



**«L'évaluation et la planification stratégique
sont-elles complémentaires ?»**

par

**Michel Paquin, Ph.D.
professeur à l'École nationale d'administration publique**

Communication présentée au 4^e colloque de la Société québécoise d'évaluation de programmes tenu à Québec, hôtel Loews le Concorde, le 8 novembre 1993.

Consacrer une table-ronde à la question "L'évaluation et la planification stratégique sont-elles complémentaires ?" peut apparaître, à première vue, assez étrange tant la réponse semble évidente. En effet, lorsqu'on représente un cycle de planification, on situe généralement une étape d'évaluation dont les extrants servent d'intrants au processus de planification. Lorsque, en 1990, j'ai entrepris, avec mon collègue Mohamed Charih, une recherche sur la planification stratégique dans les ministères fédéraux et québécois, nous nous attendions à trouver une relation avec l'évaluation de programmes. À notre grande surprise, une telle relation n'existait pas. J'essaierai d'expliquer pourquoi plus tard.

Dans ma communication, je vais reprendre les quatre questions qui étaient suggérées pour cette table-ronde:

1. Qu'est-ce que la planification stratégique?
2. Comment est-elle pratiquée dans divers milieux?
3. Y a-t-il des efforts pour lier la planification stratégique et l'évaluation?
4. Comment ces deux outils peuvent-ils servir à bonifier la performance des programmes?

Les réflexions que je vais livrer proviennent de l'étude de ministères fédéraux et québécois. Ce que je vais avancer ne s'applique pas nécessairement à d'autres milieux. De plus, les ministères étudiés (six à chacun des niveaux de gouvernement) ne sont pas nécessairement représentatifs de la situation dans son ensemble. Il peut donc y avoir des cas que nous n'avons pas étudiés où la situation peut être différente. Enfin, la situation a pu évoluer depuis que la recherche a été effectuée. Après tout, l'évaluation de politiques et de programmes est une fonction qui est probablement

maintenant mieux implantée et reconnue. J'invite donc les praticiens qui sont présents à compléter et à mettre à jour le portrait que je vais maintenant brosser.

Qu'est-ce que la planification stratégique?

La stratégie d'entreprise est un concept qui s'applique aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. La planification stratégique est un processus qui permet à l'organisation d'aligner sa production de biens et de services sur les demandes exprimées par son environnement. La stratégie établit les orientations générales de l'organisation en définissant sa mission, les objectifs qu'elle poursuit, ses valeurs et sa philosophie de gestion, les produits et services qu'elle entend offrir et les actions qu'elle entend prendre pour atteindre ses objectifs.

En dépit de la variété rencontrée dans les expériences de planification stratégique que nous avons étudiées, celles-ci ont en commun le recours à un processus visant à faire le diagnostic d'une situation par l'examen des changements intervenants au niveau de l'environnement externe (ce qui conduit à l'identification des opportunités et des menaces pour l'organisation) et de la situation rencontrée au niveau du milieu interne (ce qui conduit à l'identification des forces et des faiblesses de l'organisation), à cerner les enjeux stratégiques qui confrontent l'organisation et à concevoir les moyens d'action pour faire face à la situation. La planification stratégique s'inscrit donc dans la gestion continue du changement et elle constitue un guide pour l'action.

La planification stratégique se distingue des processus de planification à long terme existant auparavant. Dans notre recherche, les ministères ont fait état des objectifs poursuivis par la planification stratégique comme étant l'identification des enjeux stratégiques et la détermination des orientations du ministère (mission, mandats, priorités), l'introduction d'un changement culturel (valeurs, philosophie de gestion, mobilisation et responsabilisation du personnel), une meilleure intégration de

l'organisation, l'amélioration de l'efficacité et de la productivité, l'amélioration de la satisfaction et de la qualité de vie au travail, l'amélioration de la qualité des services à la clientèle et l'amélioration des communications internes et externes. Le processus de planification stratégique contient donc de nombreux éléments nouveaux empruntés aux idées de gestion novatrice: définir la mission de l'organisation, mobiliser et responsabiliser les employés, gérer la qualité, etc.

La pratique de la planification stratégique

Dans la majorité des cas que nous avons étudiés, tant à Ottawa qu'à Québec, l'introduction de la planification stratégique correspond à l'arrivée d'un nouveau sous-ministre. La volonté du nouveau sous-ministre de "savoir où on s'en va", d'imposer une certaine direction, de faire partager une vision commune ou une philosophie de gestion semble être le facteur déclencheur de la plupart des expériences de planification stratégique. Nous avons également constaté que le départ d'un sous-ministre pouvait conduire à mettre de côté le processus amorcé.

Si la planification stratégique est un processus piloté du sommet, sa gestion est cependant confiée généralement à un porteur du dossier. Au Québec, les porteurs de dossier peuvent appartenir à des niveaux hiérarchiques très différents: sous-ministre adjoint, secrétaire du ministère, chef de service et même professionnel. Au gouvernement fédéral, le porteur de dossier est généralement un sous-ministre adjoint aux politiques ou aux politiques et à la planification. Au Québec, la plupart des ministères ont mis sur pied des instances spécifiques pour l'élaboration du plan (comités ou groupes de planification), mais dans certains ministères ce rôle est joué par le comité exécutif. Au gouvernement fédéral, la plupart des ministères ont créé une direction de la planification stratégique pour gérer le processus mais

l'identification des enjeux stratégiques et l'élaboration du plan incombent au comité de gestion du ministère.

Dans toutes les expériences de planification stratégique étudiées, le rôle des gestionnaires est apparu très important, tandis que les services de planification, là où ils existent, ont joué un rôle de soutien. Autrement dit, ce sont les gestionnaires qui ont élaboré le plan stratégique et non les planificateurs. Il existe cependant des variations quant au degré de participation des gestionnaires. Par exemple, pour les six cas québécois étudiés, dans trois cas tous les gestionnaires ont participé activement à une ou plusieurs des étapes reliées à la définition de la mission, à l'analyse des principaux problèmes ou défis, à la définition des objectifs et des valeurs ou principes d'action. Dans les autres cas, les grandes orientations ont plutôt été définies par la haute direction mais tous les gestionnaires ont été appelés à proposer des moyens d'action.

Il ressort de l'examen de la pratique de la planification stratégique que celle-ci n'est pas un processus de nature technocratique confié à des experts mais un exercice visant à déterminer les orientations d'un ministère piloté par la haute direction qui y associe généralement l'ensemble des gestionnaires.

Les relations entre la planification stratégique et l'évaluation

Lorsque nous avons entrepris notre recherche, nous nous attendions à trouver un lien étroit entre la planification stratégique et l'évaluation de programmes. En effet, il nous apparaissait que l'évaluation était en mesure de fournir des informations utiles pour l'analyse des problèmes et la conception des propositions d'action. Or, nous n'avons pas trouvé une telle relation, soit parce que l'évaluation de programmes n'était pas un processus courant, soit parce qu'on n'avait pas cru bon d'établir une telle relation. Dans un ministère québécois, notre interlocuteur a même affirmé ne pas croire en

l'évaluation. Donc, en général, la planification stratégique et l'évaluation de programmes fonctionnent plutôt séparément. Ceci ne signifie pas cependant que l'évaluation est inutile lors de la planification stratégique. Les gestionnaires qui ont à décider des orientations ont certainement à l'esprit les conclusions des évaluations dont ils ont pu prendre connaissance, mais il n'y a pas de relation spécifique établie avec l'évaluation lors de la conception de la stratégie ministérielle. Comment peut-on expliquer une telle situation?

Premièrement, on pourrait mettre en question la valeur des évaluations faites dans les ministères et la possibilité qu'elles puissent contribuer utilement à la planification stratégique. La planification stratégique vise des réorientations fondamentales. Or, et je m'inspire ici de mon collègue Richard Marceau, il semble que l'évaluation de programmes a très peu réexaminé la raison d'être des programmes, elle a peu servi à la mesure du coût et du rendement des programmes et elle a peu considéré l'étude d'alternatives radicalement différentes du statu quo. En fait, l'évaluation de programmes, et ce n'est pas propre au gouvernement du Québec, est souvent définie de façon trop étroite pour être vraiment utile lorsque l'on considère des réorientations fondamentales.

Je voudrais souligner que, même si l'évaluation de programmes n'était pas définie de façon étroite, sa contribution à la planification stratégique serait limitée par le fait que la cible de la planification stratégique ne se limite pas aux programmes. L'analyse de contenu du plan stratégique de huit ministères québécois comprenant un total de 264 recommandations m'a permis de constater que seulement 35% des recommandations se rapportent aux programmes des ministères. Près de la moitié des recommandations ont trait à la gestion interne tandis que les autres concernent les relations avec l'environnement.

Deuxièmement, si, d'une part, la planification stratégique et, d'autre part, l'analyse de politique et l'évaluation de programmes, partagent une approche commune (évaluer une situation problématique, définir des objectifs, concevoir des moyens d'atteindre les objectifs et les comparer, évaluer l'atteinte des objectifs), il s'agit de deux disciplines différentes, chacune ayant ses programmes de formation, ses revues, etc. La perspective de chacune de ces disciplines est différente. La planification stratégique est vue comme une fonction importante exercée par la haute direction. L'analyse de politique et l'évaluation de programmes sont vues comme des fonctions exercées par des spécialistes. Les clichés jouant de part et d'autre, on se méprise ou, au mieux, on s'ignore.

Troisièmement, il est difficile de réconcilier le cycle de la planification stratégique avec celui de l'évaluation. La planification stratégique est une opération entreprise occasionnellement, par exemple tous les trois ou cinq ans. C'est une opération accomplie assez rapidement, la durée se situant habituellement entre six mois et un an. De son côté, l'évaluation de programmes est un processus en vertu duquel un certain nombre de programmes sont évalués à chaque année, selon les priorités établies. Faire des demandes spécifiques d'évaluation de programmes pour alimenter un processus de planification stratégique est difficilement compatible avec le caractère continu de l'évaluation et le temps requis pour effectuer les analyses. On peut, au mieux, tirer profit des évaluations déjà effectuées; certaines faites il y a un certain temps sont d'ailleurs d'un intérêt forcément limité.

Planification stratégique, évaluation et performance des programmes.

Comment la planification stratégique et l'évaluation peuvent-elles contribuer à améliorer la performance des programmes? Un grand nombre des recommandations des plans stratégiques visent l'amélioration de la performance des programmes. Ainsi,

l'analyse de contenu des plans de huit ministères québécois a permis de constater que les recommandations relatives aux programmes portent, dans 37% des cas, sur l'amélioration d'un programme, comparativement à 27% pour l'implantation d'un nouveau programme et 5% pour la poursuite d'un programme. Ces recommandations visent surtout l'efficacité (le degré d'atteinte des objectifs) des programmes et très peu l'efficience. La qualité des services à la clientèle est également présente dans bon nombre de cas.

Les recommandations des plans stratégiques sont des orientations d'action qu'il reste à opérationnaliser. Aussi, c'est dans le cadre des plans d'action annuels que des mesures précises seront envisagées. Sans ce passage à l'action, les plans stratégiques ne sont directement d'aucune utilité pour l'amélioration de la performance. Parmi les actions prises, certaines peuvent consister en l'évaluation de programmes. J'ai toujours cru que l'amélioration de la performance était le but principal de l'évaluation. Cependant, là aussi il faut passer à l'action. Qu'advient-il des recommandations découlant des évaluations?