

L'ÉVALUATION ET LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE
SONT-ELLES COMPLÉMENTAIRES?

NOTES POUR UNE TABLE RONDE

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION DE PROGRAMME
4^{ème} COLLOQUE, 8 NOVEMBRE 1993
QUÉBEC

Fernand Gosselin, directeur
Direction de la planification et de l'évaluation
Ministère de la Justice
Sainte-Foy (Québec)

octobre 1993

S Q E P

Je pourrais vous dire, comme dans le livre, que la planification stratégique est:

"un processus systématique grâce auquel l'organisation examine les opportunités et les menaces de l'environnement, analyse ses forces et ses faiblesses, révisé ou définit sa mission, élabore ses priorités, fixe ses objectifs et détermine les moyens pour les atteindre."

Mon expérience me porte toutefois à croire que cela n'est pas aussi simple, aussi linéaire. Ce serait trop beau pour être vrai.

Le processus de planification stratégique — de gestion stratégique — est beaucoup plus complexe, car il se réalise avec de multiples acteurs qui ont tous des intérêts à défendre.

Planifier stratégiquement c'est prévoir au plus haut niveau de l'organisation, c'est vouloir qu'un ou des changements s'opèrent; c'est accepter que l'organisation change et, c'est à espérer, qu'elle évolue.

Pour éviter que le changement souhaité ne demeure qu'un vœu pieux pensé par les planificateurs et ensuite remis aux gestionnaires pour fins d'exécution, j'aimerais mieux vous entretenir de GESTION STRATÉGIQUE.

Gérer stratégiquement, c'est s'appuyer sur tout le processus de gestion d'une manière stratégique; donc planifier stratégiquement, diriger

stratégiquement, organiser stratégiquement, contrôler stratégiquement et évaluer stratégiquement. Ce faisant, il y a beaucoup plus de chances que l'évaluation et la planification soient complémentaires puisque, dès le départ, elles se retrouvent toutes deux dans le cycle courant de la gestion.

La gestion stratégique n'est, à mon avis, rien d'autre qu'un exercice continu qui permet d'avoir un projet d'entreprise, c'est-à-dire un projet qui

- **donne un sens clair de la finalité de l'entreprise, de son organisation, de son orientation et de la situation future visée et, quand cette image est largement partagée, qui permet à des individus de cerner leurs propres rôles dans l'entreprise que dans la société dans son ensemble.**

En des mots plus simples, gérer stratégiquement c'est vouloir, en tant qu'entreprise humaine, se donner:

- UNE MISSION
- UNE VISION
- UN HORIZON
- UNE MOBILISATION
- UNE ORGANISATION
- UNE ÉVALUATION

La gestion stratégique se pratique dans les divers milieux quand les décideurs conviennent que le temps est venu d'aborder les questions suivantes:

qui sommes-nous? Pourquoi sommes-nous là en tant qu'entreprise? Qu'est-ce qui fait que nous ne serions plus là? Qui sont nos clients? Sont-ils externes ou internes? Quelles sont les opportunités ou les menaces de notre environnement? Disposons-nous des marges de manoeuvre pour agir? Mobilisons-nous nos employés? Quelles sont les valeurs qui nous animent? Nous arrêtons-nous souvent pour faire le point? Quels sont nos prix de revient? Nos processus de production sont-ils optimaux? Qu'est-ce que nous faisons et que nous ne devrions surtout pas faire? Etc., etc..

Aussi, permettez-moi de vous entretenir à ma façon des concepts-clés dont j'ai fait mention (mission, vision, etc.) en m'inspirant de mon vécu et aussi largement des écrits de Robert Waterman¹, de Warren Bennis², d'Alain Martin³, de Martin Forest⁴ du groupe CFC et enfin des textes rédigés par Jean-Marc Salvat⁵ à partir des notes et propos du colloque "*À la recherche de l'organisation de demain*" organisé par le Groupe Innovation.

- **UNE MISSION**, c'est-à-dire la raison d'être de la création initiale de l'organisation; son créneau approprié dans la société.

Au ministère où je travaille, il n'y a pas encore de mission officielle. Elle est toutefois en train d'être élaborée. Tout semblait si clair depuis le temps où le MJQ existe. Des événements ont forcé malgré eux un requestionnement du ministère (Sommet de la Justice, opération réalignement, un processus de gestion intégré, etc.).

Actuellement, même si elle n'est pas encore officielle, la mission du ministère risque d'être la suivante:

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE A POUR MISSION DE FAVORISER LA RECONNAISSANCE ET LE RESPECT DES DROITS DES CITOYENS.

À cette fin, il veille à ce que les règles de droit soient respectueuses des droits et libertés et que ces règles soient orientées vers l'instauration de rapports plus harmonieux et plus équitables, aussi bien entre les personnes qu'entre elles et l'État.

Il voit également à ce que les citoyens puissent avoir accès à un système judiciaire de qualité.

De plus, le ministère conseille le gouvernement sur la légalité de ses actions.

Enfin, il soutient le ministre de la Justice dans son rôle de procureur général, tant en matière civile que pénale, et il assure l'enregistrement et la publicité des documents publics et privés qui lui sont confiés.

Parce que trop occupé à éteindre des dizaines de feux à la fois — comme bien d'autres ministères et organismes — le ministère semblait avoir mis de côté la mission pour laquelle il avait été créé. L'obligation de revenir aux activités essentielles n'est pas étrangère à la décision de définir sa mission.

Même si parler de mission semble être, pour plusieurs, de niveau métaphysique, ce n'est pas tant le résultat — l'énoncé de mission — qui est important, c'est le fait de permettre à tous ceux et celles qui le désirent dans l'organisation d'être associés au processus de définition de mission et de mieux comprendre ainsi le pourquoi de leurs activités professionnelles.

- **UNE VISION**, c'est-à-dire une image mentale d'un état futur possible et souhaitable de l'organisation.

Cette image peut être aussi vague qu'un rêve, aussi précise qu'un but à atteindre ...

Une vision, c'est encore une vue réaliste, crédible, attirante pour l'organisation; c'est une situation meilleure, à maints égards, que celle qui prévaut.

Luther King, J.A. Bombardier, Alphonse Desjardins, Henry Ford, J.F. Kennedy, René Lévesque avaient tous une vision.

La vision d'une organisation, pour être crédible, doit s'incarner dans un ou des leaders capables de:

- **voir en avant**, afin de pouvoir juger de la compatibilité de l'entreprise (du ministère, de l'organisme) avec l'évolution probable de la société où elle évolue;
- **voir en arrière**, afin de ne pas être en violation avec les traditions et la culture organisationnelles;

- **voir en périphérie**, afin d'appréhender les réactions éventuelles des concurrents et des partenaires;
- **voir globalement**, afin que les événements (opportunités ou menaces) soient bien interprétés;
- **voir en profondeur**, afin que le tableau entier soit vu dans le détail et replacé dans une perspective appropriée.

Avec une vision, le dirigeant jette un pont entre le présent et l'avenir en captant le cœur et la raison des employés de l'organisation; il prône et vit des valeurs, il s'engage et il propose des aspirations.

Ainsi, le MJQ propose cinq valeurs: **le respect de la personne, la responsabilité, la solidarité, la qualité des services, l'économie**. Elles ne sont toutefois pas encore officielles et elles devraient être soumises à la consultation dans les meilleurs délais.

Une vision ne peut être imposée à une organisation ni par décret, ni par l'exercice du pouvoir, ni par coercition. C'est bien davantage un acte de persuasion, de création d'un engagement enthousiaste et total parce que la vision proposée est juste pour l'époque, juste pour l'organisation et juste pour les hommes et les femmes qui y travaillent.

Exemples: Roland Arpin, Iacocca, Jacques Demers, Charles Dutoit.

La vision n'a rien de mystique. Elle réfère directement aux résultats à obtenir à long terme, aux grands objectifs à atteindre; elle confère du sens,

elle transcende les objectifs à court terme en les insérant dans un tout cohérent. Comme les grands défis, la vision réveille la capacité collective.

Au MJQ, la vision du ministre est relativement claire: une justice accessible, déjudiciarisée, de qualité, moins impersonnelle, adaptée à la société québécoise.

Cela se traduit dans une réforme du Code civil, du Code de procédure pénale, dans une révision du système d'aide juridique, dans une réorganisation des systèmes d'aide et d'indemnisation aux victimes d'actes criminels, dans la mise en place de mesure de médiation pour éviter d'aller au tribunal, etc..

- **UN HORIZON**, c'est-à-dire une limite dans le temps.

Pour qu'une vision soit crédible aux clients et aux membres de l'organisation, il faut fixer certaines frontières.

La limite dans le temps n'avait certes pas la même valeur pour les constructeurs de cathédrales qu'elle en a pour les constructeurs d'automobiles; l'important est que cette limite soit crédible, c'est-à-dire perçue comme atteignable dans un temps jugé accessible par tous.

Pour Roland Arpin, 1 million de spectateurs en 4 ans; pour Yves Landry de Chrysler Canada, des pertes converties en profits en 2 ou 3 ans, pour la mairesse Boucher, un poste de pompiers à l'intérieur d'un mandat;

voilà quelques exemples où un horizon rend la vision encore plus légitime et plus crédible.

Vision et horizon trouvent tout leur sens dans cette phrase de Wayne Gretzky: "*L'important n'est jamais l'endroit où se trouve la rondelle mais celui où elle sera*". Pour le moins qu'on puisse dire, l'horizon de Wayne n'est certes pas celui des constructeurs de cathédrales ... ou de nos bureaucraties gouvernementales!

- **UNE MOBILISATION**, c'est-à-dire ce qui fournit une impulsion, un mouvement. En droit pénal, c'est le but particulier par lequel s'explique un acte. D'ailleurs, ne parle-t-on pas du mobile du crime?

Alors que la motivation est effectivement liée aux personnes et qu'elle repose sur un besoin à satisfaire, un manque à combler; la mobilisation, quant à elle, se réfère à l'équipe et est l'affaire du gestionnaire. C'est lui — c'est elle — qui doit engager toute l'équipe dans la poursuite d'un but précis.

De la même manière qu'il n'y a pas de motivation sans besoin ressenti, il n'y a pas de mobilisation sans vision et projet d'entreprise.

La motivation est personnelle, la mobilisation est collective.

Un exercice de gestion stratégique, fondé sur la mission de l'entreprise, traduit dans une vision sur un horizon crédible, ne débouchera sur aucun succès significatif s'il n'est pas mobilisateur.

Mobiliser, c'est canaliser l'attention de tous les membres de l'entreprise vers un but commun; c'est tracer des objectifs réalistes et réalisables parce que les êtres humains souhaitent simplement être reconnus pour leur apport à l'entreprise et qu'ils croient pouvoir être engagés dans une aventure créative et réfléchie, tout au moins pour le secteur où ils oeuvrent.

Les grands leaders hissent leurs collaborateurs à des niveaux élevés de réalisation en leur montrant en quoi leur travail contribue à la réalisation d'objectifs valables; ils savent d'instinct que tout homme et toute femme désire être quelqu'un d'important, d'utile ... quelqu'un respecté et mis à contribution.

Les vrais leaders — ceux et celles qui croient en un projet d'entreprise — mobilisent, c'est-à-dire donnent un mobile à l'action; ils pratiquent une philosophie de gestion de type "*gagnant-gagnant*", ils tirent plus qu'ils ne poussent en attirant et en stimulant les autres vers une vision passionnante de l'avenir.

Warren Bennis estime que "*trop d'entreprises souffrent d'un excès de gestion et d'une carence de leadership*".

Depuis quand avons-nous dit que l'on travaillait pour quelqu'un, que nous étions fiers d'être dans l'équipe de "XYZ"? Quand la dernière fois avons-nous parlé de nos "*chefs*" en des termes passionnants?

- **UNE ORGANISATION**, c'est-à-dire un lieu de ralliement pour des hommes et des femmes engagés. Une organisation, c'est un peu comme une grande fourmilière où vit et s'agite une multitude de personnes.

Dans un essai intitulé "*La psychologie de la pensée*", Herbert Simon nous demande d'imaginer une fourmi se frayant un chemin à travers une plage balayée par les vents ... Simon, prix Nobel d'économie, décrit le chemin laborieux de la fourmi, se penchant à droite pour faciliter l'ascension d'une petite dune raide, contournant un caillou, s'arrêtant un moment pour bavarder avec une congénère:

"Ainsi, dit-il, la fourmi se fraye-t-elle un chemin tortueux et hésitant ... C'est une suite de segments irréguliers et angulaires: une marche pas tout à fait fortuite, car elle dénote un sens inné de la direction, la poursuite d'un objectif.

La métaphore de la fourmi — poursuit Simon — constitue un bon modèle de comportement pour les non-fourmis: Pris comme figure géométrique, le chemin de la fourmi est irrégulier, complexe, difficile à décrire. Mais sa complexité est en réalité inhérente à la surface de la plage, et non à la fourmi."

Les meilleurs fourmillères ne devront plus leur survie à des hommes et à des femmes qui obéissent mais bien à des hommes et à des femmes qui, à la manière des fourmis, prennent des initiatives, qui décident et qui s'engagent. La logique de l'obéissance doit céder le pas à la logique de la responsabilité. — (Vous ne m'en voudrez certainement pas d'avoir trafiqué un petit peu les propos de Hervé Sérieyx).

Il faut de l'enthousiasme, de la foi, de la fierté et de la volonté pour travailler ensemble à une cause commune. Trouvons la cause et nous découvrirons l'organisation.

Art McNeil, fondateur et président de Achieve International, firme spécialisée dans les changements de culture au sein des organisations, affirme que *"le problème des organisations n'en est plus un de productivité des employés et des travailleurs, il en est un de management, de leadership et de structures"*, ... et je suis porté à le croire.

Le temps est venu de faire autrement, affirme Hervé Sérieyx, qui en appelle à une véritable révolution des structures organisationnelles et des esprits. La problématique s'est métamorphosée ... Tout est à refaire et à repenser.

L'organisation de demain — l'organisation nouvelle — ne pourra naître que si de nouvelles manières de penser, d'être soi-même et d'être ensemble émergent.

Au cours des dernières années, nous avons tenté, au MJQ, de changer l'organisation en proposant de faire les choses autrement: un processus de gestion intégré, une gestion des projets et mandats ministériels, une démarche ministérielle d'amélioration de la qualité axée sur les clients, les processus et le personnel, une opération-réalignement qui met l'emphase sur la réingénierie de gestion, etc.. Nous avons beaucoup travaillé sur le savoir et le savoir faire. Nous avançons timidement vers le savoir être.

Tout n'est pas facile, il y a du scepticisme, de la résistance au changement ... surtout que, pour plusieurs, cela se traduit en compression de crédits et d'employés.

L'organisation de demain ne saura se construire que si les décideurs disposent d'une information adéquate pour éclairer leurs décisions ... et c'est ici qu'entre en jeu l'évaluation. À propos, je parle d'information adéquate beaucoup plus que d'information parfaite car je ne peux ignorer l'intuition dans le processus décisionnel.

- **UNE ÉVALUATION**, c'est-à-dire la décision de porter un jugement sur la valeur et le prix du pourquoi même des organisations:
 - les intrants
 - les activités
 - les extrants.

Dans le domaine public, on parle d'évaluation en termes d'évaluation de programme; on présente cette dernière comme *"avant tout une*

démarche intellectuelle visant à porter un jugement." Elle constitue tout particulièrement une des sources d'information nécessaire à la planification dans la mesure où elle **précise** le degré auquel les besoins circonscrits par la planification ont été pris en compte.

L'évaluation de programme a pour but de fournir des informations permettant de confirmer ou de remettre en question la raison d'être d'un programme et de soutenir la prise de décision concernant les orientations à privilégier, la conception, l'organisation et la réalisation d'un programme. On cherche donc à mesurer et à apprécier l'efficacité avec laquelle les objectifs d'un programme sont poursuivis, ainsi que l'impact du programme, sa pertinence et l'efficience des moyens d'exécution.

Je considère que l'évaluation de programme est très peu exploitée dans l'appareil public, probablement parce qu'on **ne sait pas trop qui doit l'initier**. Certains pensent que ce sont les élus parce qu'ils en sont ultimement responsables devant l'assemblée nationale et la population, d'autres croient que ça devrait être les administrateurs publics parce que, en bout de course, ils sont imputables de la qualité de l'exécution du programme. Peut-être aussi n'est-elle pas exploitée parce qu'elle fait peur dans ses résultats; qui aime savoir que les objectifs d'un programme ne sont plus pertinents? Qui aime semer le chaos?

Je ne suis par ailleurs pas surpris qu'il en soit de même pour une autre importante fonction d'évaluation: le balayage de l'horizon. En planification, c'est pour ainsi dire le premier acte d'évaluation que l'on pose ou qu'on

devrait poser; c'est en effet "le processus par lequel une organisation surveille en permanence l'univers extérieur de signaux, d'événements, de transactions et d'imprévus, dans le but de repérer des occasions potentielles, d'exploiter des atouts, d'introduire des innovations et de détecter des menaces, des faiblesses, des règles, des aptitudes, des tendances et des variations de valeurs sociales. L'objectif général est alors de mieux prendre conscience du milieu, c'est-à-dire de rassembler les données nécessaires pour surveiller continuellement les facteurs déterminant le succès de l'organisation."

Balayer l'horizon dans les entreprises, gouvernementales ou privées, c'est vouloir analyser l'environnement externe et immédiat et préparer l'avenir de l'entreprise. C'est ce qui permet notamment d'identifier les problèmes, de dégager les enjeux et de déterminer les objectifs; c'est essentiellement une fonction d'analyse au même titre qu'une évaluation de programme.

C'est là où le cercle est bouclé, c'est là où débute l'exercice de gestion stratégique, c'est là où il se termine, c'est là où il recommence.

LA COMPLÉMENTARITÉ DE L'ÉVALUATION ET DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE.

Si l'évaluation et la planification sont à ce point complémentaires, pourquoi la performance des programmes ne s'en trouve-t-elle pas bonifiée?

Mon expérience m'a appris qu'il n'y a, somme toute, que deux conditions pour que les changements se réalisent dans les organisations; tout d'abord, que le changement désiré soit formellement et ouvertement appuyé par le premier décideur et son conseil de direction; ensuite, que ce changement paraisse bénéfique à ceux qui le "*subissent*" parce que l'être humain fonctionne consciemment ou non en termes d'analyse coûts-bénéfices.

Ainsi, si l'on désire un véritable projet d'entreprise qui soit le résultat d'une solide évaluation et d'une planification crédible, il faudra que nos décideurs prennent les décisions qui s'imposent pour légitimer les fonctions de planification et d'évaluation, il leur faudra afficher ouvertement leurs croyances en ces fonctions et les mettre en pratique pour que les hommes et les femmes s'engagent à leur suite: ils devront accepter d'être des mobilisateurs, de fournir les mobiles, en d'autres mots, de faire voir les bénéfices ou tout au moins d'atténuer les coûts.

LES EFFORTS POUR LIER LA PLANIFICATION ET L'ÉVALUATION.

Oui, des efforts doivent être mis pour lier la planification et l'évaluation. Parce que je crois que ces deux fonctions sont strictement des fonctions d'analyse, l'une *a priori*, l'autre *a posteriori*, il nous faudra éliminer les frontières entre les spécialistes des deux communautés et nous approcher de nos clients, le premier décideur comme les autres gestionnaires.

Nos efforts devront être canalisés vers le réaligement de l'appareil gouvernemental en valorisant tout ce qui peut permettre de gérer l'essentiel au moindre coût, seul véritable critère de la performance des programmes.

Que l'on soit au début du processus comme conseillers en planification ou à la fin comme conseillers en évaluation, prenons la place qui nous est faite en ces temps où les questionnements se font plus que jamais.

CONCLUSION

En terminant, j'aurais presque le goût de vous demander si, par exemple, les visions et les projets d'entreprise sont possibles dans le domaine public; même si j'ai mon opinion là-dessus, j'aimerais beaucoup connaître celle des personnes dans la salle comme celle de mes collègues de la table ronde.

Et si l'on parlait également de leadership, de changement de paradigmes, etc ...!

BIBLIOGRAPHIE

- ¹ WATERMAN, Robert. *Les champions du renouveau*, Inter Éditions, Paris, 1990.
- ² BENNIS, Warren et NADUS, Burt. *Diriger, Les secrets des meilleurs leaders*, Inter Éditions, Paris, 1985.
- ³ MARTIN, Alain. *La gestion proactive, Nouvelles perspectives sur la prise de décision*, Institut supérieur de gestion, Ottawa, 1987.
- ⁴ FOREST, Martin. *Mobiliser son équipe*, Groupe CFC, Montréal, 1992.
- ⁵ SALVET, Jean-Marc. *Vers l'organisation du XXI^{ème} siècle*, Groupe Innovation, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1993.