

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC : C'EST D'AUTANT PLUS BEAU QUE C'EST INUTILE.

Luc Bernier, Ph.D.

Professeur
École nationale d'administration publique
1001, Sherbrooke est
Montréal (Québec)
H2L 4Z1

Ce texte cherche à expliquer comment des organisations gouvernementales peuvent fonctionner efficacement sans planification stratégique digne de ce nom. Des organisations gouvernementales établissent des plans stratégiques après de longs processus rituels mais n'utilisent pas les plans produits. Les gouvernements changent trop souvent d'idée et trop rapidement, lorsqu'ils n'improvisent pas, pour que la planification puisse servir. L'utilité de des investissements en planification stratégique est moins dans le produit de cette planification que dans les effets secondaires.

Les recherches sur la planification stratégique dans le milieu gouvernemental ont été faites généralement par des gens qui présumaient que les administrations publiques pouvaient être rationnelles et que les efforts de planification stratégique visaient à améliorer le fonctionnement de ces organisations. Il est proposé dans ce texte qu'au contraire, les administrations publiques sont mieux décrites par le modèle des anarchies organisées selon lequel malgré des structures hiérarchiques claires, les finalités et les technologies utilisées sont mal comprises par les membres de l'organisation (Padgett, 1980). Ce texte utilise deux recherches empiriques basées sur des séries d'entrevue, une recherche documentaire et une analyse statistique dans des organisations du gouvernement du Québec pour la période 1960-1996.¹ La première recherche porte sur neuf sociétés d'État québécoises (Bernier, 1989A, 1989B et 1997). Ces entreprises ont formulé des plans de développement stratégique qu'elles ne peuvent suivre. Leur croissance dépend de leur entrepreneurship et non pas de leur planification. Qui plus est, celles qui sont en situation de concurrence avec le secteur privé ne peuvent guère se permettre d'étaler au grand jour ce qu'elles comptent faire pour trois ou cinq ans. Leur survie dépend pour beaucoup des besoins financiers du gouvernement qui peut décider de les privatiser sans

guère tenir compte des efforts de planification faits. Les plans stratégiques répondent dans leur cas à un besoin rituel de leur environnement gouvernemental. La seconde recherche porte sur le ministère des Affaires ou Relations internationales du Québec où des efforts considérables furent faits en planification au cours des quinze dernières années (Bernier, 1996). Ces efforts n'ont guère eu de suites heureuses. La politique de 1991 est demeurée inutilisée pour le peu qu'elle était utilisable. Selon un cadre du ministère, l'énoncé de politique était en fait contre-productif. La fermeture des délégations du Québec à l'étranger, symbole le plus visible de cette politique, fut décidée en quinze minutes sans aucune référence aux évaluations préalables de ce réseau (Bergeron, 1988) et uniquement pour des considérations budgétaires à courte vue que le gouvernement regrette un an plus tard. Certaines sociétés d'État québécoises sont néanmoins fort rentables et des joueurs majeurs de l'économie québécoise contemporaine. L'effort international du Québec a, quant à lui, été salué comme le cas le plus achevé d'une politique internationale d'un État non souverain.

Dans la première partie du texte, nous revenons sur la littérature adaptant le concept de planification stratégique au secteur public dans le cas québécois. Dans une seconde partie, nous développons ce que nous avons retenu sur la planification dans le secteur public dans les sociétés d'État. Dans la troisième partie, nous passons aux relations internationales du Québec puis nous cherchons en conclusion à tirer des leçons de ces études en fonction de la littérature sur la planification stratégique.

1. La planification stratégique dans le secteur public québécois

La planification stratégique dans le secteur public est un sujet sur lequel beaucoup a été écrit surtout après 1985ⁱⁱ lorsque l'idée d'appliquer les méthodes du privé dans le public a gagné en popularité. Autant à Ottawa qu'à Québec, Charih et Paquin (1993, 1997) considèrent que la planification stratégique contient de nombreux éléments qui réfèrent au nouveau management public : définir la mission de l'organisation, préciser la culture, mobiliser et responsabiliser les employés, améliorer la capacité d'adaptation au changement et assurer la qualité des services à la clientèle. Il y a aussi l'idée que la mise en œuvre doit être séparée de la formulation, la planification de l'exécution (Aucoin, 1995).

Pour Charih et Paquin (1993 : iii), « la majorité des ministères du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec font depuis quelques années, des exercices de planification

stratégique». Leur étude de six ministères fédéraux les portent à conclure que la planification stratégique est un processus central de prise de décision dans trois cas. Dans un autre ministère, le processus a été bloqué par le départ du sous-ministre qui l'avait initié. Dans les deux autres ministères, la planification stratégique est vue comme un outil de développement organisationnel visant à stimuler la réflexion sur la gestion du ministère. À Québec, tous les ministères voient la planification stratégique comme un processus central de prise de décision.

Charih et Paquin (1993: iii) définissent la stratégie comme « un processus permettant d'établir les orientations générales de l'organisation en définissant sa mission, ses objectifs, ses valeurs et sa philosophie de gestion, les produits et services qu'elle entend offrir et les moyens qu'elle compte utiliser pour atteindre ses objectifs. » La planification stratégique est définie ici comme « un effort discipliné visant à produire des décisions fondamentales et des actions qui forment et qui guident ce qu'est l'organisation (ou une autre entité) ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait » (Paquin, 1992:391). Dans cette perspective inspirée de Bryson (1995), la planification stratégique est vue comme étant axée sur la détermination des enjeux et la recherche de solutions ainsi que l'analyse de l'environnement.

Comme l'ont souligné Mintzberg et Jorgensen (1987), le terme politique a longtemps signifié dans le secteur public ce que le terme stratégie désigne dans le secteur privé. Paquin (1992: 392) note aussi que l'analyse des politiques et la planification stratégique sont deux disciplines qui partagent une approche commune. Comme il est devenu à la mode de vouloir utiliser dans le secteur public les recettes du secteur privé (Aucoin, 1995), la planification stratégique y est devenue populaire, du moins dans certaines limites qu'une littérature bien développée a délimitées (Paquin, 1992: 393-398). Il faut aussi souligner qu'il y a différents modèles de stratégie et que les organisations gouvernementales ne suivent pas toujours le même (Charih et Paquin, 1997). Dans certains cas, la différence entre plans stratégiques et politiques publiques est minime (Charih et Paquin 1994). Dans ce texte, les deux sont employés indistinctement.

Charih et Paquin identifient une série de facteurs qui conditionnent le succès de la planification stratégique dans ces ministères. Ces conditions sont celles qui sont généralement retenues pour expliquer la réussite de changements par les tenants du nouveau management public ou les auteurs sur la mise en oeuvre des politiques (Paquin, 1992: 400; Dobell et Bernier, 1997; Mazmanian et Sabatier, 1989). Ces tentatives d'application des modèles développés pour le secteur privé sous-estiment le degré d'anarchie de certains secteurs d'activités des

administrations publiques. Les conditions nécessaires pour que la planification stratégique soit un succès (Paquin, 1994 : 142) sont rarement réunies. Les ministres ne s'y intéressent guère, le taux de rotation des sous-ministres est élevé, les choix budgétaires sont faits ailleurs, etc. Les administrations publiques sont mieux décrites par le modèle des anarchies organisées proposé par Cohen, March et Olsen ou revu par Padgett (1980). Pour Padgett, une anarchie organisée peut fonctionner dans le respect des règles hiérarchiques mais que ses membres est une connaissance floue des objectifs à atteindre et une tout aussi mauvaise compréhension des technologies employées. Ces organisations peuvent néanmoins fort bien fonctionner. Non seulement le niveau de rationalité nécessaire est très faible, il peut être pratiquement nul mais que ces organisations aient une grande légitimité dans leur environnement et réussissent ce que les gouvernements attendent d'elles lorsqu'ils se souviennent de leur existence ou du pourquoi de leur existence.

2. La planification stratégique dans les sociétés d'État québécoises.

Dans le cas des entreprises publiques, une quarantaine de raisons pragmatiques peuvent être données pour justifier leur existence (Aharoni, 1986), raisons parmi lesquelles on peut puiser pour expliquer une orientation stratégique. Parenteau (1980) a écrit que les sociétés d'État ont été créées au Québec pour être les instruments de politiques qui ont été formulées dix ans plus tard. Ces sociétés d'État ont découvert ce qu'elles devaient faire au fur et à mesure qu'elles se développaient et ont puisé à posteriori dans la liste de raisons disponibles. Alors que dans les années 1980, ces organisations avaient survécu à l'anarchie de leurs origines, les gouvernements ont décidé d'en privatiser certaines pour suivre l'exemple de la Grande Bretagne et pur équilibrer leurs budgets mal gérés (Bernier, 1997).

En juin 1960, le gouvernement nouvellement élu du Parti libéral déplorait la faiblesse des moyens disponibles pour mettre sa politique économique en oeuvre. Le même parti, reporté au pouvoir en 1985, déplore alors au contraire la trop grande place que l'État prend désormais dans la vie économique. Entre ces deux élections, des entreprises publiques ont été créées au Québec sous le Parti libéral, la conservatrice Union Nationale et le Parti québécois qui se réclame parfois de la social-démocratie. Ces entreprises oeuvrent dans les domaines de l'énergie, de la finance, de l'industrie lourde, de la télévision, des mines, du transport et de la forêt. Certaines ont réalisé de solides profits, d'autres ont été des gouffres sans fond. Outils

d'un rattrapage jugé nécessaire, ces entreprises constituent maintenant le réseau de sociétés d'État le plus important de toutes les provinces canadiennes.

Malgré la volonté explicite du gouvernement de mettre un terme à leurs activités, les entreprises publiques ont relativement bien supporté deux vagues de privatisation (Bernier, 1995). L'orientation de plusieurs entreprises a été remodelée, certaines filiales ont été vendues, mais l'essentiel du réseau des sociétés d'État subsiste. Depuis leurs débuts pendant la Révolution tranquille, les entreprises publiques au Québec ont changé de mission à plusieurs reprises. L'activité législative les concernant a été intense.ⁱⁱⁱ La façon de définir leur efficience a aussi évolué. Le profit, notion abstraite il y a encore quinze ans pour les entreprises publiques québécoises, est devenu une priorité, pour ne pas dire la priorité.

Des balbutiements initiaux de la période 1960-1965 à la présente décennie, les sociétés d'État du Québec ont connu la coopération avec l'État, une vague de confrontation puis une relative autonomie pour revenir à une plus grande collaboration (Hafsi et al., 1987 ; Bernier, 1989A). Ces relations, plus que leur efficience, ont garanti leur existence. Ces bonnes relations ont forcé les entreprises publiques à faire des efforts de planification stratégique mais cette planification n'était guère utile pour leurs activités courantes. Les entreprises publiques apprennent le plus souvent ce qu'elles doivent et peuvent faire à mesure qu'elles évoluent. Elles n'ont, au mieux, qu'une compréhension sommaire de ce que leur environnement attend d'elles. L'environnement étatique est un ensemble mouvant, aux priorités mal établies et parfois (souvent?) conflictuelles. Une entreprise publique doit s'assurer que sa légitimité n'est pas remise en cause par son environnement. C'est par et à travers toute une dramaturgie d'échanges avec l'État qu'une entreprise réussit à asseoir sa légitimité (Ritti et Silver, 1986) une fois la phase de coopération terminée.

Les énoncés de politiques qui justifiaient leur création ont rarement été communiqués comme tels aux sociétés d'État. A titre d'exemple, Rexfor, ni aucun de ses présidents, ne possède de copie du rapport Deschamps qui proposait la création de cette société. L'absence de points de repère faisait que la coopération entre les dirigeants des sociétés d'État, les hauts fonctionnaires et les politiciens était cruciale. Autre exemple, le gouvernement de l'époque n'a pas cru bon d'inclure dans la charte de la Caisse de dépôt et placement les objectifs à réaliser. On se réfère toujours au discours de Jean Lesage devant l'Assemblée législative d'alors. Dans

des organisations dont la mission est aussi peu clairement définie, les objectifs doivent être négociés.

La croissance des institutions gouvernementales s'est faite dans un certain désordre. Citons le cas de Radio-Québec, devenue Télé-Québec, dont l'existence légale avait été promulguée dans les années quarante. La société est activée en 1969, quelques mois avant la création du ministère des Communications, dont elle relève. D'ailleurs, les nouveaux employés de Radio-Québec durent attendre six mois avant d'être payés. De même, Hydro-Québec et Soquip s'occuperont des besoins énergétiques du Québec pendant plus de quinze ans dans un cas, dix dans l'autre, avant que le vieux ministère des Terres et Forêts devenu ministère des Richesses Naturelles, ne se transforme enfin en ministère de l'Énergie et des Ressources. En 1964, c'est le ministre des Richesses naturelles qui répond à l'assemblée aux questions concernant Sidbec; le projet d'aciérie étatique est pourtant censé être du ressort du ministre de l'Industrie.

Cette apparente confusion peut cacher une autre logique. Dans un État faible, où les ministères étaient inféodés aux grandes compagnies qui exploitent les richesses naturelles, il n'est pas impossible que l'État en fondant des entreprises publiques cherchait à créer des îlots administratifs plus autonomes sur le plan décisionnel. Pour le Québec, cette autonomie relative de l'État garantissait aussi qu'une partie de la croissance économique serait assurée par des entreprises dont les centres de décision ni à Toronto ni à New York mais au Québec. Le comment faire était moins bien précisé. Ce qu'il faut retenir de cette période, c'est que les entreprises publiques y puisent encore les bases de leur légitimité. La Révolution tranquille est demeurée le mythe justifiant à la fois leur création et leur nationalisme économique actuel.

Les entreprises publiques atteignent la phase d'autonomie durant les années 1970. Les négociations informelles du début sont peu à peu remplacées par des énoncés de politique expliquant plus clairement les objectifs vers lesquels le gouvernement espère orienter l'intervention de l'État. Les anarchies organisationnelles deviennent des organisations complexes. Aussi, là où un seul analyste était chargé des relations avec une société d'État, plusieurs équipes font dorénavant le travail. Ce qui caractérise la période fut le resserrement des procédures administratives. C'est aussi durant cette période que l'État québécois conçoit et publie ses premières propositions intégrées de politique économique. Il y eut d'abord *Une Politique économique québécoise* en 1974 (connue sous le nom de rapport Vézina), puis *Bâtir le Québec*, en 1979 et enfin *Le Virage technologique* en 1982. Les études sectorielles sont

remplacées par des visions intégrées. Les entreprises publiques, outils indispensables dans le premier rapport, sont oubliées dans le second et redeviennent incontournables dans le dernier. Ces rapports consacrent les besoins et demandes de planification accrue des sociétés d'État, qui pour la plupart ont atteint leur vitesse de croisière mais qui ne reçoivent pas des signaux clairs.

Autre signe des temps, durant cette période, les sociétés d'État sont tenues, pour la première fois, de présenter un plan de développement. Paradoxalement, ce plan, demande rituelle de l'État, devait réduire la marge de manoeuvre des entreprises publiques mais l'a augmenté. D'abord, il a réduit l'ambiguïté de l'environnement en permettant aux entreprises publiques de se prémunir contre l'imprévisibilité des diverses composantes de l'appareil étatique. Mais surtout, ces plans étaient et sont toujours conçus par les entreprises publiques pour être approuvés par le gouvernement. La fonction planification a donc été transférée de l'État à ses instruments. Parallèlement, l'objectif de rentabilité économique apparaît dans les chartes modifiées des entreprises publiques québécoises. Il permet aux entreprises publiques de mieux refuser l'ingérence de l'État.

La grande vente au rabais annoncée par le gouvernement au début de 1986 n'a pas eu lieu. Certaines entreprises ont été délestées de filiales aux perspectives d'avenir diverses. Les piliers de l'intervention directe de l'État québécois dans l'économie sont demeurés, mais ils ne sont certes pas restés intacts (Bernier, 1995). La phase de rationalisation a donné une nouvelle importance au plan de développement. Lorsqu'une entreprise publique fait accepter par le ministère de tutelle son plan de développement, un grand pas est franchi vers la survie. Mieux encore, le gouvernement accepte souvent, du même coup, certains investissements qui garantissent l'expansion de l'entreprise. Ces plans de développement relèvent plus de la dramaturgie organisationnelle de l'appareil étatique que de la réalité du fonctionnement des entreprises publiques. Le propre de ces entreprises est de devoir saisir les opportunités qui s'offrent à elles. Ce n'est pas un mode d'action planifiable.

Il est à noter qu'une recherche quantitative a suivi l'étude qualitative décrite ci-haut. Les résultats obtenus (voir Bernier, 1997) n'ont pas mené à des résultats différents de ceux obtenus par la méthode qualitative. La performance financière de ces entreprises s'explique mieux par l'entrepreneurship de leurs dirigeants que par leur planification.

3. La planification des relations internationales du Québec.

La politique internationale du Québec est un mariage unique entre la raison d'État et la raison d'argent (Feldman et Feldman, 1988 : 69). La littérature sur les relations internationales du Québec traite beaucoup de leur institutionnalisation (Balthazar et al., 1993). Un des traits de cette évolution serait la capacité de rédiger des énoncés de politique (Gouvernement du Québec, 1984 et 1991). Le document qui explique que le Québec intervient sur la scène internationale est un discours prononcé à Montréal en 1965 par Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire pendant que Jean Lesage était en vacances. Lesage qui avait alors pris l'habitude de désavouer publiquement ses ministres approuva le lendemain à sa descente d'avion le discours en question même s'il en ignorait le contenu (Bernier, 1996 : ch. 2). En 1984-85, le gouvernement péquiste a formulé un énoncé de politique qui est demeuré lettre morte suite à sa défaite électorale. En 1991, le gouvernement libéral publia ce qui devait être 26 ans après le discours de Gérin-Lajoie et 30 ans après l'ouverture de la délégation du Québec à Paris, une politique d'affaires internationales. Ce qu'il faut retenir de cette politique c'est moins le contenu dont nous avons déjà glissé un mot que son processus de réalisation. Autour de sa formulation, on a réalisé la fusion des activités économiques et para-diplomatiques québécoises en un tout. Cette fusion des activités internationales du Québec avait conduit à une certaine homogénéisation de la culture organisationnelle du ministère lorsque Lucien Bouchard est devenu premier ministre et qu'il a décidé de remanier son conseil des ministres et de récompenser ceux qui lui avaient permis d'accéder à son poste et d'écarteler le MAI.

Comme dans d'autres domaines d'intervention, le gouvernement du Québec est parti de presque rien, il y a trois décennies et ses politiques en portent encore les marques. La formulation de la politique extérieure du Québec s'est d'abord faite dans le contexte de la Révolution tranquille alors que dans ce domaine comme dans d'autres, la mort de Duplessis ouvrait une fenêtre d'opportunité. Des efforts considérables ont été faits pour remédier à l'anarchie du début. Il faut toutefois s'interroger sur les séquelles que laissent de telles origines. La raison fut fortement teintée de réactions et d'improvisations. Le résultat fut une itération d'un point au suivant. Ce dont on a manqué c'est surtout de rigueur et de vision stratégique disait un fonctionnaire interviewé. La planification était trop souvent celle des cadres de chacune des directions du ministère disait d'autres. Un ancien sous-ministre ajoutait que les

objectifs peuvent être clairs dans les textes mais que leur traduction dans la réalité pose problème.

Ce que la Révolution tranquille a donné à la politique internationale du Québec c'est une teinte particulière : un élan nationaliste et étatique qui l'a différenciée de ce que font les autres États non nationaux. C'est aussi un démarrage accéléré après des années de retard. La doctrine Gérin-Lajoie devint la base de la politique extérieure du Québec parce que Jean Lesage approuva impulsivement à sa descente d'avion ce que son ministre avait dit la veille. Elle aurait pu rester lettre morte. En entrevue en 1994, Paul Gérin-Lajoie disait avoir suivi son instinct.

Cette politique ne s'est pas développée en fonction uniquement du Québec en devenir. Elle fut aussi réactive. Le gouvernement du général De Gaulle, avant et après la scène du balcon de l'hôtel de ville de Montréal de juillet 1967, a poussé le gouvernement québécois à intensifier ses relations internationales. S'il y a eu au Québec un désir de poursuivre sur le plan international la modernisation entamée au début des années 1960, il est douteux que le Québec, occupé ailleurs, aurait autant oeuvré dans ce domaine sans les pressions françaises. Les pressions françaises forcèrent une réaction alors que les ressources à Québec étaient limitées ce qui a souvent forcé certaines improvisations avant que le Québec ait développé ses capacités étatiques. C'est, par exemple, du gouvernement français que vient l'idée de la coopération en éducation. De Gaulle et ses successeurs ont manoeuvré pour utiliser le Québec moderne dans leurs plans stratégiques pour se démarquer vis-à-vis des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Canada. Cet intérêt de la France pour le Québec s'est maintenu depuis lors, avec certaines variations sur le même thème.

Cette politique internationale fut également fortement teintée par le contentieux constitutionnel canadien. Autant le gouvernement français désirait que le Québec ait des relations internationales, autant le gouvernement canadien s'en serait passé. Le gouvernement canadien n'avait guère l'intention de partager la prérogative d'interlocuteur international. Le Québec pourtant est intervenu parce que mal représenté par le gouvernement fédéral (Dehousse, 1989). Le Québec a développé sa politique internationale en réaction également à cette hostilité du gouvernement central ou de certains membres de son personnel. Il a profité du flou de la constitution canadienne. Donc une deuxième réaction et une autre source d'improvisation mais aussi le développement d'un modèle itératif.

Que le Québec réagisse face à un interlocuteur gouvernemental centralisé ne pose pas de problème en soi lorsque les questions abordées sont traitées par des intervenants gouvernementaux comme ce fut le cas face à la France ou face aux pressions outaouaises. Toute politique internationale, également pour les pays souverains, est faite en partie de ces réactions aux interlocuteurs étrangers. Au départ, les relations développées avec la France étaient des relations entre États touchant des domaines d'activité qui leur étaient propres. Cette réactivité face à la France fut adoptée comme mode de pensée, intégrée à la culture de l'organisation gouvernementale québécoise responsable qui n'a pas su à ce jour formuler une politique originale envers les États-Unis, l'autre grand axe de la politique extérieure du Québec. Historiquement, trop de responsables du MAI ont été obnubilés par la question francophone et le dossier moins " noble " des échanges économiques avec les États-Unis a été négligé^{iv}.

Un des problèmes majeurs de la politique internationale du Québec fut qu'historiquement, il n'y a pas eu d'organisme responsable dont ce fut la mission fondamentale et unique avant la réforme de 1988. Et au cours des dernières années, on a d'abord ajouté des missions au ministère qui rendent difficile la constitution d'un noyau technologique (Thompson, 1968). Ce ministère fut une anarchie organisée, non pas par incompetence mais parce que ses finalités ne pouvaient guère être articulées et furent changeantes. C'est ce ministère que le gouvernement du Québec vient d'écarteler entre l'Industrie et Commerce, les Relations internationales, la Culture et les Relations avec les citoyens. Ce ministère est redevenu au printemps de 1996 le ministère des Relations internationales après avoir été le ministère des Affaires internationales.

Il faut se garder dans le cas de cette politique internationale comme dans d'autres de présumer que ces politiques sont développées selon un mode rationnel, rationalité qui est prêtée par l'analyste à une politique mais qui, comme Gérin-Lajoie ou Claude Morin disaient en entrevue, n'existe guère. Les politiques publiques peuvent certes être perçues comme le résultat d'un processus rationnel de prise de décision. Mais les politiques publiques peuvent aussi être expliquées comme étant le résultat d'un processus anarchique (Kingdon, 1995). La formulation est venue après des années de mise en oeuvre, influencée par cette mise en oeuvre, comme une rationalisation *a posteriori*. Cette politique illustre à quel point les gouvernements peuvent fonctionner comme des anarchies organisées. En entrevue, un cadre du ministère des Affaires internationales disait que dans sa division géographique, il n'y a pas encore de politique claire à mettre en oeuvre.

Cette politique fut aussi trop éparpillée. Ce qui est fait en Asie ou en Amérique latine a certes de l'importance mais demeurera mineur par comparaison avec les relations du Québec avec la France et les États-Unis. Les États-Unis, scène majeure où réussir cette mise en oeuvre, demeurent à la fois lointains dans les préoccupations des responsables et le seul marché crucial pour le Québec qui a en besoin pour ses exportations et le financement de ses opérations gouvernementales. Il n'est pas certain que les réussites récentes en exportation ne soient pas principalement causées par la faiblesse du dollar canadien. Il faudra développer d'autres avantages pour conserver ce marché à plus long terme.

On a parlé jusqu'ici de formulation, de mise en oeuvre, d'organisation et d'influences croisées. Il reste à discuter de la chance qui présida à l'ensemble ou des « circonstances favorables » pour reprendre l'expression de Morin (1987). Trois exemples illustrent ce propos. La lettre qui lança la coopération France-Québec dans le domaine de l'éducation fut envoyée par la France à Ottawa qui la communiqua à Québec à cette époque lointaine de coopération entre les deux gouvernements. Elle avait été destinée initialement à Paris par erreur à l'inexistant ministère canadien de l'Éducation nationale. Lors de la conférence de Kinshasa, il a fort à parier que le tout se déroula fort bien parce que le premier ministre du Nouveau Brunswick qui dirigeait la délégation canadienne ne voulait pas manquer son safari la semaine suivante, safari qui aurait pu être annulé pour causes de turbulences politiques. On peut aussi présumer que la participation du Québec au sommet francophone de 1985 fut surtout une conséquence de la retraite de Pierre Elliott Trudeau et son remplacement en poste à Ottawa par un premier ministre conservateur plus conciliant. Morin (1987, 1991) écrit que plusieurs décisions importantes furent prises ad hoc et que la planification fit souvent cruellement défaut. Il ajoute que après chaque participation à une conférence de la francophonie, il fallut souvent repartir de presque zéro.

Il serait faux d'écrire que les ministres et les hauts fonctionnaires ayant la responsabilité de cette politique depuis 35 ans n'avaient pas de plan. Ce que nous voulions démontrer c'est que ces plans n'ont pas été primordiaux. Une politique peut avoir été peu planifiée, avoir bénéficié de peu de ressources pour sa mise en oeuvre mais être un succès. La politique internationale du Québec est devenue un champ propre d'intervention mais tard dans le processus, longtemps après que la mise en oeuvre ait été développée. On peut faire de son mieux et échouer pour des raisons incontrôlables : cycles économiques, aveuglement partisan, idéologie démodée, etc. Ce qui est extraordinaire dans la politique internationale du Québec, c'est que ça ait fonctionné en

dépit du peu qui était contrôlable. Les raisons qui auraient pu justifier une catastrophe sont nombreuses: mauvaise préparation, forte opposition, manque de contrôle sur la formulation, etc. Mais, et ce “ mais ” est majeur, avec de la chance et beaucoup de “ timing ”, l’État québécois s’est doté des moyens de réussir et le bilan de ce qu’il a fait est intéressant. Ce qu’il aurait pu faire et aurait pu continuer à faire est une autre question.

La politique internationale du Québec est malgré tout un succès. Le Québec a su acquérir une certaine légitimité internationale et son développement économique dépend des marchés internationaux. Depuis la signature de la paix de Westphalie en 1648 (voir Krasner, 1993), les relations internationales étaient l’apanage des États souverains. Malgré toutes les difficultés rencontrées, le Québec demeure et de loin l’État non national qui a réussi la percée la plus spectaculaire sur le plan international. Ce que le Québec fait sur la scène internationale dépasse et de loin les relations transfrontalières conventionnelles (Duchacek, 1988 : 14-25). Il est difficile de trouver un État non souverain qui ait développé ses relations internationales autant que le Québec (Nossal, 1989 : 267 ; Thérien et al., 1994 : 262 ; Dehousse, 1989 : 290). La Catalogne, les Landers allemands, l’Écosse et la Belgique francophone ont développé des relations internationales mais pas autant que le Québec. Les autres provinces canadiennes ont aussi développé des relations internationales mais encore là à un degré moindre que le Québec^v. Il est difficile au demeurant de trouver une province canadienne qui ait autant développé son État aussi bien quantitativement que qualitativement (Young, Blais et Faucher, 1984 ; McRoberts, 1993).

Conclusion

Dans le cas des sociétés d’État comme dans celui de la politique internationale, la planification stratégique a servi à unifier la culture organisationnelle. Dans les deux cas, le processus qui mena à la préparation des plans stratégiques est plus utile que le produit fini en ce qu’il a permis aux membres des organisations de discuter des orientations à prendre. Il faut aussi souligner l’impact positif des efforts de planification stratégique sur le développement d’une vision systémique de ce que doivent faire ces organisations. Ce fut d’autant plus utile dans ces organisations que les objectifs d’origine tenaient en quelques formules lapidaires. Le respect d’un rituel de planification stratégique a amélioré la légitimité de ces organisations dans leur environnement étatique (Ritti et Silver, 1986). Ces organisations font de la planification

comme Charih et Paquin suggèrent qu'elle doit être faite mais cette planification est dépassée par les pressions de l'environnement.

Il est possible que les cas présentés ici sont des cas limites. Ils sont aussi aux antipodes étatiques. Dans le cas des entreprises publiques, il s'agit d'organisations dans la zone grise entre l'État et l'entreprise privée, loin du centre névralgique de l'État québécois. Au contraire, le ministère des Relations internationales a toujours été un ministère de coordination très lié aux plus hautes instances politiques. La gestion des relations internationales du Québec n'est pas le secteur le mieux structuré de l'État québécois. Il est difficile de juger de la généralité de nos constatations sur la faible utilité de la planification stratégique pour guider l'action. Des conclusions similaires ont toutefois été faites sur Air France pour ce qui est des entreprises publiques (Hafsi et Thomas, 1988 ; Javidan et Dastmalchian, 1988) et sur le fonctionnement du ministère des Affaires extérieures canadien par des hauts fonctionnaires qui y travaillent (Gotlieb, 1991) et sur le très britannique Foreign Office (Cable, 1994). Nos conclusions rejoignent les constatations de Mintzberg (1994) dans sa critique de la planification stratégique en ce que celle-ci peut avoir des effets secondaires heureux. Elles sont aussi assez proche des conclusions de Stone et Brush (1996 : 644) sur les organisations à but non lucratif et entrepreneuriales. Il me reste, entre autres, à explorer les liens possibles avec les études faites en utilisant la théorie du chaos.

Le ministère en charge des relations internationales du Québec comme les sociétés d'État sont des organisations où les finalités sont multiples, où le lien entre ce qui est fait et ces objectifs ne sont pas clairs. Ce sont aussi des organisations où des décideurs cherchant des décisions à prendre peuvent bousculer des années de planification. On pourrait dire qu'elles obéissent à d'autres stratégies mais il n'est pas évident qu'il y ait d'autres stratégies ou que celles-ci ne soient pas tout aussi itératives. L'évolution de la participation du Québec à la Francophonie par exemple doit plus à des événements hors de son contrôle qu'à ce que le gouvernement a fait pour devenir gouvernement participant (Bernier, 1996 : ch. 3). Il est difficile de considérer que ces politiques répondent à la définition de stratégie réalisée, comme un « pattern in action, consistency in behaviour over time » (Mintzberg et Jorgensen, 1987 : 219). La rationalité dans ces organisations est plus micro. C'est celle des directeurs généraux du ministère ou des PDG des entreprises publiques. Ce qui n'empêchent pas Hydro-Québec et la Caisse de dépôt d'être devenues des entreprises essentielles dans l'économie québécoise et dont le savoir faire est reconnu et mesurable (Bernier, 1997) ou le ministère des Relations

internationales de fonctionner malgré le traitement désinvolte que lui inflige le gouvernement du Québec. Ce texte ne voulait pas mener à la conclusion que la planification stratégique ou la formulation de politiques sont inutiles. Je voulais souligner que les organisations, du moins en milieu gouvernemental, peuvent très bien fonctionner sans planifier ce qu'elles font ou sans que la planification qu'elles font soit liée à ce qu'elles font.

Références

- AHARONI, Yair (1986). *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- AUCCOIN, Peter (1995). *The New Public Management : Canada in a comparative perspective*, Montréal : IRPP.
- BALTHAZAR, Louis, BÉLANGER, Louis et Gordon MACE (dirs) (1993). *Trente ans de politique extérieure du Québec*, Québec, CQRI/Septentrion.
- BERGERON, Marcel (1988). *Évaluation du réseau de représentation du Québec à l'étranger*, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires internationales.
- BERNIER, Luc (1989A). « La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui », dans *Politiques et management public*, 7 : pp. 95-111.
- BERNIER, Luc (1989B). « Soldiers of Fortune : State-Owned Enterprises as Instruments of Economic Policy », Ph.D. Dissertation, Northwestern University.
- BERNIER, Luc (1995). « Adjusting to NAFTA : State enterprises and privatization in Quebec in light of the Mexican and American Experiences », dans LACHAPELLE, Guy, directeur. *Quebec Under Free Trade : making public policy in North America*, Sainte-Foy, PUQ, pp. 191-209.
- BERNIER, Luc (1996). *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- BERNIER, Luc (1997). *Privatization: the idea and the statistics*, Privatization Roundtable, Center for the Study of the State and Market, University of Toronto, January 17.
- BRYSON, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco : Jossey-Bass.
- CABLE, James (1994). « Foreign policy-making: planning or reflex ? », dans HILL, Christopher et Pamela BESHOPFF, directeurs, *Two worlds of international relations : academics, practitioners and the trade of ideas*, Londres, Routledge, pp. 93-117.
- CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1993). *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale: une comparaison Ottawa-Québec*, Ottawa: Centre canadien de gestion.

- CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1994). « Plans stratégiques et politiques gouvernementales: une analyse de contenu », dans Charih, Mohamed et Michel Paquin, dirs., *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Sainte-Foy: École nationale d'administration publique, pp. 77-89.
- CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1997). « Les stratégies ministérielles. Une taxonomie, » dans Charih Mohamed et Réjean Landry, dirs., *L'administration publique sous le microscope*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec: pp. 89-106.
- COHEN, Michael D., MARCH, James G. et Johan P. OLSEN (1972). « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, v. 17, pp. 1-25.
- DEHOUSSE, Renaud (1989). « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, v. 20, pp. 283-309.
- DOBELL, Rod et Luc BERNIER (1997). « Citizen-Centered Governance : Implications for Intergovernmental Canada », dans Ford, Robin et David Zussman, *Alternative Service Delivery*, Toronto : IPAC, pp.250-265.
- DUCHACEK, Ivo D., LATOUCHE, Daniel et Garth STEVENSON, directeurs (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood.
- FELDMAN, Elliott J. et Lily Gardner FELDMAN (1988). « Quebec's internationalization of North American federalism », dans DUCHACEK, Ivo D., LATOUCHE, Daniel et Garth STEVENSON, directeurs (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood, pp. 69-80.
- GOTLIEB, Allan, (1991). *I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador : the education of a Canadian diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1984). *Le Québec dans le monde : le défi de l'interdépendance*, Québec, ministère des Relations internationales, Éditeur officiel.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1991). *Le Québec et l'interdépendance : le monde pour horizon*, Québec, ministère des Affaires internationales.
- HAFSI, Taïeb et Howard THOMAS (1988). « Managing in ambiguous and uncertain conditions : the case of state-controlled firms in France », dans HAFSI, Taïeb, dir., *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, Conn. : JAI Press, pp. 113-134.
- HAFSI, Taïeb et Jean Marie TOULOUSE (1996). *La stratégie des organisations : une synthèse*, Montréal : Éditions Transcontinental.
- HAFSI, Taïeb, KIGGUNDU, Moses N., et Jan J. JORGENSEN (1987). « Strategic Apex Configurations in State-Owned Enterprises », *Academy of Management Review*, 12: 714-730.
- JAVIDAN, Mansour et Ali DASTMALCHIAN (1988). « Why Planning in State Enterprises Doesn't Work », *Long Range Planning*, 21, pp. 98-104..

- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2e édition, New York, Harper, Collins.
- KRASNER, Stephen D. (1993). « Westphalia and all that », dans GOLDSTEIN, Judith et Robert O. KEOHANE (dirs), *Ideas and foreign policy : beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 235-264.
- MAZMANIAN, Daniel A. et Paul SABATIER (1989). *Implementation and Public Policy*, Lanham, University Press of America.
- MCRBERTS, Kenneth (1993). *Québec : Social Change and Political Crisis*, troisième édition avec un postscriptum, Toronto, McClelland et Stewart.
- MINTZBERG, Henry (1994). « The Fall and Rise of Strategic Planning », *Harvard business Review*, January-february : pp. 107-114.
- MINTZBERG, Henry et Jan JORGENSEN (1987). « Emergent Strategy for public policy », *Administration publique du Canada*, 30 : pp. 214-229.
- MORIN, Claude (1987). *L'Art de l'impossible : la diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal.
- MORIN, Claude (1991). *Mes premiers ministres*, Montréal, Boréal.
- NOSSAL, Kim Richard (1989). *The Politics of Canadian Foreign Policy*, deuxième édition, Scarborough, Ont., Prentice-Hall.
- PADGETT, John F. (1980). « Managing Garbage Can Hierarchies », *Administrative Science Quarterly*, v. 25, pp. 583-604.
- PAQUIN, Michel (1992). « La planification stratégique dans le secteur public » dans Parenteau, Rolland et al., *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec: 389 - 402.
- PAQUIN, Michel (1994). « La planification stratégique dans les ministères québécois » dans Éthier, Gérard et al., *L'administration publique: diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec: 389 - 402.
- PARENTEAU, Roland (1980). « Les sociétés d'État : autonomie ou intégration », Montréal, École des HEC, document témoin de la rencontre du 8 mai.
- RITTI, R. Richard et Jonathan H. SILVER (1986). « Early Processes of Institutionalization: The Dramaturgy of Exchange in Interorganizational Relations », *Administrative Science Quarterly*, v. 31, pp. 25-42.
- STONE, Melissa Middleton et Candida Greer BRUSH (1996). « Planning in Ambiguous Contexts : the dilemma of meeting needs for commitment and demands for legitimacy », *Strategic Management Journal*, 17 : pp. 633-652.

THÉRIEN, Jean-Phillipe, BÉLANGER, Louis et Guy GOSSELIN (1994). « La politique étrangère québécoise », dans GAGNON, Alain G. (directeur), *Québec, État et société*, Montréal, Québec/Amérique, pp. 255-278.

THOMPSON, James D. (1967). *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill.

YOUNG, R.A., FAUCHER, Philippe et André BLAIS (1984). « The Concept of Province-Building : A Critique », *Revue canadienne de science politique*, v. 17, pp. 783-818.

ⁱ Pour la méthodologie utilisée, voir Bernier (1989B) et (1996).

ⁱⁱ Nous ne pouvons, faute d'espace, citer tous les textes pertinents à l'étude de la planification stratégique en milieu gouvernemental. Deux de nos collègues dont nous utilisons les écrits dans cette section l'ont fait. Le lecteur pourra référer à Charih et Paquin (1997) et à Bryson (1995). Sur la stratégie dans le secteur privé, voir Hafsi et Toulouse (1996).

ⁱⁱⁱ De 1961 à 1986, 69 lois ont modifié en profondeur ou en surface les 9 entreprises étudiées ici (incluant les chartes initiales).

^{iv} Plusieurs des personnes rencontrées au MAI ont confirmé cette hypothèse lors des entrevues faites de l'automne 1994 au printemps de 1996.

^v Voir le numéro spécial d'*Études internationales* intitulé " Les politiques extérieures des États non souverains: convergences et divergences ", volume 25, numéro 3 de septembre 1994.