

STA
2580

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**Analyse critique du processus
de la planification stratégique 2011-2014
au ministère de la Culture, des Communications
et de la Condition féminine**

**Par
Geneviève C. Bergeron**

**Rapport de stage présenté à l'ENAP,
en vue de l'obtention de la Maîtrise en administration publique
option pour analystes
(Analyse et développement des organisations)**

Québec

Décembre 2010

LIBRARY

UNIVERSITY

QUEBEC

3015 6486

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
1. La description du mandat.....	4
2. La présentation de l'organisation.....	5
2.1 La mission.....	6
2.2 Les valeurs.....	6
2.3 La direction de la recherche et de l'évaluation de programmes.....	7
3. La recension des écrits.....	8
3.1 Les ouvrages de référence.....	8
3.2 Les publications gouvernementales.....	13
4. La méthodologie.....	17
4.1 La comparaison.....	17
4.2 L'observation directe et participante.....	18
4.3 L'analyse de contenu qualitative.....	19
5. L'analyse critique.....	20
5.1 La préparation de l'exercice.....	20
5.2 La réflexion et le diagnostic.....	21
5.3 Les choix stratégiques.....	24
5.4 La mise en œuvre et le suivi des résultats.....	28
5.5 Les facteurs de succès.....	29
6. Les recommandations.....	31
Conclusion.....	32
Bibliographie.....	35
Annexe 1 : L'organigramme du Ministère.....	37
Annexe 2 : « Les phases de la planification stratégique »	39

511 JAN 2011

INTRODUCTION

Le Québec s'est doté, en 2000, de la *Loi sur l'administration publique*¹ pour prendre le virage de la bonne gouvernance publique et de la gestion par résultats². À travers les articles de la loi, nous pouvons constater que le gouvernement met l'accent sur la qualité de service aux citoyens (la Déclaration de services aux citoyens), la transparence (la reddition de comptes), la responsabilisation accrue des gestionnaires (la Convention de performance et d'imputabilité) et une meilleure utilisation des ressources (la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire des dépenses et des investissements et la gestion des ressources informationnelles)³.

L'exercice de la planification stratégique est un des événements majeurs du cycle annuel de gestion de la fonction publique, bien qu'il ne revienne qu'aux trois, quatre ou cinq ans. Le résultat de cet exercice ponctuel est le plan stratégique, qui aura une influence déterminante sur les orientations du ministère. Le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine⁴ ne fait pas exception à cette règle et, en 2010, il s'apprête à produire, pour la quatrième fois, son plan stratégique⁵.

Nous avons porté notre attention sur le processus de la planification stratégique en particulier. Mais qu'est-ce que ce processus implique? C'est la démarche qui englobe la création d'un plan stratégique. Elle débute avant l'échéance du plan précédent et se termine avec le bilan du plan faisant l'objet de la planification stratégique. Le processus est la séquence des activités qui composent ou qui permettent d'en arriver à

¹ Gouvernement du Québec, *Loi sur l'administration publique*, Québec, Publications du Québec, 2000. Dorénavant LAP.

² Dorénavant GPR.

³ Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 142.

⁴ Dorénavant MCCCCF.

⁵ Première génération en 2001-2004; deuxième génération en 2005-2008; troisième génération en 2008-2011; quatrième génération en 2011-2014.

un plan stratégique. Le processus comprend des activités comme la réflexion, la consultation, la rédaction, l'adoption, la mise en œuvre, le suivi et le bilan.

Pourquoi s'intéressé au processus de planification stratégique dans un ministère? Pour trois raisons : parce qu'il s'agit d'une bonne pratique de gestion; pour faire face aux changements; et pour connaître l'environnement (interne et externe) propre à l'organisation.

D'abord, dans un contexte de mondialisation où le Québec veut « briller parmi les meilleurs » États démocratiques en termes de gouvernance, entre autres, il est primordial d'adhérer à la mode du nouveau management publique et de la GPR, comme plusieurs pays de l'OCDE. Dans un souci de promotion des bonnes pratiques de gestion et de mise en évidence de la démarcation entre le politique et l'administratif, le Québec se doit d'être proactif. Dans cette optique, la planification stratégique est un des outils de saine gestion dont l'administration publique québécoise s'est dotée par le biais de la LAP. La qualité du plan stratégique dépend en partie de la qualité du processus de la planification stratégique.

Ensuite, la planification stratégique permet au Ministère de faire face aux changements. La précarité économique de l'État providence québécois et les pressions des parties prenantes, entre autres, obligent les organisations gouvernementales à revoir leurs mandats, leurs priorités et l'étendue de leurs interventions. Pour un auteur comme Bryson, la planification stratégique est une réponse au contexte changeant des dernières années. Le changement est devenu une réalité quotidienne, il est incrémental⁶. Dans les dernières années, la quantité de changements auxquels les organisations sont confrontées a augmenté et le temps de réaction à ces changements a diminué. Le processus de planification stratégique

⁶ John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Jossey-Bass, 2004, p. 4.

amène les gestionnaires à prévoir et à s'interroger, en aval, sur les environnements externe et interne de l'organisation, sources de changement.

Enfin, dans ce contexte de mouvance, une connaissance approfondie de l'environnement externe et interne est primordiale. À travers l'analyse des faiblesses, des forces, des opportunités et des menaces, entre autres, les gestionnaires sont à même d'anticiper les changements et d'ancrer les choix stratégiques en fonction de la capacité organisationnelle. Et c'est durant le processus de la planification que l'organisation se donne ce temps de mise en commun de l'information et d'analyse.

Le présent travail est divisé en trois principales parties. La première traite du stage et de son contexte. Nous rappellerons le mandat (point 1) et nous présenterons le ministère et la direction où s'est déroulé le stage (point 2). La seconde partie s'attarde à la théorie et à la méthodologie. Nous ferons la recension des écrits (point 3) et nous élaborons sur la méthodologie utilisée (point 4). Enfin, la dernière partie est constituée de l'analyse critique (point 5), suivie de quelques recommandations (point 6).

1. LA DESCRIPTION DU MANDAT

Le mandat proposé par la stagiaire et accepté par le directeur de la recherche et de l'évaluation de programmes se décline comme suit :

La Direction de la recherche et de l'évaluation de programme du MCCCCF entame son processus de planification stratégique. À l'automne 2010, le personnel de la direction fera la collecte des données et produira une version préliminaire du plan stratégique.

L'offre se divise en deux volets :

- Accompagner, collaborer et participer à la collecte de donnée propre à la démarche de planification stratégique 2011-2014 du Ministère et à l'élaboration de la version préliminaire du plan stratégique;
- Produire une analyse critique du processus de planification stratégique 2011-2014 du MCCCCF.

Le livrable sera double :

- Les documents pouvant alimenter et contribuer à l'analyse critique : journal de bord, compte-rendu, etc.;
- L'analyse critique du processus de planification stratégique.

Plus particulièrement, l'analyse critique fera l'objet de ce rapport de stage. Il est à noter que l'aspect « condition féminine » du libellé du MCCCCF fait l'objet du processus distinct de planification stratégique, au sein du Secrétariat à la condition féminine. Il ne sera question que de l'aspect « culture et communications » dans le présent stage.

2. LA PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION

Il sera question, dans les prochains paragraphes, du ministère d'accueil et de la direction administrative où s'est déroulé le stage.

Le MCCCCF comporte deux principales particularités organisationnelles, bien définies dans sa mission. La première particularité est qu'il marie une mission touchant la culture et les communications avec une mission relative à la condition féminine. Cette dernière, sans être incompatible avec la première, ne s'intègre pas naturellement. Dans les faits, le personnel affecté à la condition féminine ne partage pas les mêmes bureaux ce qui affecte, de notre point de vue, la cohésion entre les deux missions du Ministère.

Sa seconde particularité est que treize sociétés d'État contribuent aussi à la réalisation de la mission en culture et communications. Les sociétés d'État sont des organismes autonomes aux mandats complémentaires à celui du MCCCCF et relèvent du portefeuille de la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine⁷. Ces organisations sont sous la responsabilité de conseils d'administration et ont leurs propres cycles annuels de gestion (rapport annuel de gestion, planification stratégique, etc.). Le défi demeure d'harmoniser les préoccupations et les responsabilités du MCCCCF et de certaines sociétés d'État pour éviter les dédoublements.

⁷ Il s'agit de : Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ), Commission des biens culturels du Québec (CBCQ), Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ), Conseil du statut de la femme (CSF), Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (CMADQ), Musée d'art contemporain de Montréal, Musée de la civilisation, Musée national des beaux-arts du Québec, Régie du cinéma, Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), Société de la Place des Arts de Montréal, Société de télédiffusion du Québec, Société du Grand Théâtre de Québec.

L'organigramme⁸ du MCCCCF est composé d'un sous-ministériat, de trois sous-ministériats adjoints (à la Condition féminine, à l'Action territoriale et aux Politiques, patrimoine, muséologie et communications), de quatre directions générales (de l'Administration, des Relations avec les sociétés d'État et immobilisations, des Interventions régionales et des Politiques de culture et de communications), ainsi qu'une quarantaine de directions et d'unités administratives (allant de directions régionales au secrétariat à la diversité culturelle). Le MCCCCF a son siège social à Québec, mais dessert tout le territoire du Québec par le biais d'un réseau de directions régionales

2.1 La mission

La mission du MCCCCF se décline comme suit :

Le Ministère, appuyé par un réseau de treize sociétés d'État et d'organismes publics relevant de la ministre, a pour mission de favoriser au Québec l'affirmation, l'expression et la démocratisation de la culture ainsi que le développement des communications et de contribuer à leur rayonnement à l'étranger. Par ailleurs, il a aussi pour mission de favoriser la contribution sociale, civique, économique et professionnelle des femmes au développement du Québec ainsi que de promouvoir les droits des femmes et l'égalité effective entre les femmes et les hommes au Québec et à l'étranger.⁹

2.2 Les valeurs

Parmi les valeurs présentes au Ministère, trois valeurs se démarquent davantage. Tout d'abord, la valeur d'égalité entre les hommes et les femmes. Il est normal, compte tenu que le Ministère englobe une composante « condition féminine », de constater la pratique de cette valeur. Et, cela ce fait de façon naturelle et concertée. Par exemple, les communications externes et internes utilisent des termes épicènes. Ensuite, la valeur d'appartenance est importante. Nous avons constaté que beaucoup d'employés font carrière au sein de ce Ministère et retire une grande fierté à contribuer à divers dossiers touchant l'éducation, l'amélioration des conditions socio-économiques des

⁸ Voir annexe 1.

⁹ Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, « La mission du Ministère », site Internet consulté le 10 novembre 2010, <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/>.

artistes, etc. Enfin, la qualité de vie au travail est aussi une valeur importante. À titre d'exemple, le MCCCCF a un club de marche et un club de lecture, les employés ont l'habitude de se saluer lorsqu'ils se croisent, des employés font des semaines de quatre jours de travail et la formation continue est encouragée.

2.3 La direction de la recherche et de l'évaluation de programmes

La direction de la recherche et de l'évaluation de programmes du MCCCCF a un triple mandat : celui de la recherche, celui de l'évaluation de programmes et celui de la planification stratégique. En ce qui concerne la recherche et l'évaluation de programme, la direction relève de la direction générale des politiques en culture et communications, qui, elle-même, relève du sous-ministériat aux Politiques, patrimoine, muséologie et communications. Pour les mandats touchant directement la planification stratégique et les autres éléments de la GPR, comme le rapport annuel de gestion, le directeur relève directement de la sous-ministre.

Parmi les principaux dossiers de la direction, il y a, entre autres, l'évaluation des programmes, l'Enquête sur les pratiques culturelles au Québec, l'analyse des dépenses publiques en culture, les Portraits statistiques régionaux en culture, les Portraits sectoriels en culture, le Rapport annuel de gestion et le Plan stratégique.

3. LA RECENSION DES ÉCRITS

Nous distinguons deux corpus d'écrits. Dans le premier corpus, nous y rassemblons des ouvrages de référence touchant la GPR¹⁰ et/ou la planification stratégique. Parmi les auteurs incontournables dans ces domaines, il y a, entre autres, Mintzberg (1994) et Mazouz et Leclerc (2008). Dans le second corpus, nous retrouvons les prescriptions gouvernementales émanant de la LAP et les différents guides mis à la disposition des fonctionnaires pour répondre aux exigences de la loi.

3.1 Les ouvrages de référence

La GPR, bien que récente dans les courants de pensée en management, compte déjà de nombreuses publications d'experts dans les pays de l'OCDE. En ce qui concerne plus précisément la planification stratégique, c'est surtout du côté de l'entreprise privée que les auteurs, comme Mintzberg, se sont attardés. Planifier de façon stratégique a d'abord retenu l'attention du secteur des affaires. Dans le cas du secteur public, les publications sont plus récentes, après tout, au Québec, la LAP date de 2000, ce qui laisse encore peu de recul. Les auteurs sont présentés par ordre chronologique de publications.

- Henry Mintzberg, *Grandeur et décadence de la planification stratégique* (1994)

L'auteur canadien Mintzberg s'est davantage intéressé au management dans le secteur privé. Pourrait-on résumer ainsi sa pensée concernant la planification stratégique : « trop de planification peut nous conduire au chaos, mais trop peu de planification nous y conduirait aussi, et plus directement »¹¹? Peut-être. Cette vision des choses est facilement applicable à l'entreprise privée. Dans le cas de l'administration publique, l'idée de chaos (qui sous-tend concurrence, part de marché,

¹⁰ Au Gouvernement du Québec, le terme couramment employé est la gestion axée sur les résultats. Il fait référence à la même chose que la GPR.

¹¹ Henry Mintzberg, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 1994, p.414.

profits, actionnaires et mobilité des clientèles, entre autres) s'applique moins. Dans son ouvrage sur le sujet, il consacre plusieurs pages à déconstruire ce qui est couramment appelé planification stratégique pour en arriver à suggérer qu'il s'agit là de programmation stratégique. Mintzberg apporte la distinction suivante : « les organisations s'engagent dans la planification formelle, non pour créer des stratégies mais pour programmer celle dont elles disposent déjà, c'est-à-dire pour élaborer et opérationnaliser de façon formelle leur conséquences »¹². Il ne s'agit pas là d'une tare, « la planification n'a jamais été une quelconque « one best way ». Mais reconçue comme programmation stratégique, elle peut parfois être une bonne façon de faire »¹³, lorsque le contexte l'exige et non de façon routinière, sans être la seule façon d'aborder les défis et les enjeux de l'organisation.

- Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sanford Borins, *L'administration publique de l'avenir* (2001)

Pour Kernaghan et *al.*, la planification stratégique s'inscrit dans l'approche post-bureaucratique et le nouveau management public. L'organisation qui adhère à la GPR compte certaines caractéristiques du modèle post-bureaucratique¹⁴. Par exemple, l'organisation (dans ce cas-ci, le MCCCFC) est axée sur les citoyens (*Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens*), est axée sur les personnes (*Pour un climat organisationnel harmonieux*), est axée sur les résultats (*Plan stratégique 2008-2011*, *Rapport annuel de gestion 2008-2009* et *Rapport annuel de gestion 2009-2010*), partage des valeurs communes (*Notre culture au cœur du développement durable*, *Plan d'action de développement durable 2009-2013*, *Plan d'action ministériel en éthique* et *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait*, *Plan d'action 2007-2010*), procède par l'action collective (la consultation) et a une structure non ministérielle (programmes d'aide financière, accompagnement, expertise-conseil,

¹² *Ibid.*, p. 324.

¹³ *Ibid.*, p. 414.

¹⁴ Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sanford Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 2001, page 3.

législation et réglementation) et décentralisée (les entités administratives ont leur propre plan d'action et une autonomie de gestion). La GPR et la planification stratégique sont des outils favorisant la performance des organisations et l'atteinte de l'idéal post-bureaucratique.

- John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (2004)

De façon très concrète, l'auteur américain Bryson divise ainsi le processus de planification stratégique :

The ten steps (or occasions for dialogue and decision) are as follows:

1. Initiate and agree on a strategic planning process.
2. Identify organizational mandates.
3. Clarify organizational mission and values.
4. Assess the external and internal environments to identify strengths, weaknesses, opportunities, and threats.
5. Identify the strategic issues facing the organization.
6. Formulate strategies to manage the issues.
7. Review and adopt the strategies or strategic plan.
8. Establish an effective organizational vision.
9. Develop an effective implementation process.
10. Reassess the strategies and the strategic planning process.¹⁵

Les étapes présentées sont, pour Bryson, autant d'occasions d'échanges entre les membres de l'organisation et de décisions concernant ladite organisation et sa projection dans le futur. Cette façon de voir les choses met de l'avant une approche participative et dynamique de la planification stratégique, mais aussi elle rappelle un des objectifs de la planification stratégique, soit la consultation et la cohésion des membres.

Détaillons ces dix étapes. La première, « initier le processus de planification stratégique », fait référence à la nomination de la personne responsable de la planification stratégique et à la légitimité de son mandat. À la seconde étape, il s'agit d'« identifier les mandats » formels et informels de l'organisation. En troisième lieu,

¹⁵ Bryson, *op.cit.*, p. 3.

il faut clarifier la mission et les valeurs de l'organisation. La quatrième étape, celle de « l'évaluation de l'environnement interne et externe », permet de considérer les forces et les faiblesses actuelles de l'organisation et de cibler les opportunités et les menaces éventuelles. Pour en arriver à l'étape 5, il faut obligatoirement compléter les quatre premières étapes. Cette étape, celle de « l'identification des enjeux stratégiques », permet de déterminer les enjeux importants pour permettre l'arrimage entre l'organisation et son environnement. À la sixième étape, il s'agit de « formuler des stratégies pour faire face aux enjeux » et de les ordonner dans un plan. L'étape 7 nécessite « l'adoption du plan stratégique » par les instances hiérarchiques. À l'étape 8, « l'organisation décrit sa vision » de ce qu'elle deviendra lorsque le plan stratégique aura été implanté avec succès. La neuvième étape met de l'avant « la mise en œuvre » du nouveau plan stratégique. Enfin, la dixième étape, propose « l'évaluation des stratégies et du processus de planification stratégique » durant la mise en œuvre du plan et à son échéance. L'auteur fait aussi une mise en garde sur les dangers de confondre « le stratégique » avec « l'opérationnel ».

- Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La gestion intégrée par résultats* (2008)

Parmi les auteurs retenus, seuls Mazouz et Leclerc sont imprégnés de la réalité québécoise. Dans leur publication, les auteurs ont mis au point un modèle de gestion intégrée par résultats, le modèle Mazouz-Leclerc¹⁶, qui présente les quatre capacités d'une organisation orientée vers les résultats : capacité à comprendre, capacité à livrer, capacité d'adaptation et capacité à apprendre. Chacune de ces capacités est liée à une action de gestion : connaître la réalité organisationnelle, gérer l'organisation par l'optimisation des ressources, adapter l'organisation, évaluer l'organisation et ses actions et apprendre de ses succès et ses échecs.

¹⁶ Mazouz, *op.cit.*, p. 167.

Le processus de planification stratégique fait partie de la capacité d'adaptation d'une organisation. Elle doit s'adapter aux changements d'abord en modifiant et en adaptant sa vision. Pour Mazouz et Leclerc, l'élaboration d'une vision est la prémisse du plan stratégique qui, lui, sert d'assise aux projets-résultats¹⁷. En ce qui a trait au plan stratégique et à son processus, Mazouz et Leclerc sont plutôt évasifs. Pour eux, il ne s'agit pas là d'un point central, comme les projets-résultats, qui sont la mise en actions concrètes des stratégies. Toutefois, ils accordent une attention particulière au diagnostic organisationnel axé sur les résultats, que des auteurs comme Bryson ont précédemment inclus dans le processus de planification stratégique. En dressant un inventaire, en analysant les environnements de l'organisation et en répertoriant des solutions, les gestionnaires sont en mesure de « cerner les forces et les faiblesses d'une organisation qui se prépare à changer »¹⁸. Le plan stratégique n'est pas, ici, le document phare du cadre de gestion, mais une réflexion, stratégique certes, qui conduit aux plans d'action ou projets-résultats.

- Les constats

Dans le cadre du processus de planification stratégique, la majorité des auteurs s'entendent pour dire qu'il est primordial d'analyser les forces et les faiblesses de l'organisation (environnement interne), ainsi que les opportunités et les menaces issues de l'environnement externe. L'analyse de l'environnement est donc un élément incontournable du processus de planification stratégique.

Aussi, l'adéquation du plan stratégique et des ressources organisationnelles est un élément essentiel pour la réussite du plan stratégique. Cette étape, encore négligée récemment par les ministères et organismes, a pris de l'importance depuis la crise économique de 2008 et les contraintes budgétaires gouvernementales.

¹⁷ *Ibid.*, p.319.

¹⁸ *Ibid.*, p. 232.

Puis, le leadership affirmé et reconnu des personnes responsables de la planification stratégique au sein des organisations est un élément clé pour la réussite du processus de planification stratégique. De la réflexion stratégique au suivi, en passant par la mise en œuvre du plan, positionner les bonnes personnes, aux bonnes places et les appuyer dans le mandat est une qualité de l'organisation puisqu'elle donne de la légitimité au processus.

3.2 Les publications gouvernementales

- *La Loi sur l'administration publique*

Seuls quatre articles de la LAP traitent du plan stratégique. La LAP exige la production d'un plan stratégique par chaque ministère et organisme, plan qui est déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable. La section sur le plan stratégique est courte et nous apprend peu de chose sur le processus de planification, mais elle détaille ceci :

Un plan stratégique doit comporter :

- 1° une description de la mission du ministère ou de l'organisme;
- 2° le contexte dans lequel évolue le ministère ou l'organisme et les principaux enjeux auxquels il fait face;
- 3° les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus;
- 4° les résultats visés au terme de la période couverte par le plan;
- 5° les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats;
- 6° tout autre élément déterminé par le Conseil du trésor.¹⁹

Le contenu du plan stratégique est donc déterminé par la loi. Toutefois, il existe de grandes disparités entre les plans stratégiques des ministères et organismes, ce qui laisse présager que les demandes de la loi donnent une certaine marge de manœuvre dans les réalisations. En effet, les obligations ne sont pas strictes et, heureusement, cela permet aux ministères et organismes d'adapter le plan stratégique à leurs réalités et lui donner ainsi une couleur propre. De plus, en ce qui a trait au processus de la planification stratégique, aucune directive n'est donnée, pour permettre un ajustement

¹⁹ LAP, *op.cit.*, article 9.

en fonction des contextes ministériels. En soit, les exigences de la LAP peuvent être un avantage pour les ministères et organismes, en autant qu'ils puissent être accompagné adéquatement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère du Conseil exécutif pour fournir un plan stratégique pertinent et stratégique.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Pour tenter d'uniformiser les pratiques de gestion et de reddition de compte, le Secrétariat du Conseil du Trésor contribue à préciser les termes de la loi en publiant des guides de rédaction.

Aussi, lorsque l'on s'intéresse à la GPR, c'est vers le Secrétariat du Conseil du Trésor et ses publications qu'il faut se tourner. Le Secrétariat rend disponible sur son site Internet une série de guides permettant aux gestionnaires, entre autres, de s'y retrouver dans les différents documents de reddition de comptes à produire. En fait, le Secrétariat offre des guides sur tous les éléments du cadre de gestion (Rapport annuel de gestion, Déclaration de services aux citoyens, Convention de performance et d'imputabilité, etc.), sauf un, le plan stratégique. Il s'agit une lacune majeure. Heureusement, un autre organisme gouvernemental pallie pour ce manque, le ministère du Conseil exécutif.

- Le ministère du Conseil exécutif

Le ministère du Conseil exécutif propose donc un guide exhaustif et exclusivement consacré à la planification stratégique. Il suggère quatre phases pour compléter le processus de la planification stratégique²⁰ :

1. Préparation de l'exercice
2. Réflexion et diagnostic

²⁰ Gouvernement du Québec, *La planification stratégique au Gouvernement du Québec. Théorie et pratique*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 2008, p. 13.

3. Choix stratégiques
4. Mise en œuvre et suivi des résultats

À la première phase, celle de la préparation de l'exercice, les responsables de la planification stratégique font le choix de leur démarche (centralisée, participative ou mixte) et s'assurent de la présence de conditions favorables (calendrier réaliste, engagement des dirigeants, etc.).

À la seconde phase, celle de la réflexion et du diagnostic, il s'agit d'abord de lancer la réflexion stratégique, en fonction de la démarche choisie, en vue de préciser la vision et de définir les valeurs organisationnelles. Ensuite, il faut établir le diagnostic stratégique. « Le diagnostic stratégique constitue l'élément central de l'exercice de planification. Il repose sur trois analyses : le bilan stratégique, l'analyse du contexte et l'évaluation de la capacité organisationnelle.²¹ » L'information utilisée à cette fin provient des veilles stratégiques, des prospectives et de l'étalonnage.

La troisième phase porte sur les choix stratégiques. D'abord, il faut définir les priorités que sont les enjeux stratégiques et faire des choix cohérents en regard de la mission et de la vision. Ces choix amènent à produire un plan de travail pour la rédaction du plan stratégique : le tableau synoptique. Puis, les personnes responsables rédigent le plan stratégique. Ensuite, il s'agit d'obtenir l'approbation des autorités ministérielles. Une fois approuvé par le ministre et déposé à l'Assemblée nationale, le plan stratégique est rendu public. Un plan de communication peut être élaboré pour le grand public et pour l'interne de l'organisation. Le cycle d'une planification stratégique se termine avec la production d'un nouveau plan.

²¹ *Ibid.*, p. 15.

Enfin, la dernière phase, celle de la mise en œuvre et du suivi des résultats, met de l'avant des outils comme le plan d'action et les attentes signifiées pour favoriser la mise en œuvre, et le tableau de bord de gestion, pour faciliter le suivi. Le but ultime de la planification stratégique est la reddition de compte annuelle auprès des parlementaires.

Le MCCCCF s'est inspiré de ces recommandations pour produire son propre schéma des étapes de la planification stratégique²².

²² Voir annexe 2.

4. LA MÉTHODOLOGIE

L'essentiel de la méthodologie utilisée repose sur la comparaison entre la théorie et la réalité du processus de la planification stratégique. Par contre, à la comparaison s'ajoutent deux autres méthodes soit : l'observation directe et participante et l'analyse de contenu qualitative. Nous en présentons brièvement les avantages et les inconvénients pour les bénéficiaires de la présente analyse critique.

4.1 La comparaison

Dans le but de produire une analyse critique du processus de planification stratégique, la comparaison nous apparaît comme une méthodologie de choix pour y parvenir. La comparaison permet de mettre en parallèle la théorie (celle de la LAP et des guides gouvernementaux produits par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère du Conseil exécutif) et la pratique (soit le processus tel que vécu par la stagiaire au MCCCCF), de mettre en valeur les ressemblances et les différences, de souligner les forces et d'identifier les faiblesses.

Cette méthodologie comprend des avantages. Elle permet de faire le pont entre la pratique et la théorie, de dégager les points forts et les points faibles de la pratique et de souligner les limites de la théorie.

Les inconvénients, pour leur part, proviennent de la limite de temps du mandat. Il eut été intéressant de comparer le processus de planification stratégique avec un ministère à vocation semblable dans une autre province canadienne (le Nouveau-Brunswick pour l'aspect francophone) et/ou dans un autre pays de l'OCDE (la France) ou même avec un autre ministère québécois.

4.2 L'observation directe et participante²³

Pour colliger l'information utile à la comparaison, nous avons eu recours à l'observation directe et participante. D'ailleurs, une partie du mandat du stage suggère la participation active de la stagiaire au processus²⁴.

Pour ce faire, les tâches, les activités, les observations, les notes de lecture et autres ont été colligées tout au long du stage dans un journal de bord.

Parmi les avantages de l'observation directe, le fait d'être externe à l'organisation amène un regard neuf et détaché. De plus, l'attention de l'observateur se porte sur un élément uniquement, soit le processus de planification stratégique, et n'est pas sollicitée par d'autres dossiers. Aussi, avec l'information notée, l'observateur peut rétroagir et prendre du recul par rapport à certains événements.

Un des inconvénients de cette méthode est que l'aspect participatif et interactif peut amener une subjectivité provoquée par les interactions avec les individus et l'adoption de leur point de vue. Cependant, la tenue d'un journal de bord donne l'occasion à l'observateur de se distancer et d'identifier les biais. Aussi, il fut impossible de faire des observations systématiques du processus puisque les activités observées n'étaient pas répétitives. Enfin, l'observateur court le risque d'influencer le processus de planification stratégique par le fait de sa seule présence. D'ailleurs, la question nous a préoccupé tout au long du stage : dans quelle mesure la présence de la stagiaire a pu avoir de l'influence sur le processus de planification stratégique?

²³ D'après Anne Laperrière, « L'observation directe », dans Benoît Gauthier, dir, *La recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 311-336.

²⁴ Accompagner, collaborer et participer à la collecte de donnée propre à la démarche de planification stratégique du Ministère et à l'élaboration de la version préliminaire du plan stratégique.

4.3 L'analyse de contenu qualitative²⁵

Enfin, pour dégager l'essentiel du discours sur la GPR et/ou la planification stratégique, nous avons eu recours à l'analyse de contenu qualitative. Toutefois, nous ne nous sommes pas attardées aux spécificités de la grammaire ou de la sémantique, mais plutôt à l'organisation de l'information et au sens qu'il s'en dégage, à savoir : que comprend un plan stratégique et quelles sont les étapes de la planification stratégique.

L'analyse de contenu qualitative a pour avantage de faire ressortir clairement les prescriptions gouvernementales et les grandes tendances en planification stratégique.

Comme inconvénient, l'analyse de contenu demande une organisation systématique de l'information et des mots, le recours à la grille de lecture, etc., ce que nous n'avons pas fait. Compte tenu du type d'information recherché, une foule d'information sur le langage, la sémantique et autres n'a pas été prise en compte. Il ne s'agissait pas là de l'objectif du stage.

²⁵ D'après Paul Sabourin, « L'analyse de contenu », dans Benoît Gauthier, dir, *La recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 415-444.

5. L'ANALYSE CRITIQUE

Nous reprendrons, ici, les quatre grandes étapes du processus de planification stratégique proposées par le ministère du Conseil exécutif et présentées plus haut, dans le but de comparer la théorie et la pratique au sein du MCCCCF. D'ailleurs, le MCCCCF s'est fortement inspiré de la démarche recommandée par le ministère du Conseil exécutif pour produire un schéma des « Phases de la planification stratégique » du Ministère²⁶.

5.1 La préparation de l'exercice²⁷

Intitulé « Préparation de l'exercice de la planification stratégique » dans le jargon du MCCCCF, la première étape du processus de planification stratégique se veut une étape où certains choix sont faits concernant la formule de la démarche, les acteurs impliqués et leurs rôles et le calendrier de réalisation.

Lors d'un forum des gestionnaires du MCCCCF, au printemps 2010, des thèmes, des enjeux et des tendances à explorer ont été proposés en vue de constituer la table des matières d'un recueil de texte sur le contexte externe du Ministère. Aussi, tous les gestionnaires ont été consultés et ont accepté la proposition de démarche et un calendrier de réalisation.

La démarche est dite « mixte ». Dans un premier temps, celui de la réflexion, la démarche interpelle les gestionnaires et les professionnels. Dans un second temps, alors que les premiers choix stratégiques auront été faits, une première version d'un plan stratégique incomplet (vision, enjeux et orientations) sera aussi soumise à une consultation qui, sans être générale, touchera plusieurs employés (à l'étape 3). Tous les gestionnaires, le personnel professionnel et les autres membres du personnel

²⁶ Voir annexe 2.

²⁷ Bryson, étapes 1 et 2.

concernés seront appelés à se prononcer sur cette ébauche et ainsi participer à la planification stratégique.

Pour Bryson, la planification stratégique est aussi incarnée par des individus, des porte-paroles. Dans le cas du MCCCCF, une personne occupe officiellement le rôle de responsable de la planification stratégique. C'est cette personne qui incarne concrètement la planification stratégique. Aussi, compte tenu de sa position dans l'organigramme²⁸, cette personne relève directement de la sous-ministre, pour le dossier de la planification stratégique uniquement.

Dans les faits, nous n'avons pas pu observer les éléments constituant cette étape, puisqu'elle était antérieure au déroulement du stage.

5.2 La réflexion et le diagnostic²⁹

Pour le MCCCCF, cette étape porte le nom de « diagnostic stratégique ». Elle est scindée en deux étapes : le bilan stratégique et l'analyse. Pour le ministère du Conseil exécutif, il s'agit de lancer la réflexion et d'établir un diagnostic.

En lançant la réflexion, selon la théorie, le ministère doit tout d'abord élaborer un énoncé de vision et dégager les valeurs organisationnelles qui serviront de guide pour la démarche. Dans le cas du MCCCCF, la vision et les valeurs sont dégagés après une première consultation restreinte des gestionnaires et des professionnels. Cet ordre des choses semble plus logique puisque un choix aussi crucial que celui de l'énoncé de vision mérite d'être réfléchi par le plus grand nombre de personnes impliquées. Il relève davantage d'un choix (étape 3) que d'un élément d'amorce pour la réflexion.

²⁸ Voir annexe 1.

²⁹ Bryson, étapes 3, 4 et 8.

La deuxième phase de cette étape, celle du diagnostic, comprend le bilan du précédent plan stratégique, l'analyse du contexte externe et la veille stratégique.

Le MCCCCF a effectivement procédé au bilan du plan stratégique 2008-2011 grâce, entre autres, aux rapports annuels de gestion. Les enseignements (les succès et les échecs) de la précédente planification servent de point de départ à un nouveau plan stratégique. D'ailleurs, certaines faiblesses du précédent plan ont clairement été identifiées et ont été évitées, améliorant ainsi la qualité du futur plan stratégique 2011-2014.

L'analyse du contexte externe et les activités de veille stratégique et de recherche prennent forme très concrètement dans un recueil de textes sur l'environnement externe³⁰ et dans une analyse sur le réseau des treize sociétés d'État³¹. Les sociétés d'État représentent des partenaires immédiats du MCCCCF, à l'instar des municipalités pour les directions régionales. Faire une analyse de leurs enjeux et considérer leurs mandats revêtent une importance particulière pour le Ministère qui est appelé à collaborer et à coexister avec treize entités distinctes. Cette documentation a pour but d'alimenter la réflexion et les échanges lors de consultations ciblées avec les gestionnaires et les professionnels. Les auteurs des textes du recueil sont des professionnels qui ont été sollicités pour leur expertise, alimentée par la veille stratégique, l'étalonnage et les études qualitative et quantitative. Les textes dégagent aussi une certaine façon d'appréhender le contexte du MCCCCF, bien qu'ils reflètent l'opinion, très personnelle et non censurée, des auteurs.

³⁰ Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Réflexion sur le contexte externe en culture et en communications – planification stratégique 2011-2014. Recueil de texte*, Québec, Gouvernement du Québec, 2010, document interne, 213 pages.

³¹ Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Planification stratégique 2011-2014. Analyse du contexte externe. Le réseau ministériel*, Québec, Gouvernement du Québec, 2010, document interne, 32 pages.

C'est lors d'une journée de réflexion et d'échanges avec les gestionnaires, d'une autre journée avec les professionnels du siège social du MCCCCF à Québec et lors de rencontres dans les directions régionales que la première tournée de consultation a eu lieu. Le but était de préciser le diagnostic et de compléter le portrait du contexte externe. Les commentaires sont recueillis par enregistrement audio ou par questionnaire.

En dernier lieu, des synthèses des thèmes forts du recueil de texte et des échanges des gestionnaires et des professionnels sont produites pour permettre de dégager des consensus ou des divisions (s'il y a lieu) sur les enjeux et les défis du MCCCCF pour les prochaines années.

De façon bien indirecte (et involontaire), l'analyse de l'environnement externe du MCCCCF a amené l'équipe de la planification stratégique à prendre acte de l'environnement interne. En effet, une approche ascendante (*bottom-up*) est une approche qui accorde une place stratégique à l'environnement interne. La sollicitation des ressources, surtout humaines, pour la rédaction du recueil de texte et leur consultation au siège social et en région évoquent des caractéristiques organisationnelles particulières. Sans documenter de manière formelle les façons d'être ou la culture organisationnelle, il est toutefois possible de reconnaître l'expertise, la mobilisation et l'appartenance, entre autres, des ressources humaines au sein de ce ministère.

Deux points faibles demeurent pourtant dans le déroulement de cette étape du diagnostic. Tout d'abord, la rétroaction des évaluations de programmes n'est pas utilisée dans le cadre du processus de la planification stratégique. Dans la théorie, il est recommandé de considérer l'information issue de l'évaluation des programmes. Son utilisation, en aval des choix stratégiques, permet d'orienter l'offre de service vers une offre pertinente. Aussi, comme les programmes impliquent une gestion

budgétaire, cette information est importante dans l'analyse de l'environnement interne. Par contre, les programmes relèvent davantage de l'opérationnel que du stratégique. Ensuite, aucune analyse de risques n'a été effectuée. La gestion des risques est une façon d'évaluer les faiblesses de l'organisation et de puiser dans les ressources de cette même organisation pour trouver les forces ou les solutions dont elle dispose pour y faire face, le cas échéant. Par gestion des risques, nous entendons les risques liés aux ressources humaines (la maladie, la retraite), mais aussi au contexte politique (une élection), au contexte économique (une lente reprise économique) ou à tout autre contexte pertinent (les lois, la concurrence)³².

Dans le cadre du présent stage, nous avons observé et collaboré à tous les principaux jalons de cette étape.

5.3 Les choix stratégiques³³

Selon le ministère du Conseil exécutif, au cours de la troisième étape, il sera question de définir les priorités, de rédiger le plan, de le valider, de le communiquer et d'amorcer un nouveau processus de planification stratégique. Pour l'équipe de la planification stratégique du MCCCCF, à l'issue de cette étape, le plan stratégique sera rédigé et entériné.

Forts des échanges avec les gestionnaires et les professionnels et des différentes synthèses produites, un comité restreint de la direction de la recherche et de l'évaluation de programmes, se penche alors sur une première version, une version succincte (vision, enjeux et orientations), du plan stratégique. La vision est redéfinie en fonction du contexte actuel et futur du MCCCCF. Puis, ce sont les enjeux et les orientations qui sont déclinés.

³² À l'issue du présent stage, nous avons appris que la vérificatrice interne effectuait une analyse de la gestion des risques au Ministère.

³³ Bryson, étapes 5, 6 et 7.

Le MCCCCF a choisi de travailler en deux séquences pour l'élaboration du plan stratégique. La première séquence comprend la vision, les enjeux et les orientations, que nos nommons version succincte. Lorsque cette première séquence fait l'unanimité au sein des gestionnaires et du personnel professionnel, la deuxième séquence peut commencer. Il s'agit d'ajouter les axes d'interventions, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultats pour compléter la version succincte et en arriver au tableau synoptique.

La version succincte du plan stratégique sera soumise au conseil du bureau de la sous-ministre. Elle sera accompagnée d'un document synthèse³⁴ justifiant et documentant les choix faits. Les gestionnaires et les professionnels sont aussi consultés par le biais de comités de gestion. Lors du processus de planification stratégique 2008-2011, tous les employés du Ministère avaient eu l'occasion de se prononcer sur cette version succincte. Pour l'édition 2011-2014, le MCCCCF a opté pour la consultation des membres du personnel concernés. Toutefois, les employés ont été informés des grandes étapes par la voie des communications internes.

En parallèle de cette consultation de l'administratif sur la version succincte, le politique est aussi consulté. C'est la sous-ministre elle-même, accompagné du responsable de la planification stratégique, qui en fait la présentation à la ministre. Une fois l'aval donné par le politique, le processus reprend sa course.

C'est aussi à cette étape des choix stratégiques que l'aspect « condition féminine » du MCCCCF est inclus dans le plan stratégique. Toutefois, le processus est sous la responsabilité du Secrétariat à la condition féminine et il ne fait l'objet d'un arrimage

³⁴ Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Sujets abordés dans l'analyse et les échanges sur le contexte externe en culture et en communications – planification stratégique 2011-2014. Synthèse*, Québec, Gouvernement du Québec, 2010, document interne, 23 pages.

avec l'autre mandat du MCCCCF qu'à ce moment. Rappelons que le mandat du Secrétariat relève de la politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Le personnel de la direction de la recherche et de l'évaluation de programmes du MCCCCF n'est pas impliqué outre mesure dans le processus du Secrétariat.

Simultanément avec la consultation sur la version succincte du plan, l'équipe de la planification stratégique se penche sur l'analyse des capacités organisationnelles. Dans la théorie, cette partie devrait figurer à l'étape du diagnostic. D'ailleurs, le MCCCCF place cette analyse dans la partie diagnostic de son schéma³⁵. Cependant, elle fait ici partie des choix puisque c'est une fois une partie de ces choix faits (vision, enjeux et orientations) que l'on en fait l'analyse en fonction des ressources actuelles et prévisionnelles de l'organisation. Ensuite, des ajustements seront faits, s'il y a lieu, en fonction du diagnostic de l'environnement interne et cette information servira aussi lors du parachèvement du tableau synoptique. La capacité de l'organisation n'est pas en soi un choix stratégique, mais un des éléments d'information contribuant à prendre les meilleures décisions possibles.

Par ailleurs, quels sont les choix qui relèvent purement de la stratégie? La littérature est peu bavarde sur le sujet. La vision, les enjeux et les orientations sont en fait de bonnes intentions, mais la stratégie se reconnaît davantage à l'action qu'elle suscite. Alors des choix stratégiques se posent lorsque vient le temps de décliner les axes d'intervention, les objectifs, les indicateurs et les cibles. Ils impliquent une tactique de coordination d'actions ministérielles. La vision, les enjeux et les orientations relèvent plus de la philosophie. Par contre, dans le cas de la philosophie comme de la stratégie, il s'agit bien de choix.

³⁵ Phase 2 : « Diagnostic stratégique », étape 2.2 : « Analyse des capacités organisationnelles ». Voir annexe 2.

La rédaction se poursuit de plus bel une fois tous les intervenants rencontrés. C'est la deuxième séquence de l'élaboration du plan. Cette rédaction aboutie au tableau synoptique complet avec les axes d'intervention, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat. Ensuite, vient le plan en tant que tel, avec sa mise en contexte et une présentation explicite des éléments stratégiques retenus.

Avant de poursuivre plus avant avec le dépôt à l'Assemblée nationale, une dernière étape de validation a lieu auprès de la sous-ministre, de la ministre, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère du Conseil exécutif.

La diffusion du plan stratégique se fait à l'externe du MCCCCF principalement par le biais du site Internet, du réseau des treize sociétés d'État et de l'Assemblée nationale. La mise en forme du plan est faite par des graphistes pour obtenir un outil de communication et non un simple document administratif. Pour ce qui est de la diffusion à l'intérieur du Ministère, un message de la sous-ministre sur l'Intranet invitera le personnel à consulter le nouveau plan en format électronique. Aussi, des stratégies de mobilisation seront à prévoir pour intégrer concrètement le plan au sein de l'organisation.

Enfin, la troisième étape du processus de planification stratégique se termine par le début d'un nouveau processus de planification. Cette démarche se veut un cycle continu entre deux processus de planification stratégique. Clore un cycle de planification stratégique implique d'avoir un souci de pérennité pour la suite des choses au sein de ladite organisation.

Dans le contexte du stage, nous avons contribué à l'élaboration de la version succincte (vision, enjeux, orientations) du plan stratégique et à la consultation du sommet stratégique du MCCCCF. Cette démarche était complétée lorsque le stage a pris fin. Nous n'avons pas assisté officiellement à l'élaboration des axes, des

objectifs, des indicateurs et des cibles. Toutefois, en cours d'élaboration des enjeux et des orientations, le sujet avait été abordé et quelques objectifs avaient été suggérés de façon informelle.

5.4 La mise en œuvre et le suivi des résultats³⁶

Le ministère du Conseil exécutif découpe cette étape du processus en trois : la mise en œuvre, le suivi et la reddition de compte. Dans le cadre du stage, le mandat initial ne faisait pas mention de cette étape du processus, puisque le calendrier du stage correspondait aux étapes du diagnostic et des choix stratégiques. Aussi, aucune activité n'était prévue à la direction de la recherche et de l'évaluation de programmes, concernant cette étape en particulier. Néanmoins, certaines circonstances nous ont permis de participer au suivi des résultats.

La mise en œuvre se fait grâce aux plans d'action propre aux différentes unités administratives du MCCCCF. Nous n'avons ni observé l'élaboration d'un plan d'action, ni consulté des plans d'action des différentes unités organisationnelles, mais nous avons pris connaissance du plan d'action ministériel (en lien étroit avec le plan stratégique 2008-2011). Nous ne sommes pas en mesure d'élaborer davantage puisque la mise en œuvre est généralement le fait des unités et elle se veut opérationnelle et concrète pour l'organisation.

En ce qui a trait au suivi, nous avons eu l'opportunité d'observer et de participer aux suivis des résultats pour la mi-année du rapport annuel de gestion 2010-2011. À deux reprises durant l'année financière (du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante), un suivi est fait auprès des différentes unités administratives responsables d'indicateurs pour s'assurer de l'atteinte des cibles conformément au plan stratégique. En mi-

³⁶ Bryson, étapes 9 et 10.

année, il s'agit principalement de s'assurer de la progression de l'indicateur et des actions à prendre ou à continuer pour que l'indicateur atteigne sa cible.

Enfin, pour ce qui est de la reddition de compte, là encore, nous n'avons pas observé cette démarche puisque le rapport annuel de gestion 2009-2010 était complété avant le début du stage.

5.5 Les facteurs de succès

Nous avons identifié quelques facteurs de succès pour le processus de planification stratégique 2011-2014 du Ministère.

- Le porte-parole

Le responsable de la planification stratégique est positionné, dans l'organigramme du MCCCCF, directement sous la sous-ministre. Aucun interlocuteur ne fait d'interférences entre ces deux personnes clés. Cela facilite les communications et une prise de décision efficace.

- La légitimité du processus

La sous-ministre démontre un grand souci de suivre les étapes de la planification stratégique et de se tenir informée. De plus, la présence de la sous-ministre à plusieurs événements touchant la planification réitère l'importance de la démarche et envoie un signal fort d'appui à l'équipe de la planification stratégique.

- L'équipe de travail

La présence de la planification stratégique au sein de la direction de la recherche et de l'évaluation de programme est un heureux mariage. Une partie de l'équipe de travail effectue diverses recherches touchant des sujets transversaux en culture (sur les tendances internationales, les pratiques culturelles, les portraits statistiques régionaux

en culture, etc.) et l'autre partie fait de l'évaluation de programmes. Par le biais des communications informelles, des informations cheminent et peuvent, officieusement, être considérées.

- La consultation et la mobilisation

Tôt dans le processus de planification stratégique, tous les employés du Ministère, du siège social aux directions régionales, sont avisés par le biais des communications internes de la tenue de ce processus. En plus d'être informés, certains employés sont consultés à deux reprises, soit sur le contexte externe et sur la version succincte du plan. La mobilisation qui s'en suit est précieuse pour le MCCCCF et l'adhésion au plan se fait plus naturellement, puisqu'il s'inscrit dans une continuité d'action.

- L'organigramme

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique 2011-2014, le Ministère a prévu de modifier son organigramme et de l'adapter en fonction des besoins de réalisation et d'atteinte des objectifs du plan. Il s'agit-là d'une excellente idée dont les effets seront à suivre au fil des redditions de compte, entre autres. L'adéquation des ressources est un des éléments contribuant favorablement à la mise en œuvre du plan stratégique.

6. LES RECOMMANDATIONS

Suite à nos observations, il nous apparaît important de faire quelques recommandations en vue d'améliorer le processus de planification stratégique du MCCCCF. Les voici donc.

- La création d'un tableau de bord de gestion pourrait faciliter la mise en œuvre et le suivi des résultats.
- Toutefois, avant d'en arriver au tableau de bord, les différentes unités administratives devraient établir des plans d'action, comprenant les actions découlant du plan stratégique et les actions opérationnelles courantes, et apprendre à travailler, d'abord, avec ces outils de gestion.
- Les gestionnaires et le personnel professionnel responsables d'indicateurs devraient avoir des attentes significatives sur le suivi desdits indicateurs.
- La formation des gestionnaires et du personnel professionnel responsables d'indicateurs serait à privilégier pour s'assurer de la même compréhension du plan stratégique et de son suivi.
- Lors des rencontres avec le personnel, il aurait été intéressant de saisir cette opportunité pour documenter le contexte interne (ressources humaines) par voie de questionnaire, par exemple. Cela pourrait être envisagé pour une prochaine planification stratégique.

CONCLUSION

Au terme de cet exercice et au terme du stage, la question n'est plus celle de la pertinence du processus de planification stratégique ni de sa place au sein des pratiques de bonne gouvernance publique. Cela ne fait pas de doute. La question est plutôt celle de l'utilisation faite du plan stratégique et de la cohérence entre les exigences de la loi, les demandes du politique et la prestation de services de l'organisation. Dans la position d'observateur qui était la nôtre, nous avons entendu des propos, de la part de gestionnaires et de professionnels, évoquant le dur mariage entre la planification stratégique, l'administratif et le politique.

Il semble y avoir deux poids, deux mesures. D'un côté, les parlementaires exigent une reddition de compte exemplaire. De l'autre côté, les ministres changent les priorités ministérielles en ignorant souvent l'impact de ces changements sur l'atteinte des cibles de résultats du plan stratégique. Après dix ans d'application de la LAP, il y a toujours une grande méconnaissance des mécanismes de l'administration publique chez les parlementaires.

Aussi, le rempart entre le politique et les fonctionnaires est constitué des gestionnaires. La responsabilité de l'atteinte des cibles leur incombe. C'est eux qui déterminent les priorités de leur unité administrative et c'est à eux de prioriser l'atteinte des cibles au détriment des demandes du politique. Est-ce que les gestionnaires jouent adéquatement leur rôle de chien de garde de la GPR?

De plus, le cadre rigide du plan stratégique (principalement des indicateurs et des cibles) ne permet pas aux fonctionnaires et au personnel politique de s'adapter, très rapidement, aux besoins changeants des citoyens et des parlementaires.

Enfin, nous avons noté que la notion de performance d'un ministère passe beaucoup par le degré d'atteinte des résultats de son plan stratégique et non par la réalisation de sa mission. Le fait de ne pas atteindre les cibles de résultat ne fait pas d'un ministère une organisation non performante, loin de là. La performance dépend de la gestion au quotidien dans le but de réaliser la mission. Malheureusement, les administrateurs publics vivent avec cette hantise de la non-performance du ministère par rapport à son plan stratégique. La performance d'une organisation dépend aussi de la qualité de service aux citoyens et/ou aux clientèles de l'organisation, malgré quelle soit rarement l'objet d'une stratégie planifiée. Cela fait dire à certains que la GPR ne rend pas justice aux réalisations, hors plan stratégique, des ministères et organismes. Comment reconnaître les performances opérationnelles des ministères et organismes? Et surtout comment les faire reconnaître dans la reddition de compte? La section consacrées aux faits saillants³⁷ dans le rapport annuel de gestion peut être utilisée pour mettre de l'avant les bons coups de l'organisation sans privilégier uniquement le stratégique, comme c'est le cas au MCCCCF.

Pour en revenir au processus de planification stratégique du MCCCCF, nous avons constaté qu'il s'agit d'un judicieux mélange entre la théorie et l'expérience terrain au sein même du Ministère. L'équipe de travail s'est suffisamment approprié ce processus au point d'être confortable avec certaines modifications, que l'on pourrait qualifier d'améliorations dans le contexte du MCCCCF. De plus, cette équipe est composée de membres qui font carrière à l'intérieur du Ministère depuis plus d'une décennie. La connaissance approfondie des contenus et de la culture organisationnelle contribue au succès du processus. De façon plus macroscopique, les employés du MCCCCF sont généralement enthousiastes devant ce processus et contribuent généreusement par leurs expertises et leur temps à l'étape du diagnostic organisationnel et à l'étape de validation des choix stratégiques. Leur mobilisation

³⁷ Gouvernement du Québec, *Guide sur le rapport annuel de gestion*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002, p.10.

contribue largement au succès du processus de la planification stratégique au MCCCCF.

Nous ne pouvons clore sans souligner la contribution de certaines personnes à ce travail. Tout d'abord, nos remerciements vont au directeur de la recherche et de l'évaluation de programmes et à la coordonatrice de la planification stratégique pour avoir accepté de nous accueillir dans cette aventure stratégique et de partager leurs expériences. Puis, un immense merci à André De Carufel pour avoir rendu la GPR si intéressante et pour ses conseils et commentaires dans la rédaction de ces pages.

BIBLIOGRAPHIE

Guides gouvernementaux

- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Guide sur la déclaration de services aux citoyens*. Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005, 46 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Guide sur la gestion axée sur les résultats*. Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002, 31 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Guide sur le rapport annuel de gestion*. Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002, 32 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Guide sur les indicateurs*. Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2003, 45 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *La planification stratégique au Gouvernement du Québec. Théorie et pratique*. Québec, Ministère du Conseil exécutif, 2008, 45 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur l'administration publique*. Québec, Publications du Québec, 2000.

Document produits par le Ministère

- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens*. Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=162>
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Notre culture au cœur du développement durable. Plan d'action de développement durable 2009-2013*. Québec, Gouvernement du Québec, 2009, 34 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Plan d'action ministériel en éthique*. Québec, Gouvernement du Québec, document interne.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Plan stratégique 2008-2011*. Québec, Gouvernement du Québec, 2008, 23 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Planification stratégique 2011-2014. Analyse du contexte externe. Le réseau ministériel*. Québec, Gouvernement du Québec, 2010, document interne, 32 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Pour mieux vivre de l'art. Plan d'action pour l'amélioration des conditions socioéconomiques des artistes*. Québec, Gouvernement du Québec, 2004, 33 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de*

- fait. Plan d'action 2007-2010.* Québec, Gouvernement du Québec, 2007, 57 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Pour un climat organisationnel harmonieux. Plan d'action 2008-2011.* Québec, Gouvernement du Québec, document interne.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Rapport annuel de gestion 2008-2009.* Québec, Gouvernement du Québec, 2009, 91 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Rapport annuel de gestion 2009-2010.* Québec, Gouvernement du Québec, 2010, 99 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Réflexion sur le contexte externe en culture et en communications – planification stratégique 2011-2014. Recueil de texte.* Québec, Gouvernement du Québec, 2010, document interne, 213 pages.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Sujets abordés dans l'analyse et les échanges sur le contexte externe en culture et en communications – planification stratégique 2011-2014. Synthèse.* Québec, Gouvernement du Québec, 2010, document interne, 23 pages.

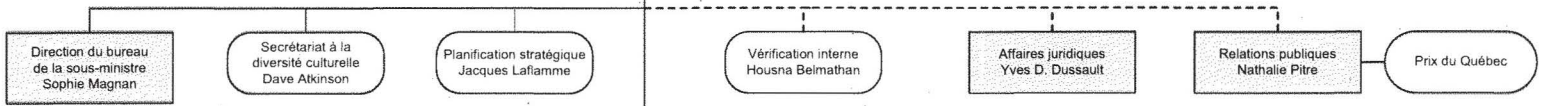
Références

- BRYSON, John M. « A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organization », dans BRYSON, John M., dir. *Strategic Management in Public and Voluntary Services: A Reader.* Oxford, Pergamon, 1999, pages 1-15.
- BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement.* San Francisco, Jossey-Bass, 2004, 430 pages.
- GAUTHIER, Benoît, dir. *La recherche sociale. De la problématique à la collecte des données.* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, 767 pages.
- KERNAGHAN, Kenneth, Brian MARSON et Sanford BORINS. *L'administration publique de l'avenir.* Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 2001, 389 pages.
- MAZOUZ, Bachir et Jean LECLERC. *La gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique.* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, 440 pages.
- MINTZBERG, Henry. *Grandeur et décadence de la planification stratégique.* Paris, Dunod, 1994, 456 pages.

ANNEXE 1 : L'ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE

MINISTRE
Christine St-Pierre

SOUS-MINISTRE
Sylvie Barcelo



SECRETARIAT À LA CONDITION FÉMININE
Thérèse Mailloux, sous-ministre adjointe

ACTION TERRITORIALE
Danielle-Claude Chartré, sous-ministre adjointe

POLITIQUES, PATRIMOINE, MUSÉOLOGIE ET COMMUNICATIONS
Louis Vallée, sous-ministre adjoint

ADMINISTRATION
François Bérubé

RELATIONS AVEC LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET IMMOBILISATIONS
Denis Delangie

Régionalisation Michèle Grenier

INTERVENTIONS RÉGIONALES
Jean Bissonnette

Affaires internationales et relations intergouvernementales Michel Lafleur

POLITIQUES DE CULTURE ET DE COMMUNICATIONS
Daniel Cloutier

- Ressources financières et matérielles Marc Gagné
- Information et bibliothèque Monique Lachance
- Ressources humaines et gestion immobilière Marc Tremblay
- Technologies de l'information Pierre Bonneau

- Relations avec les sociétés d'État
- Projets spéciaux Pierre Aubry
- Immobilisations Richard Saint-Pierre
- Intégration des arts à l'architecture

Coordination et administration Gina Morency

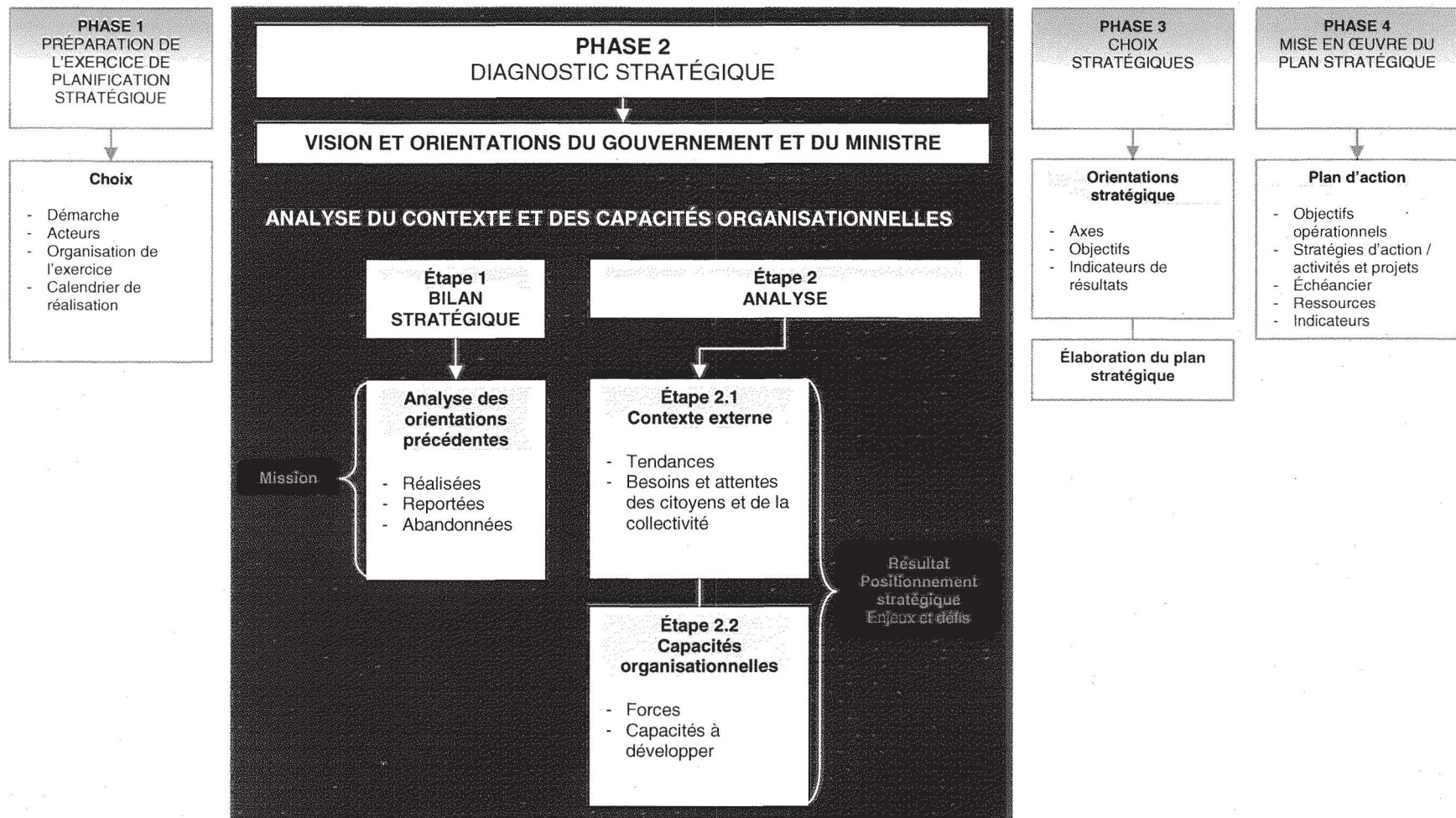
- Bas-Saint-Laurent Louis Landry, int.
- Capitale-Nationale Odile Roy, int.
- Estrie Jocelyne Jacques
- Outaouais Anne-Marie Gendron
- Côte-Nord Françoise Aubry
- Chaudière-Appalaches Nicole Champagne
- Laval, Lanaudière et Laurentides Gilbert Lepage
- Coordination des programmes Danielle Dubé
- Saguenay - Lac-Saint-Jean Réjean Goudreault
- Mauricie et Centre-du-Québec Hélène McGee
- Montréal Brigitte Jacques
- Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec Monik Duhaime
- Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine Hélène Laténière
- Montérégie Annie Goudreault

- Patrimoine et muséologie René Bouchard
- Centre de conservation du Québec Daniel Bastille
- Développement des services Francine Lalonde

- Audiovisuel et médias interactifs
- Médias et télécommunications Louise Gingras, int.
- Recherche et évaluation de programmes Jacques Laflamme
- Lectorat et politiques Josée Blackburn
- Secrétariat à la condition socio-économique des artistes
- Stratégies de financement et mécénat



ANNEXE 2 : « LES PHASES DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE »³⁹



³⁹ Reproduit avec l'autorisation du MCCCCF.



D0188335 4