

ACCREDITATION DES PROGRAMMES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

Recommandation

Rapport présenté à

l'Association canadienne des programmes en administration publique

Le 12 avril 2005

Peter Aucoin, *Université Dalhousie*
Herman Bakvis, *Université Dalhousie*
Evert Lindquist, *Université de Victoria*

Introduction

Le présent rapport présente une recommandation pour que l'Association canadienne des programmes en administration publique (ACPAP) adopte un régime d'accréditation pour les programmes de maîtrise en administration publique et en politique publique. Les principales caractéristiques de notre proposition sont les suivantes : une manière d'envisager les critères d'évaluation en se « fondant sur la mission » afin de permettre une plus grande diversité et davantage de différences dans le cadre des capacités des programmes, un accent mis sur les programmes de maîtrise plutôt que sur les établissements d'enseignement ou les départements et la création d'un sous-comité de l'ACPAP qui serait responsable de l'administration du processus d'accréditation.

La recommandation proposée est fondée sur un examen des récents rapports sur l'état des programmes canadiens d'études en administration publique et sur le pour et le contre, de même que sur la pratique de l'accréditation au Canada et à l'étranger. Nous donnons un bref compte rendu de ces rapports, un aperçu d'un concept de base à l'égard d'un régime d'accréditation et un aperçu d'un processus de mise en oeuvre. Ce dernier exigerait l'élaboration d'un modèle plus détaillé et, parallèlement, l'établissement consciencieux des coûts du modèle, avant l'approbation finale et la mise en oeuvre officielle. Le besoin de simplicité, de rentabilité et de normes élevées en matière d'éthique et de prises en compte des conflits d'intérêt est souligné.

Contexte

L'accréditation des programmes universitaires canadiens en administration publique a fait l'objet de nombreuses discussions depuis quelques années. Jusqu'à récemment, ces discussions n'ont pas abouti à des propositions précises; l'idée de l'accréditation en soi a, au mieux, reçu un soutien peu enthousiaste. Cependant, deux récents rapports, tous deux exécutés sur commande de l'ACPAP, ont stimulé un intérêt renouvelé pour le sujet. Ils fournissent une analyse et des renseignements précieux sur l'état des programmes en

administration publique au Canada et sur l'accréditation telle qu'elle est pratiquée par d'autres organismes au Canada et à l'étranger. Ni les rapports ni leurs auteurs ne prennent position en faveur de l'accréditation ou contre celle-ci.

Le premier rapport, par Iain Gow et Sharon Sutherland, « Comparaison des programmes de maîtrise canadiens en Administration publique et en Politique publique »¹ examine les programmes en administration publique au Canada sur plusieurs plans. Une conclusion frappante est le nombre de points communs parmi les programmes, plus particulièrement à l'égard d'un programme que l'on peut qualifier de cursus de base.

Le rapport a animé les discussions lors du symposium conjoint de l'ACPAP et de l'École de la fonction publique du Canada, tenu en janvier 2005. Cinq facteurs ont été cités à l'appui d'une certaine forme de processus d'accréditation :

- L'accréditation améliorerait la crédibilité et la visibilité des programmes en administration publique, tant au sein de la communauté professionnelle et des cercles gouvernementaux que dans les universités elles-mêmes.
- Elle aiderait à améliorer la qualité des programmes en augmentant la circulation et le partage de l'information sur la définition des cours de base et leur contenu.
- L'accréditation aiderait les étudiants à accéder à des programmes de stages et à des programmes de stagiaires en gestion.
- Compte tenu du mouvement vers l'accréditation dans plusieurs domaines, mettant souvent en cause des associations professionnelles non canadiennes, les participants étaient d'avis qu'une solution canadienne intéressant l'ACPAP, principale association professionnelle au Canada qui répond aux besoins en matière de programmes en administration publique, serait préférable.
- Puisque l'EFPC cherche à revoir son cursus afin de déterminer la formation de base et obligatoire à l'intention des fonctionnaires et de faire accréditer ses programmes par les collèges et les universités du Canada, l'accréditation pourrait faciliter une meilleure harmonisation du cursus de l'EFPC et des universités.

Une motion a été adoptée au cours du symposium afin que la question de l'accréditation soit examinée plus étroitement et pour déterminer l'aspect que pourrait prendre un projet d'accréditation éventuel pour les programmes de maîtrise.

L'initiative visant à examiner l'accréditation plus étroitement est principalement celle de l'ACPAP. Néanmoins, le soutien de l'accréditation serait conforme au mandat de l'EFPC, qui consiste à jouer un rôle important dans la promotion d'une éducation et d'une formation en administration publique de qualité et dans l'assurance que de tels programmes sont largement accessibles partout au Canada. D'autres gouvernements au Canada pourraient avoir des intérêts similaires. Parallèlement, on a convenu que des programmes spécifiques, conçus pour répondre aux besoins de communautés uniques, ne seraient pas indûment défavorisés aux termes d'un projet d'accréditation donné. Dans l'ensemble, les participants ont fait remarquer qu'une étude plus approfondie de la

¹ <http://www.acpap.ca/gow-sutherland-fr.pdf>

question de l'accréditation devrait examiner les incidences défavorables possibles, de même que les avantages.

La tâche d'effectuer une recherche plus poussée sur l'accréditation a été confiée à trois participants au symposium : Peter Aucoin, Herman Bakvis et Evert Lindquist. Par la suite, aux termes d'une convention de subvention et de contribution, l'EFPC a bien voulu prendre en charge les coûts d'un adjoint à la recherche afin de réunir la documentation. Travaillant principalement sous la direction de Herman Bakvis et Evert Lindquist, Derek Uram, un étudiant de la maîtrise en administration publique à l'Université de Victoria, avait pour tâche de recueillir de l'information et rédiger un rapport comportant les éléments suivants :

- un bref examen et un sommaire des problèmes et des processus de base dans le domaine général de l'accréditation;
- un profil sur un sous-ensemble d'organismes représentatifs;
- un précis de pratiques et de processus d'accréditation des programmes en administration publique et d'autres programmes aux États-Unis et ailleurs, de même que des autres pratiques visant à promouvoir la cohérence et un cursus de base.

M. Uram devait également traiter de questions particulières, notamment :

- la relation entre les associations professionnelles et les organismes d'accréditation;
- le rôle des organismes américains et internationaux dans l'accréditation des associations canadiennes;
- la mesure selon laquelle l'accréditation est fondée sur la mission que se donnent les programmes professionnels par rapport aux normes fixées à l'externe;
- la mesure selon laquelle les caractéristiques uniques ou les programmes qui répondent aux besoins de certaines clientèles sont favorisés ou défavorisés par le processus d'accréditation.

Le rapport de M. Uram, « A Study of Accreditation in Professional Educational Programs », ² a été déposé le 28 mars 2005 et affiché dans le site Web de l'ACPAP au début avril. Le rapport examine les processus de base et les problèmes en matière d'accréditation, notamment les types d'accréditation, les normes et les critères, les principes et l'éthique, de même que la relation avec la profession. L'analyse est fondée sur un nombre d'organismes représentatifs au sein du secteur de l'administration publique et du secteur de la gestion de manière plus large. Ces organismes comprennent la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) (É.-U.), l'Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB) International, et l'European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA). Des détails sur ces organismes sont fournis en annexe du rapport.

² <http://www.cappa.ca/news/CAPPA-accreditation-study.pdf>

Le rapport de M. Uram vaut la peine d'être lu et comporte plusieurs conclusions essentielles. Tout d'abord, malgré certains points communs parmi tous les organismes d'accréditation, il y a également une grande variété dans les mécanismes qui sont utilisés dans le cadre de « l'inscription des étudiants » aux programmes et dans les institutions. Il y a également certaines distinctions importantes à faire :

- entre les critères « fondés sur la mission » ou « ascendants », lorsque l'unité ou le programme faisant l'objet d'une évaluation joue un rôle important dans la définition des critères sur lesquels l'évaluation sera faite par rapport aux critères imposés plus traditionnels définis à l'externe;
- qui est visé par l'accréditation et vise l'accréditation. Pour certains organismes de réglementation, l'accent de l'accréditation est mis sur l'école ou la faculté (comme les écoles ou les facultés de commerce dans le cas de l'AACSB). Pour d'autres, c'est le programme menant à un grade (comme le MLS dans le cas de l'ALA);
- l'accréditation de professions visées par l'agrément et l'octroi de permis de praticiens (infirmiers, psychologues) et d'organisations qui ne le sont pas.

Dans le cas des organisations visées par l'octroi d'un permis de praticien, on a tendance à mettre davantage l'accent sur des normes techniques définies à l'externe.

L'administration publique ferait sans aucun doute partie de la catégorie des professions ne nécessitant pas un permis.

Deuxièmement, l'accréditation nécessite une somme considérable de temps, d'énergie et de ressources de la part des personnes chargées de l'accréditation et de celles qui obtiennent l'accréditation. La communauté de l'administration publique canadienne devra évaluer très attentivement les coûts de tout régime d'accréditation, étant donné surtout que notre milieu universitaire est relativement petit.

Le rapport de M. Uram ne prend pas position sur la question de savoir si l'accréditation est appropriée dans le contexte canadien ou pour l'ACPAP. Cependant, il examine les arguments en faveur de l'accréditation et contre celle-ci. Il donne également un aperçu des options et des choix qui sont offerts si l'ACPAP décide de mettre en œuvre un système d'accréditation. Les arguments et les options sont résumés dans les parties ci-après.

Arguments en faveur de l'accréditation et contre celle-ci

Le rapport de M. Uram propose un exposé plus complet et plus détaillé des arguments en faveur de l'accréditation. Cependant, les raisons les plus fréquemment citées peuvent être brièvement mentionnées ici :

- établissement de normes professionnelles générales;
- assurance de la qualité des programmes d'éducation et de leur prestation;
- assurance que des normes minimales seront toujours satisfaites grâce à une évaluation continue;
- promotion de la révision par les pairs, tant au sein de la profession que dans le milieu universitaire;

- occasion et invitation à une réflexion professionnelle, à une autoamélioration et à des innovations au sein des écoles professionnelles;
- promotion de l'autoévaluation et de l'autogouvernance professionnelle;
- assurance que les normes sont toujours aussi pertinentes et actuelles que possible;
- uniformité des normes professionnelles avec une administration donnée;
- comparaison des normes professionnelles dans toutes les administrations possibles;
- offre d'une relation entre les employeurs qui embauchent des professionnels et les nouveaux diplômés;
- promotion de la profession en soi, grâce à des normes d'exercice;
- meilleur service professionnel offert à la société, grâce à tous les avantages mentionnés ci-dessus.

À ces avantages, nous ajouterions certaines raisons pratiques liées à l'amélioration de la position qu'occupent les écoles et les programmes en administration publique au sein de leur université. En général, les programmes admissibles à l'accréditation peuvent citer la nécessité d'acquérir ou de conserver une accréditation afin de soutenir les demandes de ressources supplémentaires. Un processus d'accréditation devrait également aider les agences externes, l'une des plus pertinentes étant l'EFPC. Comme il a été noté lors du symposium de janvier de l'ACPAP et de l'EFPC, un projet d'accréditation à l'échelle nationale en administration publique faciliterait une meilleure harmonisation des programmes de l'EFPC et des programmes universitaires, et peut-être ceux d'autres gouvernements.

De manière similaire, une exposition plus détaillée des arguments contre l'accréditation est faite dans le rapport de M. Uram, mais les arguments les plus souvent cités sont les suivants :

- manque de souplesse dans l'évaluation des programmes professionnels, plus particulièrement en ce qui concerne les caractéristiques locales, régionales ou idéologiques des écoles professionnelles;
- on insiste trop sur le maintien d'un programme uniforme et rigide, ce qui empêche les écoles professionnelles de répondre adéquatement aux changements au fil du temps et entrave par conséquent l'innovation;
- trop de paperasserie dans le processus d'accréditation;
- dépendance excessive du processus d'accréditation aux règles et aux règlements plutôt qu'aux effets ou aux résultats de l'enseignement supérieur professionnel;
- trop d'importance est accordée aux mesures quantitatives communes au détriment des mesures qualitatives;
- la cherté (en raison des ressources humaines et financières nécessaires au soutien d'un processus d'accréditation adéquat) peut être considérée comme excessive, compte tenu de la faible envergure de la communauté de l'administration

publique au Canada et des ressources qui pourraient être mieux utilisées dans d'autres secteurs.

La question des coûts doit être prise très au sérieux. Si l'ACPAP entreprend la conception d'un système d'accréditation, celui-ci doit faire l'objet d'une analyse diligente des coûts d'exploitation, de même que des frais assumés par les programmes devant être accrédités.

Les arguments concernant la paperasserie et le manque de souplesse ont moins de poids, selon nous, pour deux raisons. Premièrement, les organisations qui ont recours à une méthode axée sur la mission pour ce qui est de l'accréditation semblent accorder aux unités ou aux programmes candidats une latitude considérable en ce qui concerne l'établissement de leurs propres normes et objectifs sur lesquels l'évaluation sera fondée. Deuxièmement, Gow et Sutherland citent une étude américaine qui a démontré, après l'accréditation de la NASPAA, la persistance d'une diversité dans les programmes en administration publique et l'accroissement de cette diversité dans une certaine mesure. Dans le contexte canadien, où la diversité est mise en valeur, il s'agit d'un point important et rassurant.

À notre avis, les objectifs visant la préservation de la diversité et la promotion des caractéristiques uniques ou spécialisées des programmes constituent des arguments en faveur de l'adoption d'un système d'accréditation canadien. À défaut d'un tel projet, il y a tout lieu de croire qu'un ou plusieurs programmes canadiens en administration publique chercheront à obtenir une validation par l'entremise d'une accréditation, qui par défaut sera accordée par un organisme non canadien, vraisemblablement la NASPAA. Nous croyons qu'un système d'accréditation créé et exploité au Canada est plus susceptible de respecter nos différences historiques, géographiques et linguistiques. Il s'agit-là de l'une des raisons les plus convaincantes pour aller de l'avant avec un projet d'accréditation sous l'égide de l'ACPAP.

Choix et options

Le rapport de M. Uram donne un bref aperçu des options offertes à l'égard de la structure et de la conception de base d'un système d'accréditation. Le sommaire de cet aperçu est reproduit ci-dessous :

- choix initial : si l'ACPAP doit ou non participer à l'établissement d'un régime d'accréditation;
- le cas échéant, si l'ACPAP doit faire partie du plan de la NASPAA ou créer un plan canadien indigène;
- dans le premier cas, c.-à-d. si le régime doit être joint au plan de la NASPAA, le choix consisterait à savoir si l'ACPAP s'affilierait à la NASPAA et dans quelle mesure les critères de cette dernière seraient adaptés au contexte canadien;
- si l'ACPAP devait avoir un plan canadien indigène, une série de décisions supplémentaires devraient alors être prises sur les points suivants :
 - si le processus d'accréditation doit être administré directement par l'ACPAP (ou un comité ou un sous-comité de l'ACPAP) ou si un nouvel

organisme distinct conçu uniquement pour s'occuper du processus d'accréditation devrait être créé;

- si l'accréditation des programmes doit être fondée principalement sur la mission et l'autoévaluation ou sur des critères imposés à l'externe;
- le nombre et les types de catégories à l'égard de l'évaluation;
- les critères et les normes devant être utilisés et les différents facteurs de pondération y afférents;
- la durée du cycle d'accréditation;
- les processus de formation des comités d'évaluation et la composition de ceux-ci;
- la conception des protocoles, processus et procédures, y compris ceux liés à l'éthique et au conflit d'intérêt ainsi qu'aux procédures d'appel;
- les frais.

À n'en pas douter, d'autres détails se rapportant aux options et décisions mentionnées ci-dessus auraient besoin d'être traités, de même que d'autres questions concernant le cadre de travail, telles que la relation entre l'organisme d'accréditation ou le comité et les dirigeants de l'ACPAP. D'importance égale, les décisions prises dans le cadre de cette relation devront également traiter de la séquence et de la mise en œuvre des divers éléments de tout plan d'accréditation proposé. Ces questions, de même que les recommandations relatives à un concept de base, sont décrites ci-après.

Recommandations

Les décisions et les options sont mieux représentées comme mettant en cause un certain nombre d'étapes et de séquences : déterminer de procéder à l'adoption ou non d'un régime d'accréditation; le cas échéant, déterminer la forme et sous réserve de quelles conditions ou limitations; peaufiner le concept détaillé, établir le coût de la mise en œuvre et de l'exploitation du régime et créer un protocole détaillé pour les besoins de la mise en œuvre du régime en question. Essentiellement, ce qu'il ne faut pas oublier ce sont les étapes distinctes du concept, de l'établissement des coûts et de la mise en œuvre.

Dans l'ensemble, en entreprenant ce qui vraisemblablement est l'une des initiatives les plus importantes prises par l'ACPAP jusqu'à présent, nous insisterions pour que les principes de base suivants régissent toutes les étapes du processus de conception et de mise en œuvre. Le plan d'accréditation devrait :

- être crédible *et* viable sur le plan économique;
- reconnaître les différences aux chapitres du contenu, de l'orientation et de la pédagogie parmi les différents programmes et respecter les caractéristiques marquantes historiques, linguistiques et géographiques;
- adhérer aux normes éthiques les plus élevées, plus particulièrement à l'égard des conflits d'intérêt et du maintien de relations sans lien de dépendance;
- refléter et intégrer les opinions des intervenants, tels les praticiens et les étudiants.

Comme il a été mentionné plus tôt dans notre évaluation des arguments en faveur de l'accréditation et contre celle-ci, nous sommes d'avis que l'ACPAP devrait sérieusement songer à adopter un régime d'accréditation, sous réserve de l'assurance que l'ACPAP a la capacité administrative et financière de le faire. Nous croyons également qu'un tel plan devrait être canadien, tant sur le plan de son concept que sur le plan de son application. Cependant, nous devrions tirer parti de l'expérience et de l'expertise de la NASPAA de manière appropriée et adopter les caractéristiques qui semblent bien fonctionner.

Nous recommandons que l'accréditation se limite aux programmes de maîtrise, compte tenu des coûts. De même, nous recommandons que l'accréditation vise des programmes et non des unités universitaires, puisque les programmes de maîtrise sont, dans bien des cas, offerts par des unités autres que des écoles d'administration publique dans les universités canadiennes.

Nous recommandons que les critères d'évaluation soient fondés principalement sur la base d'une mission autodéfinie ou des objectifs du programme en question. Cette mesure permettrait de respecter la diversité des programmes offerts dans le cadre des cursus de base, dans les normes d'admission et les méthodes pédagogiques.

L'administration et l'application du processus d'accréditation ne devraient pas être menées par l'ACPAP elle-même, mais par l'entremise d'une entente sans lien de dépendance, soit par un sous-comité ou peut-être une organisation complètement distincte de l'ACPAP.³ Le fait d'avoir deux organisations distinctes nous semble lourd, compte tenu du nombre limité de programmes en administration publique au Canada. De plus, il y a un avantage pour l'ACPAP d'assumer la responsabilité ultime à l'égard du processus d'accréditation, même si le processus est délégué à un comité sans lien de dépendance. En bref, nous privilégions un arrangement où le processus d'accréditation serait mené sous la gouverne de l'ACPAP par un sous-comité sans lien de dépendance.

Les recommandations ci-dessus ont trait à ce que nous croyons être les éléments de base nécessaires à un système d'accréditation. Bien entendu, il y a d'autres éléments concernant le cycle de révision, la sélection et la dotation des groupes d'experts et autres. Cependant, nous croyons qu'une architecture plus détaillée devrait être confiée à un autre comité ou groupe de travail, qui nous dirigera sur la question de la mise en œuvre.

Mise en oeuvre

Si l'ACPAP décide, en principe, de procéder à l'accréditation, nous lui recommandons d'adopter un modèle similaire à celui utilisé par la NASPAA et la ALA. Ces organismes se fient à un comité ou un sous-comité sans lien de dépendance qui est responsable de la

³ Un exemple d'organisation distincte est l'European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA), un organisme indépendant responsable du traitement de l'accréditation des écoles d'administration publique partout en Europe, qui est complètement séparée de l'European Group of Public Administration. Par ailleurs, la NASPAA a sa propre Commission on Peer Review and Accreditation (COPRA), qui est essentiellement un sous-comité de la NASPAA, lequel est ultimement responsable devant la principale organisation. De manière similaire, l'American Library Association a un comité permanent, le Committee on Accreditation (COA), qui s'acquitte des tâches d'accréditation.

gestion du processus d'accréditation. Le sous-comité de l'ACPAP serait exploité sur la base mentionnée ci-dessus : l'accréditation des programmes plutôt que des unités et le recours à une méthode de critères fondée sur la mission. Le comité superviserait l'administration générale du processus d'accréditation, y compris la nomination des groupes d'experts en accréditation.

Afin d'arriver au stade où nous sommes dotés d'un comité d'accréditation fonctionnel, nous recommandons qu'un comité de mise en œuvre soit d'abord mis sur pied. Ce comité aurait deux tâches :

- élaborer une proposition détaillée devant être mise en œuvre, y compris les procédures pour le choix des membres du groupe d'experts, les protocoles devant être utilisés dans le cadre de l'évaluation des programmes et du choix des critères appropriés, la durée du cycle de révision et d'autres questions faisant corps avec un processus d'accréditation entièrement élaboré;
- dans le cadre de l'élaboration d'une proposition détaillée, procéder également à une analyse des coûts et des moyens de financement à l'égard de ces coûts.

En bref, le comité de mise en œuvre élaborerait une proposition détaillée fondée sur les lignes directrices de base mentionnées ci-dessus, de même qu'une analyse des coûts financiers et des incidences. La proposition serait présentée au cours d'une réunion de l'ACPAP aux fins d'examen et d'approbation.

Conclusion

On peut concevoir que d'autres moyens puissent être déployés pour atteindre les objectifs visant à améliorer la visibilité des programmes en administration publique et en politique publique, à fournir l'assurance aux intervenants de la qualité des programmes, à déterminer les éléments de base des programmes et à promouvoir l'autoamélioration. Cependant, nous sommes d'avis que l'accréditation est le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs et de le faire de manière systématique et visible. La question de la préservation des caractéristiques uniques et des besoins des intervenants particuliers peut être résolue efficacement grâce à des critères « fondés sur la mission ».

La question des coûts et de la capacité générale de l'ACPAP à gérer un processus d'accréditation crédible est une question sérieuse. Elle devrait être examinée attentivement pendant le processus de conception détaillée. Cependant, il y a vraisemblablement certains moyens originaux de résoudre ces questions. Par exemple, le nombre d'universitaires et de praticiens chevronnés en administration publique nouvellement retraités ne cesse de croître et l'on pourrait avoir recours à ceux-ci pour la dotation des groupes d'experts en accréditation et peut-être pour siéger au comité d'accréditation lui-même. Les ressources et le soutien de l'Institut d'administration publique du Canada, de l'EFPC et des commissions de la fonction publique pourraient s'avérer une aide précieuse en ce qui a trait aux coûts. Nous croyons que ce soutien peut très bien être offert, puisque l'accréditation sera, en fin de compte, bénéfique non seulement aux étudiants et aux programmes en administration publique, mais également à la profession dans son ensemble, y compris les organisations du secteur public qui embauchent les diplômés de nos programmes.