W., "Why Has Bureaucracy Not Smothered Democracy in America?", texte inédit, 1992, 16 p.

- RIVERIN, Alphonse, Du sillon à la gerbe, Chicoutimi, Éd. JCL, 1991, 288 p.
- ROBERT, Alasdair, "Demonstrating Neutrality: The Rockefeller Philanthropies and the Evolution of Public Administration, 1927-1936", PAR, 54(3), mai-juin 1994, 221-227.
- ROUSE, Jr, John E., "Boundaries of an Emerging Superdiscipline", Public Administration Review, 42(4), 1982, 390-398.
- ROWAT, Donald C., "The Separation of Public Administration from Political Science", présentation au congrès du Comité des écoles et des programmes en administration publique (CEPAP) de l'Institut d'administration publique du Canada, Montréal, 28 août 1984, 3 p.
- SBVOIE, Donald J., "Studying Public Administration", Administration publique du Canada, 33(3), automne 1990, 389-413.
- SÉGUIN-BERNARD, F. et CHANLAT, J.-F., L'analyse des organisations: Une analyse sociologique, tome 1, Saint-Jean, Québec, Préfontaine, 1983.
- SHAFRITZ, J.M. et HYDE, A.C., Classics of Public Administration, 3e éd., Pacific Grove, Californie, Brooks/Cole, 1992.
- SHORTT, A. et DOUGHTY, A.G., Canada and Its Provinces, Toronto, University of Toronto Press, 1914, 23 volumes.
- SIMARD, Carolle, "L'État réduit: Le cas de la fonction publique fédérale", dans BERNIER, R. et GOW, J.I., Un État réduit? A Down-Sized State?, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, 55-73.
- SIMEON, Richard, "Studying Public Policy", Revue canadienne de science politique, 9(4), 1976, 548-580.
- SIMON, HERBERT A., Administrative Behavior: A Study of Decision-Making, New York, Free Press, 1945, 3e impr., 1966.

- SIWEK-POUYDESSEAU, J., "La critique idéologique du management en France", Revue française de science politique, 25(5), oct. 1974, 966-993.
- SMITH, Roger S., "The State of Management Education and Research in Canada", Revue canadienne des Sciences de l'Administration, 7(1), mars 1990, 11-15.
- STANLEY, David T., "Lessons for the United States", dans SMITH, Bruce, dir., The Higher Civil Service in Europe and Canada. Lessons for the United States, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1983, 93-103.
- STEVENS, D., "The Saskatchewan Public Administration Foundation, 1963-66", APC, 24(2), été 1981, 295-300.
- SULEJEWICZ, Aleksander, "La maîtrise en administration des entreprises dans les pays d'Europe centrale et orientale: Problèmes et perspectives de transferts", Gestion de l'enseignement supérieur, 7(3), nov. 1995, 405-417.
- SUTHERLAND, S.L., "The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions", Administration publique du Canada, 34(4), hiver 1991, 573-603.
- TAYLOR, Frederick, Principles of Scientific Management, New York, Harper, 1909.
- TRENT, John E., et STEIN, Michael, "The Interaction of the State and Political Science in Canada", dans EASTON, D., GUNNELL, J.G. et GRAZIANO, L., dir., The Development of Political Science, New York, Routledge, 1991, 59-92.
- UNESCO, Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: Administration des affaires, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 1964, 231 p.

- UNESCO, Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: Administration publique, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 1958, 201 p.
- UNESCO, Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: Science politique, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 1955, 281 p.
- UNIVERSITÉ DE MONCTON, La Commission de planification académique de l'Université de Moncton: Travaux commandités, Moncton, Université de Moncton, 1971, 535 p.
- UNIVERSITÉ DU QUÉBEC, Rapport du groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec (Rapport Després), Québec, Université du Québec, 29 juin 1987, 83 p. plus annexes.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, The Story of the University of Victoria and its Origins in Victoria College, Victoria, University de Victoria, 1988, 43 p.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, "Senate Meeting" du 14 novembre 1973, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, p.1121.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, "Establishment of the School of Public Administration", Neil Perry, directeur, document adressé au Président, 30 octobre 1973, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, 30 p.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, "Memorandum to All Members of the Teaching and Administrative Professionnal Staffs", S.A. JENNINGS, signataire, 21 novembre 1972, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, 1 p.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, "Lettre au Président H. Farquhar", S.A. JENNINGS, signataire, 16 octobre 1972, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, 2 p.

- UNIVERSITY OF VICTORIA, "Supplementary Report to the Senate Committee on Academic Planning", par Ronald I. CHEFFINS, juin 1972, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, 7 p.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, Lettre de Bruce DOERN, directeur de l'École d'administration publique de l'Université Carleton au professeur R.I. Cheffins, 15 mai 1972, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, 1 p.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, "Report of the Commission on Academic Development", Victoria, Université de Victoria, 1972, 113 p.
- UNIVERSITY OF VICTORIA, "The Establishment of a School of Public Administration at the University of Victoria", rapport de N.A. SWAINSON, mai 1970, Victoria, Archives de l'Université de Victoria, 13 p.
- URWICK, Lyndall, "The Need for a Science of Administration", dans HODGETTS, J.E., Canadian Public Administration: A Book of Readings, Toronto, Macmillan, 1969, 575 p.
- VENTRISS, Curtis, "The Ideology of Professionalism in Public Administration: Implications for Education", International Journal of Public Administration, 16(2), 1993, 1911-1932.
- VERNON, Raymond, Les entreprises multinationales, Paris, Calmann-Lévy, 1971, 345 p. Trad. de Sovereignty at Bay, 1966.
- VICTORIA TIMES, "Administration Training "Fails"", Victoria, Victoria Times, 2 juin 1972, p.30.
- WAKE CARROLL, Barbara, "The Structure of the Bureaucratic Elite: Some Evidence of Change", Administration publique du Canada, 34(2), été 1991, 352-372.
- WALDO, Dwight, "The End of Public Administration?", PAR, 48(5), 1988, 329-332.

- WALDO, Dwight, "Education for Public Administration", dans MOSHER, F., dir., American Public Administration, University, Alabama, University of Alabama Press, 1975.
- WALDO, Dwight, The Study of Public Administration, New York, Random House, 1955, 71 p.
- WALDO, Dwight, The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration, New York, Ronald Press, 1948, 227 p.
- WHICKER, M.L., STRICKLAND, R.A. et OLSHEFSKI, D., "The Troublesome Cleft: Public Administration and Political Science", PAR, 53(6), 1993, 531-541.
- WHITE, Leonard D., Introduction to the Study of Public Administration, New York, Harper & Bros. 1926, 4e éd., New York, Macmillan, 1955.
- WILSON, Woodrow. "The Study of Administration", Political Science Quarterly, 56(4), décembre 1941, 481-515.
- WRIGHT, Maurice, "Teaching Public Administration", Public Administration, 52, printemps 1974, 73-78.
- ZANGHI, Claudio, dir., Étude comparée des écoles d'administration publique/Comparative Analysis of Civil Service Training Schools, Maastricht, Pays-Pas, Institut européen d'Administration publique, 1994, 160 p.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

HALIFAX

Université Dalhousie:

a) École d'administration publique

BROWN, Paul, professeur;
 CASSIN, Marguerite, professeure, directrice de
 l'École 1995- ;
 McDONALD, Cindy, secrétaire administrative;
 POEL, Dale, professeur, directeur 1990-1995;
 PROSS, A.Paul, professeur, coordonnateur du
 programme de MAP en 1967, directeur 1985-
 1990 (entrevue à l'ENAP à Montréal).

2) Département de science politique

AUCOIN, Peter, professeur, directeur de
 l'École 1980-1985;
 CAMERON, David, professeur, directeur de
 l'École 1985-1990.

3) Archives

ARMOUR, Charles, archiviste.

KINGSTON

Université Queen's:

1) École d'études en politiques

BANTING, Keith, professeur, directeur 1992- ;
 FREEMAN, Lynn, coordonnatrice, recrutement et
 développement;
 HODGETTS, E.J., professeur émérite;
 PLUNKETT, Tom, professeur, directeur 1977-
 1985, directeur intérimaire 1991-1993;

2) Archives

BANFIELD, Paul, archiviste.

MONCTON

Université de Moncton:

- 1) Département d'administration publique
BOUCHARD, Gilles, professeur (entrevue à l'ENAP à Montréal);
BOUCHARD, Pier, professeure, directrice 1994-;
- 2) Département de science politique
TRANG, Quang Ba, professeur, directeur du département lors de la création de la MAP
- 3) Faculté des études supérieures et de la recherche
HELMY, N.F., vice-doyen;
- 4) Administration centrale
SAVOIE, Guy, Directeur, service des affaires professorales;
- 5) De l'extérieur
D'ENTREMONT, Harley, recteur de l'Université Sainte-Anne, Pointe-de-l'Église, N.-É.;
premier directeur du programme de MAP (entrevue à l'ENAP à Montréal).

MONTRÉAL

École nationale d'administration publique:

ETHIER, Gérard, professeur, adjoint aux études à Montréal;
PARENTEAU, Roland, professeur émérite, directeur fondateur de l'École 1969-1974.

Université Concordia:

Département de science politique

COYTE, Ronald, professeur, directeur par intérim du programme de MPPPA;
PRICE, Everett M., professeur, fondateur du programme de MPPPA.

Université de Montréal:

Département de science politique

GOW, J.I., professeur.

OTTAWA

Université Carleton:

1) École d'administration publique

DOERN, Bruce, professeur, directeur 1972-1981;
GRAHAM, Katherine, professeure, directrice (entrevue téléphonique);
MASLOVE, Allan, professeur.

2) Département de science politique

ROWAT, Donald, professeur, anciennement rattaché à l'École d'administration publique.

Université d'Ottawa:

Faculté d'administration

PAQUET, Gilles, professeur, ancien directeur du département d'économie et ancien doyen de la faculté des études supérieures et de la recherche à l'Université Carleton.

QUÉBEC

École nationale d'administration publique:

DE CELLES, Pierre, directeur général;
PATRY, Maurice, directeur de l'enseignement et
de la recherche;

BOLDUC, Roch, sénateur, ancien haut-
fonctionnaire au gouvernement du Québec,
membre des comités de 1964 et 1968 chargés
d'étudier la formation et le perfectionnement
des administrateurs publics du Québec
(entrevue à l'ENAP à Québec).

RÉGINA

Université de Régina:

1) Faculté d'administration

ITO, Jack, professeur, créateur et
coordonnateur du programme de MBA/MPA;
McLAREN, Robert I., professeur, ancien
finissant à la MAP du programme générique de
MBA/MPA de l'Université Cornell, Ithaca, N.Y.;
RASMUSSEN, Ken, professeur, président de
l'ACPAP.

2) Archives

COWARD, Selina, archiviste.

TORONTO

Institut d'administration publique du Canada:

Centre de documentation

MICHATY, Christine, secrétaire

VICTORIA

Université de Victoria:

1) École d'administration publique

CHEFFINS, RONALD E., professeur, fondateur de l'École;
DOBELL, M.Rodney, professeur, directeur 1977-1982;
LANGFORD, John, professeur, directeur 1987-1992;
McRAE, James, professeur, directeur 1992 - .

2) Archives

BESTZ, Friedrich, technicien;
PETTER, Chris, archiviste.

WINNIPEG

Université de Winnipeg:

Département de science politique

ADIE, Robert, professeur, co-créateur du programme de MAP;
CÔTÉ, Jacqueline, secrétaire du département et du programme conjoint de MAP;
GIBBONS, KENNETH M., professeur, directeur du programme conjoint de MAP, 1995 - .

Université du Manitoba:

Département de science politique

DUNLOP, Catharine, secrétaire administrative du programme conjoint de MAP;
THOMAS, Paul, professeur, co-créateur du programme de MAP.