



SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES,
affiliée à la Société canadienne d'évaluation

Bénéfices et difficultés de la planification

Exposé de Yvon Tremblay,
Vision technique internationale
lors du 4^e Colloque de la SQEP

Québec, novembre 1993

Mesdames et messieurs,

Je remercie les organisateurs du colloque de m'avoir invité à venir échanger avec eux sur le processus de planification et d'évaluation.

J'avoue que j'avais sous-estimé, lorsque j'ai accepté l'invitation, les difficultés de jeter un regard sur l'administration publique du Québec pour parler de l'application qui a été faite des deux processus ou du processus complémentaire de la planification et de l'évaluation.

Aussi, j'ai choisi, à travers un regard partiel et partial, de vous présenter le cheminement de quelques démarches de planification et d'évaluation auxquelles j'ai été mêlé au moment de mon séjour dans l'administration publique.

Pour ce faire, j'utiliserai la méthode des «confidences au coin du feu», plutôt qu'une approche à caractère méthodologique. J'essaierai donc, de façon très sommaire, et à travers une approche transversale de vous présenter le cheminement de certains processus de planification et de vous donner des exemples de résultats et de difficultés en tirant quelques leçons. Pour être un exhaustif, il faut couvrir quatre grandes périodes pour bien comprendre les enjeux d'aujourd'hui. Ces grandes périodes seront les suivantes, qui correspondent au cycle d'alternances politiques.

1^{ère} période: 1960-70 - Après un premier abandon de la démarche générale de planification, on a surtout travaillé à l'intérieur de démarches sectorielles et régionales.

2^{ème} période: 1970-76 - Avant cette période, l'accent a été surtout placé sur le thème général de l'utilisation du PPBS comme moyen central de planification budgétaire avec un accent important sur le développement.

3^{ème} période: 1976-85 - L'accent a été mis sur une démarche plus englobante de planification, accompagnée par un large processus de concertation. On voulait définir un nouveau projet de société.

4^{ème} période: 1985-93 - L'accent sera mis sur la rationalisation de la gestion et accompagné de démarches horizontales ou sectorielles significatives, avec maintenant un retour aux impératifs de la réduction de l'administration publique.

Nous terminerons par quelques conclusions générales.

1^{ère} période - 1960-70

C'est le début de la révolution tranquille, commencée par le parti Libéral qui se continuera sous le parti de l'Union Nationale. Quatre grandes orientations servent de cadre général à la planification:

- Il faut créer une véritable administration publique moderne;
- Il faut doter la société québécoise des grands instruments nécessaires à son développement économique;
- Il faut créer les grands services de base à la population en matière de santé, d'éducation, de justice, etc.
- Il faut occuper le territoire, lui donner les grandes infrastructures de base.

Ces grandes orientations, elles découleront et se préciseront progressivement à la lumière de certaines démarches de planification et aussi de la mise en place progressive d'équipes de recherche et de planification dans tous les ministères, inspirées d'ailleurs par une forte volonté politique.

1.1. Tentative et abandon des démarches de planification globale

C'est en 1960 que le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) a travaillé à l'élaboration d'un plan global de «l'aménagement économique du Québec». Vous voyez qu'à cette époque, on mêlait les concepts d'aménagement et de développement.

Après deux ans de travail, la démarche d'inspiration française fut abandonnée pour plusieurs raisons (rapport Parenteau-Lahaie-Marchand).

- Il n'existait pas d'équipe structurée de recherche dans les ministères;
- Il n'existait pas de cadre comptable comme la comptabilité nationale;
- Il n'existait pas de cadre régional cohérent (25 divisions territoriales différentes);
- Il n'existait pas de grandes institutions économiques significatives;
- Par ailleurs, il existait un cadre décisionnel gouvernemental partagé fédéral-provincial.

Le COEQ a donc concentré son travail sur:

- les instruments nécessaires à la planification:
 - la mise au point d'une comptabilité nationale avec le Ministère de l'industrie et du commerce (MIC);
 - l'adoption de la carte des régions administratives avec le MIC;

- la création des conseils économiques régionaux

- les institutions nécessaires à un développement économique plus autonome:
 - Hydro-Québec

 - Caisse de dépôt et de placement

 - SOQUIP, SOQUEM, etc.

Durant cette période, deux démarches importantes sont conduites: l'élaboration du plan de l'est du Québec, la création de trois communautés urbaines et régionales.

Attardons-nous un peu sur ces deux démarches.

1.2 Le plan de l'est du Québec (BAEQ)

Le plan de l'est du Québec a constitué la première véritable démarche de planification à l'échelle d'une région. Suite à une démarche d'enquête participation sur le terrain de plus de trois ans, le plan, lorsqu'il fut déposé au gouvernement, contenait:

- des orientations stratégiques à long terme
- des programmes et des projets découlant de la stratégie de développement proposée
- des structures d'exécution et des budgets significatifs (411 millions \$ découlant d'une participation des deux gouvernements);
- des mécanismes de participation de la population.

Le gouvernement de l'époque fut fort embarrassé de recevoir 10 gros rapports avec une quarantaine d'annexes. Il fallut inventer de toutes pièces une structure décisionnelle à travers le COEQ: le BEAR.

Le plan fut donc étudié, accepté et modifié et fut par la suite exécuté avec deux résultats généraux:

- l'un interne à la région, soit une infra-structure de base dans tous les secteurs et un nouvel état d'esprit de la population;

- l'autre externe, soit la récupération des équipes de base du BAEQ au sein du gouvernement, créant ainsi, dans plusieurs ministères, les équipes initiales de recherche.

1^{ère} leçon:

Ce n'est pas parce qu'une démarche de planification est globale et bien articulée qu'elle produira nécessairement des résultats (la situation actuelle de la Gaspésie - Bas-St-Laurent)

2^{ème} leçon:

Une démarche globale peut cependant être très utile si elle jugée à travers des critères d'appréciation qui sont reconnus au sein même du processus de planification.

1.3 Les communautés urbaines et régionales

Quelques mots à l'égard d'une autre démarche de planification institutionnelle: La création des communautés urbaines et régionales. En 1968-69, l'équipe du bureau du Plan du Ministère des affaires municipales avait préparé des propositions de restructuration municipale qui visaient à la création:

- de six communautés urbaines dans les zones urbaines de Québec, Montréal, Outaouais, Chicoutimi, Jonquière, Trois-Rivières, Sherbrooke.

- ~~de 16~~ ¹⁶ communautés ~~rurales~~ ^{RÉSIDUAGES} pour remplacer les anciens conseils de comtés.

Après l'implantation des trois premières communautés urbaines, celles de Québec, Montréal et Outaouais, il y eut l'élection de 1970 qui entraînera l'arrêt de ce processus. Durant quelques années on cherchera la formule idéale pour compléter la restructuration municipale comme la fusion, le regroupement, etc. Ce n'est qu'en 1979, avec la Loi 125, créant les municipalités régionales de comté que l'évolution de la restructuration municipale retrouvera sa cohérence avec des ajustements significatifs. Nous y reviendrons plus tard.

3^{ème} leçon:

Les institutions ont une durée de vie qui peut être plus longue que les partis politiques au pouvoir.

4^{ème} leçon:

Lorsqu'un cadre conceptuel est valable, il peut s'inscrire dans la réalité du pouvoir politique avec des ajustements mais il n'est pas nécessairement remis en cause.

5^{ème} leçon:

La planification institutionnelle est une démarche difficile puisqu'au sein des institutions il y a des individus, des valeurs, du dévouement, des croyances, et par définition, elle doit incarner la permanence.

2^{ème} période - 1970-76

Rappelons l'arrivée au pouvoir, à cette période, d'un nouveau gouvernement dont le thème central est la création d'emplois et dont le credo administratif est de mieux gérer à travers la généralisation d'une approche: Planning-programming-budgeting system (PPBS).

C'était là une méthode inspirée du Ministère de la défense des États-Unis avec M. MacNamara.

L'accent sera mis aussi, durant cette période, sur le développement économique. Le Conseil du trésor s'activera à la généralisation de la méthode du PPBS et l'Office de planification et développement mettra plus l'accent sur le développement que sur la planification. D'autres ministères accentueront leurs démarches de planification sectorielle: les livres verts du Ministère des terres et forêts, la politique énergétique, etc.

Je retiendra de cette période trois exemples: le PPBS, Mirabel, la politique énergétique.

2.1 L'implantation du PPBS

L'approche budgétaire générale qui fut retenue et qui est toujours en application comprend deux grandes opérations:

- le classement général des activités gouvernementales en mission, domaine, secteur, programme et éléments de programme;
- la traduction budgétaire en super-catégories, catégories, etc.

Cette structure des activités gouvernementales à l'intérieur de la généralisation du PPBS a créé des problèmes majeurs parce qu'elle permet difficilement de faire le lien entre la nomenclature des programmes et l'ossature budgétaire proprement dite.

Les tentatives d'évaluation de programmes, appelées «mémoires de programme» ont tourné assez court dans les années 70.

5^{ème} leçon:

L'évaluation d'un programme d'activité est un procédé connu mais dont l'objet doit s'inscrire dans un cadre général d'approche qui soit permanent.

6^{ème} leçon:

Ce n'est pas seulement à travers l'utilisation du PPBS que l'on peut juger de l'évaluation de toute la gestion gouvernementale.

2.2. Le dossier Mirabel

Le dossier Mirabel fut intéressant où pour la première fois un vaste projet d'aménagement, la construction d'un aéroport international, était encadré par une démarche de planification régionale dans la région de Montréal. L'aménagement d'un aéroport international est une opération complexe sur le plan opérationnel, soit la construction de l'aéroport elle-même et de tous les infra-structures d'accompagnement. Ce fut donc une structure spéciale qui s'occupera de cette tâche: SATRA, avec un éclairage plus général sur l'ensemble de la région de Montréal: CDRM, sous l'autorité d'un comité ministériel ad-hoc, présidé par le Premier ministre lui-même.

On peut tirer deux leçons de cette expérience:

- Sur le plan technique, l'aéroport a été construit et ses impacts physiques ont été bien mesurés;
- Sur le plan des impacts de développement, la décision unilatérale du gouvernement fédéral sur l'opportunité et la localisation de cet aéroport est encore questionnée même aujourd'hui.

7^{ème} leçon

L'aménagement du territoire n'est pas une fin en soi. Il doit s'inscrire à travers une démarche plus large de développement et une démarche doit éclairer l'autre.

2.3 La première politique énergétique du Québec

Crise du pétrole 1973-74. Le Québec n'a pas de politique énergétique. Ce fut à travers un long processus de plus de 2 ans que la première politique énergétique du Québec fut élaborée avec les objectifs quantifiés du bilan énergétique. En gros, de mémoire, il était proposé, pour les différentes formes d'énergie de passer de:

- 70% de pétrole à 50%
- 22% d'hydro-électricité à plus de 30%
- 6% en gaz à 16 %

- 2% autres énergies à 4%.

À ma connaissance, c'était la première fois qu'une démarche de planification sectorielle se traduisait par des objectifs chiffrés à atteindre. On en est aujourd'hui avec une deuxième politique énergétique qui a été rendue publique. Nous sommes donc entrés dans un procédé itératif qui a introduit des variantes dans les objectifs à atteindre, ce qui est normal. J'espère qu'il y aura une troisième, quatrième politique énergétique dans le temps, comme pour toutes les autres politiques sectorielles.

8^{ème} leçon:

Les objectifs d'une politique sectorielle doivent être quantifiés et non pas seulement constitués de voeux généraux de nature qualitative.

III - 3^{ème} période - 1976 à 1985

3.1 Démarche globale

Cette période fut caractérisée par deux grandes orientations:

- une volonté politique soutenue pour l'élaboration de nouvelles politiques gouvernementales et la remise à plat d'un grand nombre d'autres déjà existantes;

- une démarche de concertation élaborée avec des partenaires socio-économiques: plus de 35 sommets généraux, sectoriels et régionaux.

Ces deux grandes orientations perdront de leur force avec la crise économique de 1982 et la crise constitutionnelle. D'entrée de jeu, avec la consolidation des comités ministériels (créés en 1975), avec des ministres d'état à plein temps, la planification globale s'est trouvée placée au centre du gouvernement, face à un Conseil du trésor qui deviendra plus gestionnaire et un OPDQ qui sera marginalisée.

Chaque ministre d'état aura en plus de ses tâches de coordination des missions gouvernementales à superviser une opération d'élaboration de politique allant de bâtir le Québec pour le développement économique à l'élaboration de la Loi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Loi 125 et l'option préférentiel d'aménagement pour Montréal. Les priorités de développement découlant du cycle budgétaire seront discutées aux tables ministérielles et non seulement au Conseil du trésor.

C'était une période remplie d'ardeur et il fallait littéralement, selon les orientations politiques, bâtir une société québécoise dans tous les grands secteurs d'activité.

3.2 Deux exemples: Loi 125 - Loi 90

Je prendrai deux exemples pour illustrer la place centrale des grandes orientations qui ont été données par le pouvoir politique dans une démarche de planification.

- La Loi 125

Je ferai ici une petite confidence. Lorsqu'on me demanda d'assumer les responsabilités administratives de l'aménagement et de la décentralisation, le Premier ministre, M. Lévesque, me fixa les orientations suivantes:

- l'administration gouvernementale est trop centralisée;
- lorsque d'autres pouvoirs arriveront du gouvernement du Canada, si ça continue comme ça on sera encore plus centralisé;
- il faut trouver une structure et un territoire d'appartenance des gens pour leur transférer des pouvoirs.

C'est à partir de ce cadre général que la Loi 125 fut élaborée. Après deux tentatives échelonnées sur 10 ans,

1969-1972 - L'élaboration de cette politique prendra 3 ans, avec une concertation incessante au palier politique et au palier administratif.

Dans un premier temps, il fut décidé que seules les fonctions d'aménagement et d'urbanisme seront retenues dans le cadre de la décentralisation. La Loi 125 aura deux volets:

- celui des dispositions législatives du schéma d'aménagement et des plans d'urbanisme;
- celui de la structure des municipalités régionales de comté.

C'était une loi habilitante qui prévoyait:

- une période de 7 ans pour l'élaboration pour l'élaboration des schéma;
- pour les structures, l'émission des lettres patentes où les maires choisissaient ensemble leurs territoires et leurs structures de décision;

Quinze ans plus tard, nous en sommes à la deuxième génération des schémas, les MRC font partie du paysage québécois. Il faudra bien un jour compléter la deuxième phase de la décentralisation.

- La loi 90

À l'inverse de la Loi 125, la Loi 90 de protection du territoire agricole fut une loi à caractère central. L'État devait être le gardien de la protection des territoires agricoles; c'était là l'orientation de base qui était donnée. Vous voyez la difficulté de concilier sur un même territoire les fonctions multiples de l'aménagement du territoire décidées par des instances locales, une fonction gérée par des institutions centrales.

Les discussions furent ardues. Je pense aujourd'hui, après 15 ans, que nous sommes arrivés à une forme d'harmonisation puisque les MRC, ayant à leur disposition leurs schémas et les plans d'urbanisme, sont beaucoup mieux armées pour discuter avec l'État de leurs priorités d'aménagement et de la place du territoire agricole. Il y a donc eu continuité dans le processus de planification.

8^{ème} leçon:

La planification est un processus long qui demande une cohérence stricte dans la démarche et dans le temps.

9^{ème} leçon:

Les buts initiaux d'une démarche fondamentale de planification doivent être clairs et reconnus formellement par le pouvoir politique.

4^{ème} période - 1985-93

Dans cette période, l'accent a été mis, à part le dossier constitutionnel, sur deux grandes orientations:

- «Remettre le Québec sur la voie de la création d'emploi et de l'investissement»;
- «Le second défi c'est de rétablir la situation des finances publiques»

(M. Paul Gobeil, devant l'Association canadienne d'études fiscales, le 2 juin 1986).

Voilà la grille de lecture qu'il faut avoir pour comprendre les démarches de planification et d'évaluation de cette longue période. Rappelons ici trois rapports très importants de l'époque qui ont eu un sort relatif en matière de résultats: le rapport Gobeil, le rapport sur la déréglementation, le rapport sur la rénovation de la fonction publique. Attardons nous un peu sur ces trois rapports:

4.1 Le rapport Gobeil

Ce rapport a eu un temps de planification très court. En quelques semaines, un groupe d'experts, anciens fonctionnaires et experts, ont proposé une révision des fonctions des organisations gouvernementales. La liste était longue et touchait tous les

secteurs d'activité gouvernementale. Cette liste a été faite en vol d'oiseau à partir de la connaissance que possédaient les membres du groupe de travail. On a dit, après coup, que l'on voulait provoquer un électro-choc. C'est ce qui s'est produit dans le sens de la résistance institutionnelle qui se produit chez tout organisme que l'on veut abolir. Chaque recommandation du groupe de travail a été étudiée par chaque ministère, donc par les experts administratifs qui étaient affectés. Ensuite, les ministres de chaque ministère ont formulé leurs recommandations aux comités ministériels appropriés. Un très grand nombre de recommandation commençaient par la formule devenue classique: «le comité convient de surseoir à la recommandation et de préparer dans les plus brefs délais une analyse d'impact... etc...».

Voilà donc un exercice d'une démarche de planification qui a été bien peu orthodoxe.

10^{ème} leçon:

La démarche de planification implique, si elle veut être efficace, qu'elle soit précisée et connue. Elle implique que les partenaires qui sont touchés par cette planification en soient partie prenante.

4.2 Le rapport sur la déréglementation

Quelques mots sur l'objectif de ce rapport qui visait à simplifier les règlements d'application des lois pour aider au développement des entreprises. Lorsque l'on a rendu public le rapport, en juillet 1986, celui-ci était présenté comme «un véritable programme d'emploi, solide et surtout pour les jeunes québécois». Il comprenait 95 recommandations dont:

- 36 concernaient le processus réglementaire lui-même;
- 27 proposaient des mesures d'allègement de la réglementation à caractère social;
- 28 traitaient des modifications à la réglementation économique;
- 4 étaient plus générales.

Un effort significatif a été fait pour le processus réglementaire lui-même à l'Assemblée nationale par la pré-publication des projets de règlement, mais dans l'ensemble cette première démarche de planification dans ce secteur n'a pas donné lieu à un mécanisme de suivi et de révision systématique.

11^{ème} leçon:

La planification doit être un processus continu et non une opération ad-hoc, sans continuité.

4.3 Projet de plan d'action pour une rénovation de l'administration publique - 1986-87 - 1988-89

Vous vous rappelez tous ce rapport à couverture bleue qui a longtemps trôné sur tous les bureaux des cadres supérieurs du gouvernement. En plus d'une trentaine de pistes d'action de proposées, il y avait le chapitre 4 sur «l'implantation de l'évaluation de la gestion». Dans ce chapitre, deux notions centrales: revue de performance et reddition des comptes. La reddition des comptes a surtout été le «hic» qui a généré le plus de débats dans l'administration publique. Comment, par qui, sur quoi et comment distinguer le politique de l'administratif. Le résultat de cette opération est que, même si des progrès ont été accomplis, il faut de nouveau, avec la crise accentuée des finances publiques, refaire un autre exercice de réalignement de l'appareil administratif sous la gouverne de directives du Trésor et d'une loi cadre du Parlement.

12^{ème} leçon:

Lorsqu'une démarche d'évaluation de la gestion gouvernementale se met en branle à l'intérieur d'un processus complexe de planification, il ne faudrait pas, à tout bout de champs, qu'il soit remis en cause lors d'une mauvaise conjoncture.

4.5 Autres dossiers de planifications horizontale et sectorielles durant cette période

Je dirai un mot de quelques exercices de planification parce que durant cette période, il y eu aussi des démarches significatives en ce domaine.

- Politique de santé et de bien-être: 19 objectifs sont proposés avec un bon nombre qui sont quantifiés jusqu'en l'an 2002; réorganisation administrative du ministère, déconcentration de la gestion avec la création des régies régionales de santé et de bien-être, direction de planification et d'évaluation, etc. Voici une démarche d'ensemble qui présente toutes les caractéristiques d'une démarche rationnelle. On verra dans quelques années quels seront les résultats au vu du suivi pour l'atteinte de ces résultats.
- Politique de main-d'oeuvre: difficile dossier mais central dans le développement économique et social, aux prises avec le perpétuel conflit fédéral-provincial. Création de sociétés de développement régional de main-d'oeuvre.
- Politique des grappes industrielles avec une nouvelle direction selon l'approche «d'entreprise qui répond aux variables essentielles d'une économie à valeur ajoutée». Parmi les 13 grappes industrielles que compte le Québec, 5 grappes sont considérées comme essentielles.

- Restructuration de développement régional avec la création du secrétariat au développement régional en remplacement de l'ODQ, demandant aux conseils régionaux de dégager le mandat de dégager les priorités de développement de 16 régions.

J'arrête ici l'énumération de ces dossiers par une interrogation sur les trois dernières politiques: Comment s'établira la convergence entre le développement industriel, la main-d'oeuvre et le développement régional?

13^{ème} leçon:

Sans aller nécessairement vers une démarche de planification globale de toutes les composantes de la société québécoise, il faudra bien un jour établir une démarche de planification pour étudier la convergence de l'économique, du social et du culturel pour mieux intégrer les planifications sectorielles et régionales.

Conclusion

Je termine sur le thème du réalignement de l'administration publique.

Il peut être nécessaire et utile, sous la pression d'une crise accentuée des finances publiques, qu'il faille faire une opération ad hoc.

Mais si l'on touche aux missions gouvernementales fondamentales, il faut un exercice plus en profondeur d'analyse, car ces fonctions gouvernementales existent pour la société civile et non pour les fins propres d'une mécanique administrative.

Quelques paramètres seraient sûrement à considérer:

- l'administration publique doit se recentrer sur les fonctions fondamentales qui sont les services aux citoyens, par la planification, la programmation, l'évaluation et le contrôle;
- l'administration publique doit se délester de beaucoup de tâches de gestion qui, progressivement, l'ont envahie;
- l'administration publique, devenue structurée, compétente, et importante doit retrouver l'esprit de créativité des structures légères du début de la Révolution tranquille;
- l'administration publique doit assumer, comme dans toutes les couches de la société civile, les impacts de la crise économique et financière;

En ce sens, certaines méthodes de gestion privée auraient intérêt à être examinées.

Récemment, le président du Groupe LGS s'adressait aux responsables de l'informatique

du secteur public (CRISP). Il traitait de la nécessité de transformer rapidement l'organisation par la méthode de ré-ingénierie des processus d'affaires et de l'impartition.

Je pense qu'il est intéressant que de nouvelles méthodes d'analyse soient proposées ... si la méthode a des propriétés certaines pour les organisations privées s'appliquant au secteur public. Mais il faudrait que:

- la méthode soit expérimentée;
- soit reconnue comme étant la méthode qui est acceptée dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental;
- elle soit au moins rebaptisée comme étant l'ingénierie des processus des services aux citoyens: services éducatifs, services de la santé, services des impôts, services aux industries, services aux municipalités, etc.

Je vous remercie de votre bonne attention.