

MEM
676

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET LE SUIVI DE LA PERFORMANCE AU
SOMMET DES ORGANISATIONS PUBLIQUES :
EXPÉRIENCE FÉDÉRALE CANADIENNE



MÉMOIRE DE MAÎTRISE

TRAVAIL PRÉSENTÉ
AU PROFESSEUR JACQUES BOURGALT, DIRECTEUR DU MÉMOIRE
AINSI QU'AUX MEMBRES DU COMITÉ D'APPROBATION,
MONSIEUR LUC BERNIER
MONSIEUR BACHIR MAZOUZ
COMME EXIGENCE
DE L'ACTIVITÉ ENP7963

PAR
MARIE-ÉLISE MAURICE

10 AOÛT 2010

1107
1108
1109

30148416.

Table des matières

INTRODUCTION	1
LE PHÉNOMÈNE ÉTUDIÉ.....	1
<i>Les hauts dirigeants</i>	2
<i>La planification stratégique</i>	3
<i>Le suivi de la performance</i>	4
LA PERTINENCE DE L'ÉTUDE.....	6
PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE.....	7
SURVOL DU MÉMOIRE.....	8
1. CONTEXTE CANADIEN	9
1.1. LE HAUT DIRIGEANT DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	9
1.1.1. <i>Ses responsabilités dans le système fédéral canadien</i>	9
1.1.2. <i>Son profil</i>	10
1.1.3. <i>Ses rôles</i>	11
1.2. ÉVOLUTION HISTORIQUE.....	20
1.3. SURVOL DU PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DE SUIVI DE LA PERFORMANCE.....	23
1.4. INFLUENCE DU POLITIQUE.....	25
1.5. INFLUENCE DES ORGANISMES CENTRAUX.....	26
2. PROCESSUS STRATÉGIQUE : PERSPECTIVE DU HAUT DIRIGEANT	29
2.1. CONCEPTION DU PLAN STRATÉGIQUE.....	29
2.1.1. <i>Source de la stratégie : haut dirigeant ou base de l'organisation?</i>	29
2.1.2. <i>Nature de la stratégie : volontariste ou émergente?</i>	31
2.1.3. <i>Originalité de la stratégie : créativité ou isomorphisme?</i>	32
2.1.4. <i>Marge de manœuvre offerte par la stratégie : déclinaison de la stratégie précise ou flexible?</i>	33
2.1.5. <i>Stratégie orientée par les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (SWOT)</i>	35
2.1.6. <i>Ampleur du changement : ambitieux ou prudent?</i>	36
2.1.7. <i>Étapes de la stratégie : dichotomie ou fusion entre formulation et mise en œuvre?</i>	37
2.2. MISE EN ŒUVRE.....	38
2.2.1. <i>Agenda du processus stratégique : échéancier prédéfini ou saisie d'opportunités; rythme accéléré ou modéré?</i>	39
2.2.2. <i>Communication de la stratégie</i>	40
2.2.3. <i>Gestion des résistances à l'intérieur de l'organisation</i>	43
2.2.4. <i>Gestion des résistances à l'extérieur de l'organisation</i>	46
2.2.5. <i>Rétroaction et adaptation</i>	47
2.3. SUIVI DE LA PERFORMANCE DU PLAN STRATÉGIQUE.....	47
2.3.1. <i>Implication du haut dirigeant</i>	47
2.3.2. <i>Nuancer l'apport quantitatif grâce au qualitatif</i>	49
2.3.3. <i>Interaction entre le haut dirigeant et son organisation</i>	50
2.3.4. <i>Direction des suivis de la performance stratégique : centralisation ou décentralisation?</i>	51
2.3.5. <i>Lien entre suivi de la performance et planification stratégique : alignement ou désalignement?</i>	51
2.3.6. <i>Niveau de flexibilité dans l'évaluation de la performance stratégique : rigidité ou souplesse?</i>	53
2.4. GRILLE SYNTHÈSE DE LA CONTRIBUTION ATTENDUE DES HAUTS DIRIGEANTS EN MATIÈRE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DE SUIVI DE LA PERFORMANCE.....	54
3. DÉBATS SUR LES APPORTS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DU SUIVI DE LA PERFORMANCE	56
3.1. CRITIQUES DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE.....	56
3.1.1. <i>La planification, un moyen controversé de production de la stratégie</i>	56
3.1.2. <i>Avantages collatéraux</i>	57
3.1.3. <i>Contribution de la planification stratégique à la prise de décision des hauts dirigeants</i>	58
3.2. CRITIQUES DU SUIVI DE LA PERFORMANCE.....	58

3.2.1. Évaluation de la contribution stratégique des individus	58
3.2.2. Stimule ou inhibe l'innovation?	59
3.2.3. Encourage ou enrave l'apprentissage organisationnel?	60
3.2.4. La mesure de la performance est-elle incontournable?	60
3.2.5. Contribution du suivi de la performance stratégique à la prise de décision des hauts dirigeants	62
4. DÉMARCHÉ EXPLORATOIRE : DÉFIS LIÉS À L'IMPLICATION DANS LA PLANIFICATION STRATÉGIQUES ET LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	64
4.1. PROBLÉMATIQUE	65
4.1.1. Défis universels	65
4.1.2. Difficultés exclusives au secteur public	66
4.2. HYPOTHÈSE	68
5. APPROCHE DE L'ENQUÊTE	70
5.1. ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS	70
5.1.1. Entretien avec des observateurs spécialistes	70
5.1.2. Entretien avec des hauts dirigeants publics de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint	71
5.1.3. Questionnaires et entretiens avec quatorze sous-ministres menés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009	72
5.2. CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES	73
6. PERCEPTIONS DE LA PRATIQUE	75
6.1. ENTRETIENS AVEC DEUX OBSERVATEURS SPÉCIALISTES	75
6.1.1. Compte-rendu des entretiens avec des directeurs impliqués dans la planification stratégique	75
6.1.2. Réflexions émergeant des entretiens avec les observateurs spécialistes	79
6.2. ENTRETIENS AVEC DES DIRIGEANTS PUBLICS FÉDÉRAUX	81
6.2.1. Rôle des répondants dans la planification stratégique	81
6.2.2. Rôles dans le suivi de la performance stratégique	92
7. LA LITTÉRATURE À L'ÉPREUVE DES RÉSULTATS	98
7.1. DÉBATS ÉMERGEANT DE LA LITTÉRATURE CONSULTÉE	98
7.1.1. Source de la stratégie: haut dirigeant ou base de l'organisation?	98
7.1.2. Flexibilité du processus stratégique : rigidité ou souplesse?	102
7.1.3. Nature de la stratégie: volontariste ou émergente?	108
7.1.4. Ampleur du changement stratégique: ambitieux ou prudent?	109
7.2. THÉORIES DE LA LITTÉRATURE	115
7.2.1. Rôle de l'analyse environnementale	115
7.2.2. Implication élevée du haut dirigeant dans le suivi de la performance du plan stratégique	119
7.2.3. Communication intense du haut dirigeant	120
CONCLUSION	126
RETOUR SUR L'HYPOTHÈSE	126
Implication des hauts dirigeants par l'action, à l'instar du privé	126
Implication des hauts dirigeants par la prise de décision, sous les contraintes du public	127
TENDANCES ÉMERGEANT DE LA DISCUSSION	131
PISTES DE RÉFLEXION : FACTEURS INFLUENÇANT LA CONTRIBUTION DES HAUTS DIRIGEANTS	133
Le type d'organisation	133
La personnalité du haut dirigeant	134
BIBLIOGRAPHIE	137
ANNEXE A : QUESTIONNAIRE D'ENTREVUES	147
ANNEXE B : GRILLE D'ANALYSE	149

Introduction

Plusieurs auteurs sont d'avis que le haut dirigeant est l'acteur central dont dépend le succès d'une opération de planification stratégique (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.58) et de suivi de la performance (Crilley et Sharp, 2006, p.4-5; Hambrick et Mason, 1984, p.193). Ils émettent plusieurs commentaires sur la manière dont celui-ci devrait jouer son rôle, mais qu'en est-il de la réalité organisationnelle? Plus précisément, comment s'impliquent les hauts dirigeants dans une opération de planification stratégique et de suivi de la performance dans l'administration publique? Les sphères publiques et privées présentent-elles les mêmes difficultés vis-à-vis ces processus? Afin de répondre à ces questions, le contexte fédéral canadien et ses hauts dirigeants publics sont étudiés.

L'hypothèse ici émise est que des difficultés supplémentaires s'immisceraient dans la planification stratégique et le suivi de la performance lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le secteur public, et que ces défis influencent la manière dont les hauts dirigeants contribuent à ces processus. Ce mémoire a pour objectif de déterminer dans quelle mesure les théories de la littérature trouvent écho dans la réalité organisationnelle et de tenter d'expliquer les causes qui influencent le rôle des hauts dirigeants (Mintzberg, 1994, p.412-413. Berry, 2007, p.333. Savoie, 1999, p.353). Dans le cas où ces difficultés ont pu être surmontées, il sera possible de tirer des leçons de ces succès. Ainsi, cette étude contribuerait à vérifier ou à étendre les connaissances théoriques existantes sur le rôle que devraient tenir les hauts dirigeants publics dans le processus de planification stratégique et de suivi de la performance. Les considérations théoriques soulevées seront utiles pour enrichir les pratiques de ces hauts dirigeants publics.

Une description du phénomène étudié dans cette recherche sera premièrement dépeinte. Les concepts de hauts dirigeants, de planification stratégique et de suivi de la performance y seront définis. Puis, la pertinence de l'étude sera suivie par un aperçu de la problématique de la recherche. Enfin, un bref survol présentant les chapitres de ce mémoire conclura cette introduction.

Le phénomène étudié

Ce mémoire s'intéresse aux concepts des hauts dirigeants et de la planification stratégique, plus particulièrement à l'étape de la planification stratégique et du suivi de la performance de ce plan. Ces notions seront examinées dans le contexte du gouvernement fédéral canadien.

Les hauts dirigeants

Le plus haut dirigeant d'une organisation et son équipe de gestion se partagent les responsabilités et le pouvoir inhérents au leadership d'une organisation (Hambrick et Mason, 1984, p.196). Les hauts dirigeants suivants seront étudiés dans le cadre de ce mémoire, soit les hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint travaillant pour le gouvernement fédéral canadien. Tout dépendant de l'organisation dans laquelle ils travaillent (ministère, organisme, société de la couronne ou agence centrale), ces hauts dirigeants peuvent avoir les titres de Président Directeur Général, Vice-Président et Vice-Président Principal, Secrétaire et Secrétaire Adjoint, ou encore Sous-Ministre et Sous-Ministre Adjoint. Afin de circonscrire l'unité d'analyse de la recherche, les ministres et le personnel politique sont exclus. Dans cette section, les responsabilités confiées aux détenteurs de ces positions seront brièvement exposées.

Le sous-ministre fédéral canadien est le subalterne immédiat du ministre et il occupe la position la plus élevée dans la hiérarchie administrative (Hurley, 2006, p.132-136). En tant que dirigeant d'un ministère, le sous-ministre est responsable de la gestion de l'ensemble de ses ressources financières et humaines (Bourgault, 2002, p.6). À la limite de l'administratif et des élus, il évolue dans un univers hautement influencé par l'environnement politique (Hurley, 2006, p.131). Cependant, les hauts dirigeants ne sont pas seulement le prolongement du politique :

Le principe hiérarchique des élus sur les administrateurs souffre à l'heure actuelle d'une méconnaissance des processus interactifs stratégiques et managériaux nécessaires entre le politique et l'administratif. Bien des gestionnaires ne se perçoivent encore que comme des opérateurs ou sont traités comme tels alors que leur devoir d'avis au politique commande davantage que des rapports écrits de gestion. Ce devoir commande des avis stratégiques, c'est-à-dire une intelligence du savoir et du savoir-faire en service public (Lemay, 2008, p.303).

Les gestionnaires publics ont une marge de manœuvre et ils se doivent de l'utiliser lorsqu'ils développent leur stratégie (Lemay, 2008, p.305). Cette opportunité de se détacher du statu quo est d'autant plus importante selon la perspective des anarchies organisées soutenant que les organisations publiques ont des finalités mal définies (Bernier, 1998, p.15). Ce vide peut ainsi être comblé par le haut dirigeant redéfinissant son organisation via la planification stratégique. Ainsi, le sous-ministre est généralement le personnage clef de la stratégie organisationnelle. Il en est le principal stratège et son support actif est un élément essentiel du succès de la planification stratégique (Paquin, 1992, p.399). Cette responsabilité peut être déléguée aux sous-ministres

adjoints et à ses subalternes directs (Bourgault, 2002, p.6). Ainsi, la contribution des hauts dirigeants à la planification stratégique et au suivi de la performance sera analysée sous l'angle de ce modèle de leadership.

La planification stratégique

La planification stratégique peut être définie par une décomposition en deux concepts. Selon Weik, la planification est la création d'un futur désiré et l'élaboration de moyens pour le concrétiser (Weik, cité dans Mintzberg, 1994, p.12). Schwendiman et Ackoff la décrivent comme étant une structure intégrée de prise de décision. Mintzberg reprend ici ces définitions : « *Planning is a formalized procedure to produce an articulated result, in the form of an integrated system of decisions* » (Schwendiman et Ackoff, cités dans Mintzberg, 1994, p.12). La planification serait ainsi utile à la coordination des activités d'une organisation, à leur contrôle, à l'analyse du futur et à la production de plans rationnels (Mintzberg, 1994, p.13).

La stratégie, pour sa part, serait à la fois un plan, un modèle, une position et une perspective (Mintzberg, 1994, p.27). Ce serait en quelque sorte un bâton d'aveugle utile pour trouver un sens à la réalité organisationnelle (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.33; Giroux, 2000, p.397). Tel que résumé par Mintzberg, Raisinghani et Théorêt, « *strategic simply means important* » (Mintzberg, Raisinghani et Théorêt, 1976, p.246).

Olsen et Eadie (1982) proposent cette définition de la planification stratégique : « *[Strategic planning is a] disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization is, what it does, and why it does it* » (Olsen et Eadie, cités dans Bryson, 2004, p.6). C'est un « processus systématique grâce auquel l'organisation examine les opportunités et les menaces de l'environnement, analyse les forces et faiblesses, révisé ou définit sa mission, élabore ses priorités, fixe ses objectifs et détermine les moyens pour les atteindre » (Charih et Paquin, 1993a, p.5) Plus précisément, elle peut se diviser en six étapes selon Ackoff (1970), Boulton (1984) et Steiner (1963). La première est l'évaluation de la situation au sein de l'organisation. Deuxièmement, vient l'analyse de son environnement. Il s'agit ensuite de choisir la mission et les objectifs futurs de l'organisation, puis de communiquer ces hypothèses de planification aux divisions et aux unités opérationnelles afin de faciliter le choix de leurs stratégies fonctionnelles. Cinquièmement, les plans opérationnels et les budgets de chaque unité sont élaborés, tout comme les étapes de mise en œuvre. Des plans à long, moyen et court terme sont rédigés, puis cristallisés dans le temps. Enfin, les mesures de contrôle et d'évaluation de la performance sont prévues (Ackoff, Boulton et Steiner cités par Côté, 2000, p.152-153). Aux fins

de ce mémoire, la planification stratégique sera divisée en trois étapes, soit l'élaboration des plans stratégiques, leur mise en œuvre et le suivi de la performance qui en découle. Ce dernier concept sera défini dans la section suivante.

Trois types de plans sont donc produits. Les plans stratégiques clarifient la mission de l'organisation ainsi que ses objectifs quantitatifs et qualitatifs. Ils donnent aussi quelques politiques générales pour encadrer l'action. Les plans organisationnels structurent et organisent les ressources afin d'atteindre les objectifs fixés en définissant la structure organisationnelle, les systèmes de gestion et le style de gestion souhaité. Enfin, les plans opérationnels détaillent l'utilisation des ressources et concrétisent les plans (Côté, 2000, p.152). Cette déclinaison de plans macros et micros doit être alignée et cohérente.

La planification stratégique fut d'abord populaire dans le secteur privé avant d'être transplantée dans le secteur public dans le cadre du nouveau management public (Bernier, 1998, p.15). Elle incarne une nouvelle façon de concevoir la stratégie dans les organisations publique par l'usage de pratiques en vigueur dans le secteur privé (Paquin, 1992, p.393). La planification stratégique s'ajoute donc aux politiques gouvernementales. Bien qu'elles aient beaucoup en commun, elles diffèrent également sur certains éléments :

Les politiques gouvernementales sont élaborées grâce à un processus caractérisé par la présence de représentants de différents ministères, par des analyses surtout de l'environnement externe, par une large diffusion de la politique à l'extérieur du ministère et par un leadership du ministre, qui défend la politique devant des comités parlementaires et l'assemblée législative. En revanche, les plans stratégiques sont surtout élaborés par les hautes instances du ministère. Se faisant, ils mettent l'accent sur la définition de la mission et des valeurs de gestion, sur les analyses de l'environnement interne et externe et sur la gestion globale du ministère. Contrairement aux politiques gouvernementales, le ministre joue un rôle secondaire dans l'élaboration des plans stratégiques (Charih et Paquin, 1994, p.87-88).

Néanmoins, une politique gouvernementale peut être l'équivalent d'un plan stratégique pour le ministère principalement ciblé (Charih et Paquin, 1994, p.79).

Le suivi de la performance

Le suivi de la performance est la dernière étape du processus de planification stratégique où l'implantation de la stratégie est vérifiée et où son impact sur la performance de l'organisation est estimé. Il est décrit comme étant un « outil d'information permettant de faire le point

périodiquement sur l'utilisation des ressources disponibles, sur le déroulement des activités de programme et sur leurs résultats » (Fortin, 1993, p.15). Le suivi de la performance, au sens large du terme, peut avoir pour objet les individus, le rendement de gestion ou la performance des programmes. Cependant, le type de suivi de la performance dont il sera exclusivement question dans ce mémoire est le suivi de la performance du plan stratégique, c'est-à-dire le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et des résultats qu'elle engendre.

Le suivi de la performance permet de surveiller l'évolution des programmes et d'apporter, si nécessaire, les mesures correctives appropriées (Fortin, 1993, p.15). Sur le plan formel, le suivi fournit périodiquement des informations structurées sur des aspects sensibles, telles l'allocation et l'utilisation des ressources disponibles, le déroulement des activités de programme, la conformité aux normes, le contrôle budgétaire et, éventuellement, son application par les mandataires (Bourgault et Marsolais, 2002, p.371). Aussi, le suivi de la performance du plan stratégique devrait être un processus relativement continu et non avoir lieu seulement aux trois ans, à l'échéance des plans (Pongatichat, 2008, p.214).

Un indicateur de la performance « est un élément ou un ensemble d'éléments d'information significative, un indice représentatif, une statistique ciblée et contextualisée selon une préoccupation de mesure, résultant de la collecte de données sur un état, sur la manifestation observable d'un phénomène ou sur un élément lié au fonctionnement d'une organisation » (Voyer, 1999, p.61). Ils sont souvent directement mesurables, sans cependant être nécessairement d'ordre quantitatif (Bourgault et Marsolais, 2002, p.372). Plus précisément, dans le cas du suivi de la performance du plan stratégique, des indicateurs peuvent être utilisés pour identifier les objectifs-clefs de la stratégie, suivre les progrès de l'organisation par rapport à ces objectifs, créer des liens entre les divers ministères et organismes gouvernementaux partenaires dans l'atteinte de ces objectifs, faciliter l'étalonnage et dresser un portrait de la situation d'une organisation (Greiling, 2005, p.555). Le tableau de bord de gestion est aussi un outil utilisé pour suivre la performance. Voyer le définit comme étant « une façon de sélectionner, d'agencer et de présenter les indicateurs essentiels et pertinents, de façon sommaire et ciblée, en général sous forme de coup d'œil [...], fournissant à la fois une vision globale et la possibilité de forer dans les niveaux de détail » (Voyer, 1999, p.39). Elle remplit une fonction de « monitoring » continu, de constat d'écart et d'alerte, de déclencheur d'enquête et de guide d'analyse, de reportage et de reddition de comptes, de communication et de motivation ainsi qu'une fonction de contribution à la formulation des objectifs et des attentes (Bourgault et Marsolais, 2002, p.372-373).

Plus précisément, ce mémoire traite du suivi de la performance du plan stratégique. Le suivi est vu comme un outil utile à la concrétisation des objectifs organisationnels (Greiling, 2005, p.555)

et en mesurant la mise en œuvre et la performance des objectifs établis par la planification stratégique. Moynihan considère que cette étape fait partie intégrante du processus de *gestion par résultats* utilisé dans les organisations gouvernementales. Il définit la *gestion par résultats* comme étant une combinaison de planification stratégique (utile pour définir les objectifs organisationnels), de mesure de la performance (fournissant de l'information sur les coûts et les réalisations gouvernementaux) et de gestion de la performance stratégique (système définissant l'organisation du travail en orientation avec les objectifs organisationnels) (Moynihan, 2005, p.214). Selon Aguilar, son objectif est d'aligner l'ensemble de l'organisation vers la mise en œuvre des cibles stratégiques (Aguilar, 2003, cité dans Hass, Burnaby et Bierstaker, 2005, p.180). Le suivi de la performance stratégique est donc un outil essentiel pour assigner les ressources disponibles à la réalisation d'objectifs prioritaires (Brun et Siegel, 2006, p.481).

La pertinence de l'étude

Dans les dernières années, la scène fédérale canadienne a subi de grands changements en matière de planification stratégique et de suivi de la performance. Bien qu'il y ait eu quelques pratiques isolées de planification stratégique depuis les années 1970 (Air Canada en 1975, par exemple), l'introduction de cet outil est relativement récente. Au gouvernement fédéral du Canada, la planification pluriannuelle des opérations (MYOP) encadrait le processus budgétaire jusqu'à l'expérimentation du nouveau cadre de planification « stratégique », Planification et Priorités (P&P) en 1995, puis sa mise en place progressive (Lindquist, 2001).

Ainsi, la manière d'exercer la planification stratégique a beaucoup évolué dans les dernières années. Malgré quelques changements dans sa forme, cette pratique est devenue incontournable à Ottawa. Le suivi de la performance lié aux objectifs fixés dans les plans stratégiques est un processus devenu courant. L'illustration de l'importance de ces pratiques est l'introduction du *Rapport sur les Plans et priorités* et du *Rapport sur le Rendement* en 1995, deux documents liés au processus budgétaire.

L'étude de la planification stratégique dans le secteur public s'articulerait autour d'un corpus plus limité que dans le privé (Bernier, 1998, p.17). Malgré le caractère incontournable de la planification stratégique et du suivi de la performance dans l'administration publique fédérale, très peu de littérature contemporaine spécifique aux organisations publiques existe sur le rôle du haut dirigeant.

Problématique de la recherche

Plusieurs auteurs sont d'avis que la participation du haut dirigeant dans le processus de planification stratégique (Charih et Paquin, 1993b, p.10, Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.58) et de suivi de la performance (Crilley et Sharp, 2006, p.4-5) est déterminante de son succès. Cependant, il semble que les hauts dirigeants du secteur public (sous-ministres, sous-ministres adjoints et PDG de sociétés d'État) éprouvent parfois de la difficulté à jouer pleinement leur rôle dans ces processus. Quelles en sont les causes? Comment les expliquer? Sont-elles intrinsèquement liées à la nature de l'environnement public dans lequel ils évoluent? Et quelles sont les bonnes leçons à tirer des cas où ces difficultés ont été surmontées?

En plus des difficultés inhérentes à aux processus de planification stratégique et de suivi de la performance que l'on retrouve dans les entreprises privées, le secteur public comporte son lot de défis supplémentaires liés à sa proximité avec le politique, à la complexité de sa structure et à sa culture organisationnelle. En effet, les promoteurs de la planification stratégique dans le secteur public reconnaissent l'existence de différences fondamentales par rapport au privé et soutiennent qu'il importe d'y apporter des ajustements pour en maximiser l'utilité (Charih, 1993, p.5). Certains auteurs considèrent même que la planification stratégique comporte des obstacles supplémentaires dans l'administration publique fédérale canadienne à cause de sa taille importante qui pose des défis majeurs de coordination (Bernier et Potter, 2001, p.82).

La littérature regorge de propositions à l'intention du haut dirigeant afin d'assurer le succès de la mise en œuvre de la planification stratégique. Ces observations ciblent parfois rédigées les leaders d'organisations privées, mais certains discutent aussi des hauts fonctionnaires. Les écrits académiques proposent tant des actions concrètes que le haut dirigeant doit poser qu'une série de décisions qu'il devrait prendre. Les analyses de certains auteurs convergent, alors que d'autres divergent. Cette recherche veut vérifier dans quelle mesure les diverses positions des auteurs s'étant penchés sur la planification stratégique et le suivi de la performance se vérifient au sommet des organisations fédérales canadiennes. Ces modèles sont-ils réalistes dans ce secteur public? Dans quelle mesure sont-ils appliqués? Pourquoi?

Plusieurs critiques ont dénoncé le caractère factice des plans fédéraux, les immenses efforts requis des administrations et le peu d'utilité de l'exercice. Il existe cependant dans la pratique des succès indéniables. Par l'étude terrain des pratiques ministérielles canadiennes, ce mémoire vise à étendre les connaissances sur la planification stratégique et le suivi de la performance au sommet des organisations publiques. L'étude souhaite contribuer à l'état du savoir de la littérature en observant si ses théories se vérifient dans la pratique organisationnelle dans l'administration

fédérale canadienne. Elle veut ainsi illustrer l'importance des hauts dirigeants dans la planification stratégique et le suivi de la performance, identifier les facteurs de réussite et questionner la spécificité du secteur public à l'égard de ces facteurs.

Survol du mémoire

Afin de vérifier dans quelle mesure les hauts dirigeants publics s'impliquent dans les processus de planification stratégique et de suivi de la performance au gouvernement fédéral canadien, ce mémoire se divise en sept sections. Après l'introduction, le premier chapitre traite du contexte canadien dans lequel s'insèrent la planification stratégique et le suivi de la performance. Le haut dirigeant public y est dépeint, l'évolution historique de la planification stratégique et des suivis est décrite, suivie du contexte dans lequel ces processus sont mis en œuvre aujourd'hui dans l'administration publique fédérale canadienne. L'influence du contexte politique ainsi que des organismes centraux sur la planification stratégique et le suivi de la performance est ensuite décrite.

Deuxièmement, les recommandations de la littérature quant au rôle que devrait tenir le haut dirigeant d'une organisation dans les processus de planification stratégique sont énumérées. Cette section est divisée en trois parties, à l'image du processus stratégique : les propositions théoriques liées à la conception du plan stratégique, à la mise en œuvre des plans et au suivi de la performance stratégique sont présentées. Une grille synthèse des contributions attendues des hauts dirigeants en matière de planification stratégique et de suivi de la performance résume le chapitre. Au Chapitre trois, les théories de la littérature sont remises en contexte à travers une recension des débats sur les apports de la planification stratégique et du suivi de la performance.

Quatrièmement, la problématique de la recherche est décrite en détail, accompagnée d'hypothèses. Le Chapitre cinq décrit la méthodologie de la recherche ayant permis de recueillir les résultats.

Dans le Chapitre six, les données recueillies dans les questionnaires et les entrevues du Professeur Jacques Bourgault ainsi celles menées par l'auteur sont présentées. Le septième chapitre analyse les résultats en comparant les théories de la littérature aux résultats obtenus via les trois séries d'entrevues. Enfin, la dernière section dévoilera les conclusions du mémoire.

1. Contexte canadien

Une description du contexte canadien s'impose afin de comprendre l'environnement dans lequel se situent les hauts dirigeants publics lorsqu'ils s'impliquent dans la planification stratégique et le suivi de la performance de leur organisation. Ce contexte sera donc présenté via la description du haut dirigeant dans le secteur public, de l'évolution historique des processus de planification stratégique et de suivi de la performance, ainsi que de la manière dont ils se déroulent actuellement dans l'administration publique fédérale. L'impact de la contribution du politique et des organismes centraux sur la marge de manœuvre dont disposent les hauts fonctionnaires sera par la suite décrit.

1.1. Le haut dirigeant dans le secteur public

Des années 1930 à 1960, après la guerre, l'administration publique canadienne a connu une importante période de croissance. Pour rendre cette expansion possible, les hauts dirigeants promus détenaient des compétences reliées à l'élaboration de politiques, dont l'analyse, l'évaluation et la conception de programmes. Les fonctionnaires étaient conscients qu'ils devaient acquérir ce type d'expérience afin de grimper les échelons; les aptitudes en gestion n'étaient pas encore reconnues à cette époque (Swift, 1993, p.5). Bref, avant les années 1970, les hauts dirigeants étaient perçus comme des experts devant contrôler les ressources ministérielles et se conformer aux règles et aux conventions. Cette description ne dépeint plus, de nos jours, les comportements attendus des hauts dirigeants publics (Bourgault, 2002, p.12). Avant de présenter les différents rôles du haut dirigeant, ses responsabilités dans le système fédéral canadien et son profil seront décrits.

1.1.1. Ses responsabilités dans le système fédéral canadien

Les lois constitutives des ministères prévoient que le Gouverneur général en conseil procède aux nominations des sous ministres, sous la recommandation du Premier ministre ayant préalablement consulté le greffier. Le sous-ministre est donc nommé pour servir le gouvernement via une affectation à un ministère (Bourgault, 2005, p.285-286).

La loi constitutive d'un ministère fédéral ne prévoit généralement aucun pouvoir particulier au sous-ministre (Hurley, 2006, p.151-152). Celle-ci contient plutôt un article décrivant son rôle

d'administrateur général, responsable des ressources financières et humaines du ministère. Juridiquement, le sous-ministre agit sous la direction et la gestion de son ministre (Bourgault, 2005, p.291). Les pouvoirs du plus haut fonctionnaire dérivent de son ministre, qui est responsable devant le Parlement des opérations du ministère (Swift, 1993, p.4).

Le sous-ministre doit donc servir objectivement le ministre « avec compétence, impartialité, diligence et loyauté » (Bourgault, 2005, p.189). Le sous-ministre offre des conseils professionnels et non partisans au ministre lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, soutient le ministre dans sa prise de position publique éclairée et veille à ce que ses décisions soient implantées. Au quotidien, il s'assure de la bonne gestion opérationnelle du ministère. Il agit comme premier conseiller du ministre dans le cadre de toutes ses responsabilités (Bourgault, 2005, p.189).

« Le sous-ministre sert aussi le gouvernement du jour en tant qu'institution responsable devant la Chambre des communes. Plus précisément, il sert le Premier ministre qui préside le Cabinet » (Bourgault, 2005, p.189). Le sous-ministre doit connaître les priorités et les engagements du gouvernement afin de les incorporer de manière proactive dans l'agenda ministériel (Hurley, 2006, p.151-152).

Les sous-ministres reçoivent aussi des délégations légales de la part des organismes centraux, notamment du ministre des Finances, du président du Conseil du Trésor, ainsi que du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (Bourgault, 2005, p.189). La responsabilité des sous-ministres s'est accrue avec les années grâce à des mesures adoptées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ceux-ci jouissent maintenant d'une plus grande latitude, qui est cependant contrainte par l'obligation de se plier aux principes et lignes directrices établis par les agences centrales (Bourgault, 2002, p.6).

1.1.2. Son profil

En 2008, il y avait 33 sous-ministres dans l'administration publique fédérale. Ils avaient en moyenne 54 ans et 42 pour cent d'entre eux étaient des femmes. L'anglais était leur langue maternelle dans 60 pour cent des cas, 31 pour cent parlent d'abord français et 9 pour cent ont grandi en apprenant une autre langue (Bourgault, 2010, p.513).

Dix étaient nés en Ontario, dix au Québec, huit dans l'ouest du Canada et deux provenaient des provinces de l'Atlantique. Trois sous-ministres étaient des immigrants. 67 pour cent ont fréquenté

une université en Ontario, 39 pour cent une université québécoise, 21 pour cent dans l'ouest du Canada et 6 pour cent dans les provinces de l'Atlantique. 24 pour cent ont étudié dans une université à l'extérieur du Canada (Bourgault, 2010, p.513).

Une majorité de sous-ministres possédaient un diplôme de deuxième cycle; 64 pour cent détenaient une maîtrise, alors que 12 pour cent avaient complété un doctorat. 21 pour cent avaient un baccalauréat comme plus haut niveau d'étude. Près de la moitié des sous-ministres avaient un parcours académique multidisciplinaire. 52 pour cent ont étudié les sciences humaines, 67 pour cent la gestion ou l'économie, 24 pour cent le droit et 6 pour cent les sciences pures (Bourgault, 2010, p.513). À ce niveau de responsabilités, la haute fonction publique ne recherche plus de spécialistes, mais davantage un généraliste avec des compétences de gestion (Bourgault, 2005, p.295).

Toujours selon la cohorte de sous-ministres de 2008, les sous-ministres avaient occupé leur fonction dans une organisation donnée depuis une moyenne de deux ans et demie. Plus précisément, 15.2 pour cent étaient en poste depuis moins d'un an, 30.3 pour cent entre un et deux ans, 24.2 pour cent entre deux et trois ans, 18.2 pour cent entre trois et cinq ans, 9.1 pour cent entre cinq et sept ans, ainsi que trois pour cent pendant plus de sept ans (Bourgault, 2010, p.513).

39 pour cent des sous-ministres de la cohorte de 2008 avaient déjà occupé un poste au même niveau dans une ou plusieurs organisations, pour en moyenne cinq ans. Le sous-ministre ayant le plus d'expérience avait passé dix années et demie comme sous-ministre (Bourgault, 2010, p.513).

Les sous-ministres proviendraient pratiquement exclusivement de la fonction publique fédérale (Bourgault, 2005, p.295). Ils possèderaient aussi presque tous de l'expérience à l'emploi des organismes centraux (Bourgault, 2005, p.297). Au moment de leur première nomination, les sous-ministres avaient en moyenne 25 ans de carrière dans la fonction publique fédérale depuis 1967 (Bourgault, 2005, p.295).

1.1.3. Ses rôles

Mintzberg identifie dix rôles que doit remplir le haut dirigeant. Ceux-ci se divisent en trois catégories, soit les rôles interpersonnels, liés à l'information et décisionnels (Mintzberg, 1985). Ces dix rôles ne sont pas mutuellement exclusifs dans la réalité organisationnelle; ils sont inter-reliés et s'exercent le plus souvent simultanément. Ces rôles ne sont pas toujours tous tenus par le

sous-ministre lui-même, car il peut se créer une équipe de direction qui s'en partage l'exercice (Mintzberg, 1985, p.144).

Les rôles interpersonnels

Le haut dirigeant participe à plusieurs activités liées à son statut et à son autorité lui permettant de développer des relations interpersonnelles (Mintzberg, 1985, p.69).

Le haut dirigeant comme symbole

Tous les cadres d'une organisations devraient projeter leurs attentes, mais c'est aux échelons les plus élevés que le rôle de symbole est le plus important (Mintzberg, 1985, p.181). Chacune des actions des hauts dirigeants incarne la direction à suivre et constitue une source de motivation pour les employés (Mintzberg, 1985, p.71-72). Le haut dirigeant doit donc être prudent par rapport à l'image qu'il projette (Bourgault, 2003, p.63). Les pressions émanant du monde politique et de la société sont de plus en plus nombreuses et nécessitent les standards de conduite les plus élevés chez les hauts dirigeants publics. Les fonctionnaires, tout comme la population en général, s'attendent à un comportement exemplaire de leur part (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.197).

Le haut dirigeant comme leader

En psychologie sociale, le leadership est considéré comme l'ensemble des activités et surtout des communications par lesquelles un individu exerce une influence sur le comportement des membres d'un groupe dans le sens d'une réalisation volontaire de certains objectifs communs (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.189).

Plus concrètement, un sous-ministre du Canada disait que le leadership était «d'amener ses employés à faire des choses qu'ils n'auraient pas faites, car ils n'en voyaient pas alors l'intérêt» (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.189). Un leader recherche le changement, s'en fait le champion, amène les autres à s'impliquer et les supporte de toutes manières possibles (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.189). Le haut dirigeant est à l'affût des opérations qui ne tournent pas rondement, des problèmes en mal d'attention, ainsi que des subordonnés qui ont besoin d'encouragements ou de critiques. C'est à lui de maintenir l'organisation en éveil (Mintzberg, 1985, p.73).

Pour ce faire, l'intelligence émotionnelle est un atout que doit posséder le haut dirigeant. Celle-ci se manifeste par le contrôle de ses émotions et la sensibilité à son environnement et aux gens qui le composent. Cette aptitude permet de traiter adéquatement des situations qui sont délicates à cause des émotions (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.192). Pour diriger les gens dans la direction souhaitée, il faut s'y intéresser authentiquement, les appuyer, gagner leur confiance, la conserver et développer ces personnes pour les rendre motivées et performantes (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.194).

Le véritable leader se fait voir par les gens qui travaillent sur la ligne de front pour les inspirer, les mobiliser, les animer et leur faire produire des résultats (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.190). Des hauts dirigeants choisissent de faire à l'occasion le travail de routine de leur subordonnés pour garder le contact avec la base et les vrais problèmes vécus avec le terrain, ainsi que pour démontrer leur implication et leur engagement (Mintzberg, 2000, p.24).

Le haut dirigeant comme agent de liaison

Le haut dirigeant doit se créer, puis entretenir un réseau de contacts externes et d'informateurs qui lui apportent faveur et informations (Mintzberg, 1985, p.103). Le rôle d'agent de liaison prendrait une forme et une importance particulières dans le secteur public : les cadres dirigeants d'organisations publiques passent plus de temps en activités formelles (réunions programmées, par exemple) et plus de temps à rencontrer les membres du conseil d'administration et des personnes appartenant à des groupes extérieurs à l'organisation (Mintzberg, 1985, p.142).

Le haut dirigeant public joue le rôle d'agent de liaison d'abord vers le haut, ce qui exige un sens politique permettant d'établir une relation constructive avec la sphère politique (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.180). Pour être un gestionnaire efficace pour son organisation, le sous-ministre doit être au fait des objectifs politiques du gouvernement, que ceux-ci soient stratégiques ou liés à des initiatives circonscrites (Swift, 1993, p.7). Il gère en effet son organisation dans une perspective limitrophe où la séparation entre l'administratif et le politique est un réel défi (Charih, 2000, p.150). Le ministre est le chef du ministère et il incarne l'autorité absolue qu'il délègue au sous-ministre dans plusieurs domaines ; c'est pourquoi le développement d'une bonne relation avec lui est crucial. Formellement, le ministre intervient au Cabinet et au Conseil des ministres au sujet des projets du ministère, et répond en Chambre ainsi qu'en comités parlementaires au sujet de ce qui se passe au ministère. Il incarne l'autorité, le pouvoir de veto, et le potentiel d'intercesseur. Informellement, le ministre peut avoir une influence auprès du Premier Ministre, d'autres ministres, de membres du caucus et du parti au pouvoir. Le ministre peut faire beaucoup pour le ministère et le ministère doit faire beaucoup

pour lui (Bourgault, 2003, p.54). La nouvelle gestion publique accorde plus de marge de manœuvre aux cadres supérieurs. Les hauts fonctionnaires doivent cependant continuer à donner des conseils objectifs aux politiciens et travailler en partenariat avec ces derniers (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.180). Il importe ainsi de savoir interpréter leurs attentes, de maîtriser le processus de prise de décision des politiques publiques, d'anticiper les demandes des citoyens, de conseiller d'une manière franche et objective les politiciens et de savoir fournir des réponses appropriées aux enjeux politiques (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.181).

Ensuite, le haut dirigeant public joue le rôle d'agent de liaison à l'horizontal. Les sous-ministres canadiens sont très actifs au niveau corporatif. Ils fournissent des avis collectifs en tant que conseillers seniors du Gouvernement et en tant que sous-ministres d'un ministère particulier. Une série d'événement facilitent cette gestion horizontale, dont le petit-déjeuner du greffier, le lunch du vendredi midi, différents comités-conseils comme celui du secrétaire du Conseil du Trésor, des retraites et des groupes d'étude sur des thèmes corporatifs. Les sous-ministres sont de plus très impliqués dans la gestion de la communauté des sous-ministres elle-même, notamment grâce au Comité sur la haute fonction publique (CHF) et à des dîners de réflexion des sous-ministres au Centre canadien de gestion (Bourgault, 2003, p.21). En moyenne, les sous-ministres canadiens passeraient environ 20 heures par semaines à ces activités de gestion horizontale (Bourgault, 2003, p.23). Ensuite, les agences centrales canadiennes ont un impact important sur le devenir des projets d'un ministère, d'où l'importance d'investir dans sa relation avec elles. Le sous-ministre doit connaître leur perception pour orienter de manière plus fructueuse l'angle de présentation des dossiers (Bourgault, 2003, p.59). Il doit aussi résoudre certaines divergences d'opinion entre la perspective de son ministère et celle des agences centrales par la négociation (Swift, 1993, p.7). De plus, le sous-ministre doit s'interroger sur les bénéfices potentiels de différents partenariats qui contribueront à l'atteinte de meilleurs résultats pour son organisation. Ces partenariats peuvent être établis, selon le contexte et la nature de son organisation, avec d'autres ministères, d'autres niveaux de gouvernement, le secteur public, le secteur privé ou le secteur communautaire, avec des partenaires internationaux (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.206). Pour que ces partenariats puissent voir le jour, des consultations horizontales doivent être faites afin de cerner les opportunités de collaboration et gagner l'appui des agences centrales (Swift, 1993, p.7). Le sous-ministre doit également jouer le rôle d'agent de liaison auprès de groupes-clients (Bourgault, 2003, p.90). Enfin, il est de son devoir de développer un réseau au-delà de leur propre organisation, dans la société en général (Mintzberg, 2000, p.23).

Les rôles liés à l'information

La réception et la transmission d'informations sont aussi des activités auxquelles le haut dirigeant consacre son temps. Le haut dirigeant est le « centre nerveux » de l'organisation, car il a en théorie un accès privilégié à l'information externe et un accès total à l'information interne (Mintzberg, 1985, p.76-77).

Le haut dirigeant comme observateur actif

Le haut dirigeant est point de convergence de l'information provenant de l'interne et de l'externe; il cherche et reçoit une grande variété d'informations exclusives (Mintzberg, 1985, p.103). Ce rôle a une importance croissante dans l'environnement des organisations publiques qui gagne en complexité. Les hauts gestionnaires devront être capables de lire les contextes de plus en plus changeants et de s'y adapter. Il leur faudra assimiler et donner un sens à des informations complexes, conflictuelles et provenant de différentes sources. Le contexte même dans lequel ils interprètent cette information serait complexe à cause d'un manque de clarté dans le secteur public par rapport aux objectifs et aux intentions politiques (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.186). Le haut dirigeant doit donc faire un balayage stratégique de l'environnement tout en surveillant sa propre organisation (Mintzberg, 2000, p.16).

Pour bien connaître et comprendre l'intérieur de son organisation, le haut dirigeant doit écouter les gens. Il faut aussi découvrir la culture de l'organisation pour en tenir compte, la respecter, identifier ses zones sensibles et choisir là où on souhaite la faire évoluer (Bourgault, 2003, p.52). Il doit comprendre les rapports de pouvoirs inhérents à toute organisation, car ceux-ci auront un impact déterminant sur la mise en œuvre de ses décisions. Dans sa collecte d'information, il s'assure de ne pas entendre qu'une seule approche. Il lui faut donc être à l'écoute de perspectives nouvelles émises à partir de points de vue différents. Il consultera des anciens, des supérieurs, des pairs, des employés, des clients et des fournisseurs afin de compléter une écoute à 360 degrés sur ce que fut et ce qu'est son organisation, afin de pouvoir plus tard déterminer ce qu'elle deviendra (Bourgault, 2003, p.58). Plus précisément, à l'externe, « le haut dirigeant envisage la conception des politiques et la livraison des programmes sur la base de la concertation avec les populations et les groupes clients. Il évite de concevoir des politiques et des programmes mur à mur et cherche à tenir compte davantage des besoins spécifiques de ses clientèles » (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.208). Dans cette perspective, il pourra choisir d'inviter la participation de la société civile (groupes d'intérêts, OSBL), du secteur privé et des médias (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.209).

Le haut dirigeant comme diffuseur

Le haut dirigeant doit transmettre l'information qu'il a en sa possession, celle-ci même qu'il a recueillie à l'interne et à l'externe (Mintzberg, 1985, p.103). À la limite de l'organisation, il agit comme filtre de l'influence provenant de l'extérieur et en dose l'intensité pour la protéger (Mintzberg, 2000, p.22). Les hauts dirigeants « qui laissent l'influence externe entrer dans être filtrée dans l'organisation, tendent à rendre leurs employés déments; ceux qui la bloquent complètement isolent leur organisation de la réalité extérieure et la privent de tout support externe » (Mintzberg, 2000, p.23). Il s'agit donc de trouver l'équilibre dans la diffusion de l'information provenant de l'extérieur de l'organisation. Il doit aussi transmettre l'information utile à ses fins provenant de l'intérieur de l'organisation. Il utilise celle-ci afin d'atteindre des buts spécifiques, dont de déclencher des processus d'action chez ses subordonnés (Mintzberg, 2000, p.19). Une des fonctions importantes du rôle de diffuseur est la transmission des valeurs qui guideront les subordonnés lorsqu'ils auront des décisions à prendre (Mintzberg, 1985, p.83). L'autorité hiérarchique n'est pas aussi efficace que la mobilisation et l'inspiration. Le haut dirigeant doit donc se soucier de son message, de son image ainsi que de leur transmission et de leur réception (Bourgault, 2003, p.65). Le leader idéal serait entre autres « un communicateur dans l'âme, une personne ouverte, fondamentalement axée sur la communication et capable de trouver les attitudes et méthodes de communication les plus adaptées aux circonstances » (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.200). La forme de communication habituellement privilégiée par le haut dirigeant est orale (Mintzberg, 2000, p.16-17).

Le haut dirigeant comme porte-parole

Le manager agit à la fois comme convecteur de l'influence de l'environnement vers l'organisation et comme vecteur de l'influence organisationnelle à l'extérieur (Mintzberg, 2000, p.22). Il doit transmettre des informations ciblées provenant de l'intérieur de l'organisation vers l'extérieur (Mintzberg, 1985, p.104). Plus précisément, le sous-ministre est la figure de proue du ministère auprès de son environnement. Il doit se tourner vers l'extérieur pour sensibiliser son environnement aux orientations, projets et préoccupations de son ministère (Bourgault, 2000, p.174). « [Public sector communication is not] designed to be manipulative, but to advance particular policies or organizational strategies by making them comprehensible and by enlisting the support and cooperation of those who must work together to produce an intended result » (Moore, 2000, p.119).

Les rôles décisionnels

Le cadre assume pleinement la charge de l'élaboration de la stratégie de son organisation. Il est substantiellement impliqué dans toutes les décisions importantes prises par son organisation, pour plusieurs raisons. Premièrement, le haut dirigeant est détenteur de l'autorité formelle. Deuxièmement, il est le centre nerveux de son organisation, car il est le mieux placé pour tenir compte de façon adéquate des informations les plus récentes et des valeurs de l'organisation. Troisièmement, il assure l'intégration des décisions stratégiques (Mintzberg, 1985, p.88).

Le haut dirigeant comme entrepreneur

Dans le rôle d'entrepreneur, le haut dirigeant prend l'initiative et assure la conception des changements contrôlés de l'organisation. Le haut dirigeant doit ainsi se faire le champion de l'amélioration continue (Mintzberg, 1985, p.104). Pour pouvoir faire preuve de vision et d'innovation, les hauts dirigeants publics ne doivent pas demeurer captifs des idées reçues, prisonniers des perspectives existantes. Ils devront être ouverts à l'examen d'idées neuves et de phénomènes émergents, et systématiquement à l'affût de la manière dont celles-ci pourront être profitables à leur organisation (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, p.183).

Le gestionnaire innovateur recherche la façon plus appropriée de faire un travail ou de réaliser un mandat. Il ne se contente pas de reproduire le statu quo et ne se satisfait pas des réponses de son entourage. Son sens critique et sa vision le conduisent, grâce à une certaine ouverture d'esprit, à rechercher constamment comment mieux faire les choses, et cela même s'il a déjà apporté des correctifs à un produit ou à un processus (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, p.185).

Pour ce faire, le haut dirigeant devra chercher à acquérir des connaissances sur divers sujets d'intérêt pour leur ministère et leur unité administrative (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, p.184). Il saura jeter un regard critique sur les idées des spécialistes grâce à sa perspective globale (Bourgault, 2003, p.74).

Le sous-ministre doit faire en sorte que ce qui doit être fait soit fait (Bourgault, 2003, p.57). Pour s'assurer que le changement prenne racine dans l'organisation et qu'il produise les résultats escomptés, les hauts dirigeants devront être en mesure de faire le suivi des progrès et de la performance grâce à la gestion par résultats, où les indicateurs de la performance jouent aussi le rôle de directive (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, p.204).

Le haut dirigeant comme régulateur

Alors que le rôle précédent traitait de l'action volontaire dans laquelle le haut dirigeant est impliqué, celui-ci consiste à gérer des situations involontaires et des changements hors de son contrôle. Lorsqu'une perturbation exerçant des pressions trop importantes sur l'organisation survient, le haut dirigeant doit réagir pour ne pas qu'une perturbation se transforme en crise (Mintzberg, 1985, p.92). Le traitement des perturbations engendre des décisions ayant un impact marquant sur la stratégie des organisations à cause des précédents qu'elles établissent (Mintzberg, 1985, p.95).

Selon Mintzberg, il existerait trois types de perturbations pour une entreprise privée, soit des conflits entre subordonnés, des conflits entre organisations et des pertes de ressources ou la menace de telles pertes (Mintzberg, 1985, p.94). Dans l'administration publique, à cause de l'absence de compétition, les deux dernières catégories seraient beaucoup moins fréquentes, quoique les perturbations provenant de l'environnement politique et des agences centrales ébranleraient régulièrement les organisations publiques.

Le haut dirigeant comme répartiteur de ressources

La répartition des ressources est au centre du système qui élabore la stratégie de l'organisation, car c'est en faisant des choix impliquant des ressources importantes pour l'organisation que les stratégies sont déterminées (Mintzberg, 1985, p.95). Par l'octroi d'autorisations, le haut dirigeant contrôle la répartition des ressources en insistant pour qu'aucune décision importante ne soit mise en œuvre sans son autorisation (Mintzberg, 1985, p.97).

En plus de répartir les ressources de l'ensemble de l'organisation, le haut dirigeant programme son temps. Pour ce faire, il doit estimer ce qui est requis comme temps et engagement pour chaque projet ainsi que choisir les comités auxquels il est utile d'assister. Le haut dirigeant doit vraiment participer aux activités auxquelles il s'est engagé, mais ne pas hésiter à questionner constamment ses choix de temps et à les changer pour optimiser la répartition de cette ressource. Le haut dirigeant doit savoir limiter ses priorités et se montrer résolu et méthodique (Bourgault, 2003, p.35-36). Par la programmation de son temps, le haut dirigeant fixe des priorités implicites; son agenda annonce quels sont les intérêts de son organisation et ses priorités (Mintzberg, 1985, p.96).

Le temps est ainsi une contrainte sévère pour le cadre (Mintzberg, 1985, p.158) et la solution réside en partie dans la délégation (Bourgault, 2003, p.35). Le haut dirigeant programme aussi les activités de ses subordonnés (Mintzberg, 1985, p.97) en choisissant ce qui sera fait, par qui, au

sein de quelle structure (Mintzberg, 1985, p.183).

La supervision des subordonnées constitue une part importante du travail des sous-ministres. C'est à partir du sous-ministre que tout le mandat du ministère se trouve distribué entre les diverses directions et équipes et c'est vers le sous-ministre que converge tout ce qui doit revenir au niveau politique. Il faut des systèmes adéquats pour décider rapidement, pour penser stratégiquement, pour coordonner l'action des directions, pour s'assurer que le travail progresse selon les plans ou encore, pour corriger ces plans (Bourgault, 2003, p.96).

Le sous-ministre établit donc la perspective d'ensemble et prend les arrangements pertinents avec les sous-ministres adjoints (Bourgault, 2003, p.35). Ceux-ci ne sont cependant pas les seuls à relever directement du sous-ministre. Celui-ci, en plus de superviser le ou les sous-ministres délégués ainsi que les sous-ministres adjoints, encadre certains directeurs généraux et parfois un chef de cabinet et du personnel de cabinet. Jusqu'à trente personnes, incluant seize sous-ministres adjoints, peuvent dépendre du sous-ministre. Leur encadrement est crucial, car ce sont les subordonnés qui font la performance du supérieur (Bourgault, 2003, p.96). Pour se développer une équipe engagée, le sous-ministre doit évaluer les personnes en place, apporter les changements nécessaires à son équipe de gestion, s'assurer d'engager l'équipe de direction et de développer une chimie au sein de l'équipe (Bourgault, 2003, p.60).

Le haut dirigeant comme négociateur

Négociateur, c'est conclure des arrangements et procéder à des pourparlers avec l'extérieur de l'organisation (Bourgault, 2000, p.179). Le haut dirigeant représente l'intérêt de son organisation dans les négociations importantes (Mintzberg, 1985, p.104). Il en devient l'émissaire, se fait l'avocat de ses besoins et plaide pour sa cause (Mintzberg, 2000, p.23). Le haut dirigeant négocie lorsqu'il conclut des ententes avec des partenaires, lorsqu'il continue les pourparlers même une fois les ententes soient conclues et lors des moments critiques de l'évolution de dossiers importants (Bourgault, 2000s, p.179). Dans le secteur public, « une négociation efficace implique une approche gagnant/gagnant, sans quoi l'entente négociée ne pourra supporter le test du temps » (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.201). Le haut gestionnaire public idéal devrait plutôt être un collaborateur qu'un combattant, recherchant la coopération satisfaisant toutes les parties plutôt que l'asservissement de l'autre (Bourgault, Charih, Maltais et Rouillard, 2003, p.201).

1.2. Évolution historique

La planification stratégique et le suivi de la performance ont émergé d'une série d'initiatives ayant contribué à modifier la culture de l'administration publique canadienne.

La Commission royale sur l'organisation du gouvernement, aussi appelée Commission Glassco, a déposé son rapport en 1967. Elle devait déterminer si les objectifs et les résultats des programmes actuellement en place étaient cohérents avec ceux formellement établis par la loi (Savoie, 1999, p.196). Elle avait dénoncé le contrôle excessif exercé par les organismes centraux et avait proposé de laisser la gestion aux gestionnaires (Charih, 1992, p.117). Les techniques de gestion importées du secteur public et privé américain avaient une place prépondérante dans la réforme qui s'ensuivit (Charih, 1992, p.118).

Le *Système de planification, programmation, budgétisation* (PPBS) fut instauré en 1969. Il a été le premier outil moderne de planification de l'administration publique fédérale (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.14). De nouveaux systèmes ont vu le jour pour promouvoir l'évaluation de la performance et la productivité, notamment par la décentralisation des activités (Savoie, 1999, p.222). Son application fut très modeste et elle n'aurait produit que de légères modifications dans quelques rapports ministériels déposés au Parlement entre 1974 et 1979. Le *Planning Committee of Cabinet* fut par la suite créé. Il deviendra en 1969 le *Planning and Priorities Secretariat* (PPS) (Lindquist, 2001, p.63). La planification stratégique des années 1960 et 1970 était exhaustive, détaillée et centralisée. Son objectif était davantage de contrôler les organisations que d'aider les hauts dirigeants à la gérer (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.13). Au fil des années, il est devenu évident que l'évaluation des programmes et la mesure de la performance n'étaient pas intégrées dans la planification et la prise de décision des organisations (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.14).

La procédure de planification subit par la suite quelques années sombres. Sous un gouvernement minoritaire de 1972 à 1974, la portée temporelle de la planification fut réduite et les objectifs sont devenus plus pragmatiques. L'exercice des priorités ayant eu lieu pour les années 1974-1975 a été ignoré par le Cabinet. La planification stratégique était alors vue par les fonctionnaires comme étant un processus excessivement bureaucratique ayant peu d'impacts concrets (Lindquist, 2001, p.64).

Entre temps, suivant la tendance mondiale, le Canada est entré vers la fin des années soixante-dix dans une série de réformes budgétaires. Le *Policy and Expenditure Management System* (PEMS), le *Multi-Year Operational Plan* (MYOP) et le *Operational Framework Plan* (OFP) ont été

introduits (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.69), et le PPBS fut mis de côté. Le PEMS de 1978 exigeant que les ministères et organismes produisent un survol stratégique ainsi qu'un plan opérationnel s'étendant sur plusieurs années. Plus précisément, la série de documents intitulée « Part III » résumait les dépenses de l'année précédente, les objectifs de l'organisation, ses activités, les résultats anticipés et les dépenses prévues pour l'année suivante (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.15-16). Il insistait sur la planification dans les documents présentés au Parlement, tout en laissant le ministère négocier le cadre du plan opérationnel avec le Conseil du Trésor (Bourgault et Guindon, 2006, p.15). Cette initiative a voulu remettre de l'avant la décentralisation de la prise de décision en même temps que la cohérence stratégique entre les politiques, les budgets et les plans des différents ministères et organismes (Lindquist, 2001, p.65). En pratique, malgré le PEMS, les ministères se sont révélés incapables d'atteindre leurs cibles budgétaires (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.70).

L'implantation du PEMS a coïncidé avec la publication du rapport Lambert en 1979 (Lindquist, 2001, p.65). Cette Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité avait été mandatée d'examiner comment la gestion financière et des programmes pourrait être améliorée (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.15). Si la Commission Glassco avait recommandé de laisser la gestion aux gestionnaires, la Commission Lambert poussa l'adage plus loin en proposant d'obliger les gestionnaires à gérer en les rendant responsables (Charih, 1992, p.119).

It proposed that departments and agencies should be required to produce strategic plans outlining their operational plans, specific goals, key tasks and responsibilities, performance indicators and to demonstrate how these would all fit within the government's fiscal plans and priorities. Responsibility for planning, according to the commission, should rest with deputy ministers, who, in turn, should be subject to a greater degree of accountability for their management (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.15).

Du même souffle, la Commission mentionne que les gestionnaires publics n'avaient pas les capacités requises pour assumer une décentralisation de la prise de décision. Ces conclusions furent fortement critiquées par la communauté scientifique (Savoie, 1999, p.205). La Commission propose aussi que le Conseil du Trésor remplisse la fonction de conseil d'administration de l'administration publique et que ses contacts avec les ministères et organismes soient intensifiés (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.15).

Les *Shared Management Agendas* (SMAs) ont été introduits dans les années 1980. Ces derniers étaient des accords pris entre le Conseil du trésor et les sous-ministres afin d'identifier les

priorités des douze prochains mois pour leurs organismes et ministères respectifs (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.227).

L'*Increased Ministerial Authority and Accountability* (IMAA) de 1985 souhaitait augmenter la flexibilité par la dérégulation et la déréglementation. Les exigences du Conseil du Trésor du Canada devaient être réduites et simplifiées, tout cela afin d'offrir une plus grande latitude aux gestionnaires dans l'allocation et la réallocation de leurs ressources au sein de leur département. Pour ce faire, les gestionnaires devaient adhérer au *Treasury Board Memoranda of Understanding* (MOU) (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.227). Ses signataires furent cependant rapidement déçus, car les formulaires à remplir pour y adhérer étaient trop exhaustifs pour compenser la marge de manœuvre limitée offerte par l'organisme central (Savoie, 1999, p.208-209). Le succès de l'IMAA a donc été limité; six ans après son introduction, seulement le tiers des organisations avaient signé le MOU (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.228).

En 1984, la plupart des composantes du PEMS furent abandonnées, à l'exception du processus de planification stratégique présent dans chaque ministère du gouvernement et des plans opérationnels pluriannuels (Lindquist, 2001, p.65). Ces composantes restantes furent remplacées par un nouveau système de comités du Parlement, l'*Expenditure Review Committee* (ERC), en 1989 (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.227).

Le gouvernement fédéral canadien s'est aussi intéressé aux agences spéciales par le biais des *Special Operating Agencies* (SOAs). Cette mesure a été annoncée en décembre 1989 (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.227). L'initiative a été accusée d'être une pâle copie de la réforme menée par Thatcher en Grande-Bretagne. Contrairement au projet anglais, le Canada a choisi de permettre aux organismes centraux d'exercer un contrôle sur les agences au nom de l'imputabilité par l'imposition de règles et de procédures; leur indépendance n'est pas totale. De plus, un manque de coordination sévit entre les agences mettant en œuvre les principes du SOA (Savoie, 1999, p.216). Bien que l'expérience des SOAs ait été globalement positive selon une évaluation de l'OCDE, il n'est démontré en quoi les agences gèrent leurs compétences de manière distincte des ministères (OCDE 1997a, p.44 dans Pollitt et Bouckaert, 2004, p.228).

Fonction publique 2000 a été mise sur pied en 1989 par le premier ministre Brian Mulroney et le greffier du Bureau du Conseil privé Paul Tellier. La réforme voulait revoir en profondeur les systèmes de gestion de l'administration publique fédérale, afin de pouvoir relever les défis de l'an 2000. L'initiative mettait l'accent sur le service au public, la créativité, la prise de risque et la responsabilisation des fonctionnaires fédéraux (Charih, 1992, p.123). Elle a souhaité éliminer les règles et procédures inutilement contraignantes, céder davantage de marge de manœuvre aux

gestionnaires et à leurs employés ainsi qu'améliorer ultimement le service aux citoyens (Savoie, 1999, p.209 ; Pollitt et Bouckaert, 2004, p.227).

L'*Expenditure Management System* (EMS) est introduit en 1995. Si cette dernière mesure a contribué à la production du premier budget équilibré depuis plus d'une décennie, le lien entre dépenses budgétaires et performance ne faisait pas l'unanimité (Pollitt et Bouckaert, 2004, p.70). C'est d'ailleurs dans le cadre de cette initiative que les *Rapports sur les Plans et priorités* et les *Rapports sur le rendement ministériel* ont été introduits (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.18).

1.3. Survol du processus de planification stratégique et de suivi de la performance

La planification stratégique au gouvernement fédéral canadien est passée d'un processus orienté sur un contrôle détaillé des dépenses à une approche plus stratégique, flexible et adaptée aux organisations (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.13).

The Treasury Board Secretariat now holds that maintaining and enhancing good business planning in departments and agencies is essential to good management practices. The quality of the information generated by these processes is essential to decision-making and management across government (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.20).

La planification stratégique a, aujourd'hui, adopté une approche qui met l'emphase sur le lien entre objectifs stratégiques et résultats. Ce processus est encadré par les valeurs transmises dans le cadre du *Discours du Trône*, par les ressources financières disponibles (transmis via les documents du Budget annuel) ainsi que par les documents de planification préparés par les ministères et organismes, comme le *Rapport des plans et priorités* et le *Rapport ministériel de rendement* (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.13).

Le *Rapport des plans et priorités* a été implanté dans le cadre des initiatives « Program Review » et « Getting Government Right » de 1995 (Gouvernement du Canada dans Bernier et Potter, 2001, p.18). L'orientation générale de l'organisation est présentée dans ce rapport et les objectifs ainsi que les dépenses sont planifiés dans un horizon de trois ans. Ce rapport, détaillé par objectifs, est accompagné d'indicateurs et contient les résultats anticipés par l'organisation. Chaque comité du Cabinet sectoriel examine la partie du budget qui le concerne. Le *Rapport des plans et priorités* est déposé en février par le Ministre des Finances en même temps que le projet

de loi budgétaire, le *Discours du Trône* et le *Budget des dépenses* (Bourgault et Guindon, 2006, p.12-13). C'est d'ailleurs le *Bureau du Conseil privé* (BCP) qui supervise le processus de planification stratégique. Cet organisme central coordonne l'ensemble des propositions faites aux comités du Parlement et aux cabinets. Il veille aussi à leur mise en œuvre.

En octobre paraissent les *Rapports ministériels de rendement* de l'année précédente. Ces derniers traitent du rendement de l'organisation par rapport aux engagements pris dans le *Rapport sur les plans et priorités*. Il fait l'inventaire des mesures réellement concrétisées et de l'efficacité ainsi que de l'efficience avec lesquelles elles ont été mises en œuvre. Une évaluation est faite de l'alignement de ces résultats stratégiques avec les orientations gouvernementales. Enfin, les conclusions de ces rapports illustrent aux parlementaires et aux citoyens l'impact des réalisations de l'administration publique dans leur quotidien (Bourgault et Guindon, 2006, p.13).

C'est cependant à l'intérieur même des ministères que l'influence de ces rapports a été la plus intense. Des impacts positifs se font ressentir dans la gestion des ministères à plusieurs égards (Dobel et Ullrich, 2002, 13-14 dans Bourgault et Guindon, 2006, p.34) comme un dévoilement d'orientations assez précises et de meilleures projections de résultats à venir (Bourgault et Guindon, 2006, p.34). La rédaction de ces rapports les a obligés à présenter des informations plus pointues et pertinentes. Ces derniers suivent de plus en plus une méthode adéquate et homogène (Bourgault et Guindon, 2006, p.13).

Ces rapports ministériels sont déposés par le ministre afin de témoigner avec transparence de la qualité de la gestion du ministère et de l'optimisation des crédits. Les hauts fonctionnaires peuvent ensuite avoir à témoigner pour approfondir la compréhension des rapports devant les comités du Parlement (Bourgault et Guindon, 2006, p.14), bien que des études récentes révèlent que cette pratique reste encore peu exploitée (Bourgault et Guindon, 2006, p.33).

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi un rôle important à jouer dans le suivi de la performance grâce à la *Politique sur la Structure de gestion, des ressources et des résultats* (SGRR). Une des exigences de cette politique est l'établissement d'une *Architecture des activités des programmes* (AAP). Celle-ci est «un répertoire des programmes et activités d'une organisation reliés à ses résultats stratégiques. [...] [Elle] aide [les organisations] à se concentrer sur [leurs] activités fondamentales et favorise l'intégration et la collaboration en vue d'atteindre des résultats communs. Elle offre une structure permettant d'appuyer la gouvernance, la planification et le processus décisionnel en fournissant de l'information financière et sur le rendement » (Architecture des activités des programmes, 2008, en ligne).

Bref, malgré le parcours cahoteux ayant mené à son émergence, la planification stratégique est toujours d'actualité à Ottawa. Elle joue un rôle crucial dans la gestion publique et dans ses mécanismes de gouvernance (Lindquist, 2001, p.62).

1.4. Influence du politique

Les mondes politique et administratif sont différents, bien qu'ils partagent des valeurs communes comme celle du service public. La décision politique a préséance sur la décision administrative, mais ceci appelle davantage une relation de complémentarité qu'une relation strictement hiérarchique (Svara, 2001, cité dans Lemay, 2008, p.305-306). C'est dans cette optique que la contribution directe et l'influence du politique seront ici traitées.

Les élus ont évidemment un rôle important à jouer dans le processus de planification stratégique à Ottawa. Premièrement, les partis politiques s'engagent eux-mêmes dans un processus de planification stratégique avant chaque élection. De plus, lors de la préparation du *Discours du trône*, les élus sélectionnent, avec l'aide de l'administration publique, les objectifs ainsi que la direction générale vers laquelle le gouvernement aspire. Une stratégie est élaborée afin de déterminer comment ces objectifs seront atteints (Lindquist, 2001, p.71). Il y a normalement une synergie entre les propositions émises par l'administration publique et celles se retrouvant dans le *Discours du trône*. Par la suite, le Cabinet ainsi que les comités du Parlement détaillent les lignes directrices du Discours en initiatives spécifiques. Le travail des comités est cependant appuyé par les fonctionnaires de la division *Opérations du Bureau du Conseil privé*. Le Cabinet (version élargie du Conseil des Ministres) procède deux fois par année à des retraites stratégiques. Le budget est un moment important dans le processus de planification stratégique fédéral. C'est par ce dernier que sont annoncées les nouvelles initiatives majeures et que les fonds essentiels à leur implantation sont assignés (Lindquist, 2001, p.72-73). Enfin, pour que le Premier Ministre soit au fait des évolutions de son environnement, le *Secrétariat des plans et priorités* rédige des notes d'information à son attention. Ces dernières concernent des événements clefs qui se sont produits ou d'autres susceptibles de survenir dans les prochains mois. Des plans d'action sont proposées par les fonctionnaires pour faire face à ces événements (Lindquist, 2001, p.76).

Il semble cependant que l'équilibre politique se soit modifié au cours des dernières décennies à Ottawa. Effectivement, le pouvoir s'est déplacé des ministres vers le Premier Ministre (Savoie, 1999, p.93). Les ministres ne seraient pratiquement jamais en position de proposer de nouvelles initiatives et ils sont rarement capables de même en dévier la trajectoire. Seuls le Premier Ministre et, dans une moindre mesure, le Ministre des Finances par le biais du budget, peut

proposer de nouveaux engagements. Nommé par le Premier Ministre, il est très rare à Ottawa qu'un ministre risque sa carrière politique pour tenter de faire dévier une politique particulière défendue par son chef. Selon Savoie en 1999, ce serait seulement en situation de gouvernement minoritaire ou de mince majorité que le Premier Ministre tiendrait compte de l'opinion des élus de son parti et de l'opposition. Bref, la principale limite à l'influence du Premier Ministre sur les priorités de son gouvernement est le temps (Savoie, 1999, p.93). La concentration du pouvoir dans les mains du Premier Ministre influence le processus de planification stratégique. Par exemple, la tendance naturelle de ce dernier de penser à court terme (Savoie, 1999, p.358) pourrait influencer la portée de la planification.

Le Premier Ministre a aussi une influence importante sur le rôle des hauts fonctionnaires dans le processus de planification stratégique. Comme ce dernier a le pouvoir de les nommer ou de les démettre, ils ont, en certaines circonstances, une indépendance face à leur ministre. Selon Savoie en 1999, le ministre ne serait pas, en pratique, l'équivalent du directeur général de son ministère. Les hauts fonctionnaires se permettaient de questionner le mérite de ses propositions et ne les acceptaient pas automatiquement. Un ministre ne pouvait faire cavalier seul et éviter de se soucier de l'opinion du sous-ministre (Savoie, 1999, p.248).

Même si les sous-ministres possèdent une marge de manœuvre par rapport à leur ministre, ceux-ci sont beaucoup influencés par le climat qui règne entre le politique et l'administratif. Michel Dorais, un ancien sous-ministre au gouvernement fédéral, considère que le niveau de confiance du politique en son administration publique est à un très bas niveau depuis l'élection de l'actuel gouvernement conservateur. La réaction des hauts fonctionnaires est donc de prendre des décisions limitant la prise de risque et attirant moins l'attention (Münster, 2008a). « *[The actual government] is all about making steady, modest, incremental change, nothing that's too frightening or scary or dramatic* » (Münster, 2008d). À l'inverse, une relation de confiance permettrait l'adoption d'une stratégie plus audacieuse.

1.5. Influence des organismes centraux

En plus de pouvoir agir dans le cadre de l'autorité formellement confiée aux ministres, les sous-ministres exercent des pouvoirs délégués par les agences centrales (Bourgault, 2002, p.434). Celles-ci ont donc un impact à la fois direct et détourné sur la planification stratégique par leur mandat de coordination des ministères et organismes.

Les organismes centraux sont constitués du *Bureau du Conseil Privé*, du *Ministère des Finances* et du *Secrétariat du Conseil du trésor*. Ce dernier se préoccupe de la gestion des ministères et organismes, alors que le portfolio du *Ministère des Finances* couvre l'ensemble des questions économiques et fiscales. Le *Bureau du Conseil privé* (BCP) est, pour sa part, responsable de l'élaboration des politiques et du processus de prise de décisions. Notamment par sa proximité avec le Premier Ministre, cet organisme central est le plus puissant. Le *Greffier du Conseil privé* est le conseiller le plus près du Premier Ministre du point de vue de l'administration publique. Le BCP a d'ailleurs le privilège de s'impliquer directement dans tous les dossiers qui ne sont pas accaparés par le Premier Ministre lui-même (Savoie, 1999, p.109).

Le *Bureau du Conseil privé* a un pouvoir incontestable sur la fonction publique canadienne. Son Greffier, à l'image du Premier Ministre, détient une grande influence. C'est le Greffier qui suggère au Premier Ministre la nomination des sous-ministres. Il est aussi en charge de l'évaluation de leur performance. Lorsque, par exemple, un différend oppose le ministre à son sous-ministre, le Greffier tranchera. Le sous-ministre se rallierait souvent à cet arbitre avec lequel il devra probablement cohabiter plus longtemps qu'avec son ministre. Ainsi, ces derniers sont très loyaux au Bureau du Conseil Privé et à ses préoccupations. Par exemple, cet organisme accorde une grande importance à l'aspect corporatif dans la communauté des sous-ministres (Savoie, 1999, p.255). Ce mode de gestion horizontal influence ainsi le processus de planification stratégique.

Le rôle des organismes centraux dans la planification stratégique dépasse cependant l'influence qu'ils ont sur les autres acteurs du système. Comme la description du processus stratégique le mentionne, ils ont des fonctions précises à remplir. Leur principale tâche est d'offrir un leadership stratégique à la démarche effectuée dans l'ensemble des ministères. Même si leur rôle d'élaboration de la stratégie, de planification et d'évaluation a cru dans les dernières années, ils seraient toujours incapables de remplir ce rôle de leadership (Savoie, 1999, p.9). Selon les écrits d'Aucoin en 1999, les agences centrales éprouveraient de la difficulté à prendre cette responsabilité, à cause de son rôle de prolongement du politique dans l'administration publique (Aucoin cité dans Savoie, 1999, p.335-336). Selon Savoie en 1999, les organismes centraux seraient aussi trop orientés sur quelques questions spécifiques au lieu de se concentrer sur les questions générales et interministérielles et ce, malgré les besoins croissants en matière de coordination. La planification qu'ils effectuent ne serait pas assez orientée vers l'extérieur et trop à court terme, comme l'illustre la tendance du *Bureau du Conseil privé* à prendre des décisions incrémentales. Ainsi, à quelques exceptions près, les agences centrales prendraient peu de décisions pour réorienter l'action gouvernementale (Savoie, 1999, p.329).

Le rôle que tiennent les hauts dirigeants publics dans la planification stratégique et dans le suivi de sa performance est donc façonné par leurs responsabilités en tant que hauts gestionnaires, les exigences de l'administration publique fédérale et par l'influence des agences centrales et du politique. Dans le chapitre suivant, les théories de différents auteurs seront présentées sous la forme de consensus ou de débats théoriques dans les différentes étapes de la planification stratégique. Quelques uns tiennent compte de l'environnement des hauts dirigeants d'organisations publiques, mais il faudra attendre le chapitre sur la discussion pour que ces théories de la littérature soient systématiquement mises en relation avec l'environnement propre au gestionnaire public.

2. Processus stratégique : perspective du haut dirigeant

Ce chapitre est une recension d'écrits traitant de la planification stratégique et du suivi de la performance. Dans le même ordre logique que celui dans lequel les différentes étapes du processus stratégique sont mises en œuvre, les rôles du haut dirigeant dans la conception du plan stratégique, dans sa mise en œuvre et dans le suivi de la performance du plan stratégique seront décrits. Dans certaines sections, les théories des auteurs convergent, alors que dans d'autres, leurs opinions s'opposent.

2.1. Conception du plan stratégique

La conception du plan stratégique peut être fractionnée en plusieurs éléments, dont la source de la stratégie, sa nature, son originalité, la marge de manœuvre qu'elle offre, l'analyse de son environnement interne et externe, l'ampleur du changement qu'elle impose et le degré de séparation entre sa formulation et sa mise en œuvre.

2.1.1. Source de la stratégie : haut dirigeant ou base de l'organisation?

Plusieurs auteurs, dont Porter, voient le plus haut dirigeant d'une organisation comme son stratège ultime; lui seul décide ce qui compose la stratégie pour assurer la convergence stratégique globale et minimiser les risques de dispersion (Demers, 2000, p.171). L'« empowerment » de la base organisationnelle ne s'appliquerait pas à la prise de décision (Porter, 2005, p.44), plus particulièrement en matière de stratégie (Hambrick et Mason, 1984, p.194). Cette perspective est compatible avec l'école du Design (Mintzberg, 1994, p.36) et avec la description originelle de la planification stratégique (Mintzberg, 1994, p.221). La stratégie est dépeinte comme le prolongement du ou des dirigeants de l'organisation (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.58) et elle est dépendante de leurs qualités personnelles, de leur perception du monde et de leur leadership. Bref, la stratégie émerge de la personnalité du gestionnaire (Hambrick et Mason, 1984, p.194; Patching, 2007). Le rôle du haut dirigeant serait ici d'assumer pleinement la charge de l'élaboration de la stratégie de son organisation et de s'impliquer substantiellement dans toutes les décisions importantes prises par celle-ci (Mintzberg, 2006, p.88).

Cette vision de la planification stratégique entraînerait toutefois des problèmes. L'organisation entière se verrait réduite à la tâche d'implantation, ce qui risque d'étouffer l'engagement organisationnel ainsi que l'initiative des employés (Mintzberg, 1994, p.163-164), et même de compromettre la conception d'une politique de changement graduel et permanent (Crozier, 1963, p.240). Bref, le seul fait que la stratégie émane du sommet de la pyramide pourrait en soi créer des résistances (Warpp, 2005, p.201). Des auteurs comme Beer, Eisenstat et Spector croient que la stratégie doit venir de la base (Beer, Eisenstat et Spector, 2005, p.227). Les employés de terrain, plus près des clients et bénéficiaires, seraient plus à même de répondre à la réalité de l'environnement. Si la stratégie est élaborée par ceux qui doivent l'appliquer, de nombreux efforts et risques sont évités au moment de la mise en œuvre (Gosselin, 2000, p.378). La stratégie serait l'expression d'une communauté de personnes; elle dépendrait de leur niveau de coopération et refléterait les différentes coalitions ainsi que la culture organisationnelle (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.63).

Il serait intéressant de positionner l'école traditionnelle de la planification dans le spectre de possibilités allant de la stratégie exclusivement du domaine du dirigeant vers la stratégie élaborée totalement par la base. Théoriquement, l'école classique de la planification stratégique stipule que le plus haut dirigeant doit être l'architecte de la stratégie. En pratique, il est cependant possible que ce plus haut dirigeant se limite à approuver les plans élaborés par les planificateurs; le pouvoir du dirigeant pourrait être miné par la planification stratégique (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.68). Il est essentiel, selon Mintzberg, que le dirigeant s'implique dans le processus de planification stratégique, car il est le seul à être en possession d'une foule de renseignements de nature informelle qui peuvent difficilement être communiqués (Mintzberg, 1994, p.224). Malgré le danger décrié par plusieurs que le dirigeant soit écarté par les planificateurs, ces derniers peuvent l'aider de nombreuses façons (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.88). Leur soutien peut être utile parce que le dirigeant manque de temps, l'analyse devient essentielle dans une organisation de grande taille (Mintzberg, 2006, p.167) et parce qu'il est primordial de garder une cohérence entre un ensemble de décisions prises à la marge (Mintzberg, 1985, p.168). Les planificateurs peuvent premièrement programmer les stratégies du dirigeant pour les coder, les traduire en programmes et les utiliser à des fins de communication et de contrôle. Ils rempliraient ensuite la fonction d'analyste en fournissant des données en amont, particulièrement celles que les gestionnaires ont tendance à négliger par manque de temps. Ils examineraient aussi les stratégies produites en aval pour évaluer leur viabilité. Les planificateurs peuvent enfin servir de catalyseur en encourageant les comportements stratégiques pertinents pour l'organisation à un moment donné (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.88). Dans cette démarche, le dirigeant et les planificateurs

travaillent à mettre en œuvre des processus de gestion qui mélangent stratégies élaborées par le dirigeant et celles provenant de l'organisation.

2.1.2. Nature de la stratégie : volontariste ou émergente?

La première perspective propose un processus stratégique volontariste où la stratégie est élaborée avant l'action (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.73) « dans une démarche déductive et séquentielle à long terme » (Mintzberg, 1979 cité par Demers dans Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.170). Le sommet de la hiérarchie a donc un rôle prépondérant à jouer dans le processus stratégique et, encore une fois, c'est ce dernier qui déterminera le type ainsi que l'importance de la planification stratégique dans le processus. La qualité de la stratégie volontariste dépendra « essentiellement du jugement des dirigeants, de la justesse de leur compréhension de l'entreprise et de son environnement, de la façon dont ils gèrent la mise en œuvre, ainsi que de leur capacité à réagir efficacement aux imprévus » (Demers, 2000, p.170-171). Les stratégies peuvent ici être qualifiées de volontaristes, soit de pleinement réalisées, ou encore de non-réalisées (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.21). La plupart des auteurs admettent cependant que même dans le cas d'une stratégie volontariste, il y a une part d'imprévu au moment de la mise en œuvre (Demers, 2000, p.170). La stratégie volontariste se révèle cependant faible lorsque l'environnement est instable (Demers, 2000, p.171; Mintzberg, 1994, p.230).

La seconde perspective offre au haut dirigeant un rôle secondaire dans l'élaboration de la stratégie; cette dernière doit ici être émergente pour permettre un apprentissage en cours de route (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.21). Elle devrait se dégager d'un ensemble de décisions prises dans le passé (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.73; Frederickson, 1986, p.474). « Les dirigeants peuvent ensuite officialiser, donc rendre intentionnelle, la stratégie déjà réalisée. La direction ne joue ici qu'un rôle stratégique après coup, la vision stratégique découlant de l'action » (Demers, 2000, p.171); les employés plongés dans l'action seraient responsables du processus stratégique. Il serait cependant faux de croire que le dirigeant doit absolument tenir un rôle passif dans ce type de création de la stratégie. Il peut être à l'affût des opportunités que lui fournit son organisation et encourager l'esprit d'initiative des employés. Il peut aussi s'assurer que les employés apprennent des expériences qu'ils mènent en leur donnant droit à l'échec (Kouzes, 2007, p.188). Si la planification stratégique tient compte tant de la stratégie volontariste que de la stratégie émergente, elle a une nette préférence pour la première (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.21). Les détracteurs de cette perspective croient cependant qu'elle comporte un grand risque de dispersion pour l'organisation (Demers, 2000, p.171).

Le processus itératif est un exemple de combinaison du volontariste et de l'émergent. Par exemple, un haut dirigeant met en place une structure organisationnelle favorisant l'émergence de projets-terrains. Loin d'être soustraits à l'attention de la direction, ces projets font partie intégrante de la démarche stratégique et sont en interaction constante avec le processus planifié (Demers, 2000, p.174). Bien que cet exemple laisse une grande place à l'émergence, il peut aussi être qualifié de volontariste, car les projets-terrains ont été produits dans l'objectif de créer un tout cohérent (Mintzberg, 2007, p.285). De la même manière, les stratégies tâtonnantes sont une combinaison d'émergence et de délibéré. Ainsi, un plan stratégique est produit de façon volontariste puis, par une autre décision délibérée, ce plan est modifié; la stratégie tâtonnante permet l'émergence de projets délibérés (Avenier, 1995, p.3).

Si la stratégie n'est pas entièrement volontariste, planifiée, pourquoi le processus de planification stratégique a-t-il encore de l'importance? Même si les plans stratégiques ne sont pas valides cinq ans avant d'être révisés, leur préparation a des vertus. L'utilisation des investissements en planification stratégique est souvent moins dans le produit de cette planification que dans le déroulement du processus requis pour ce faire (Bernier, 1998, p.16). C'est le caractère formel de la planification qui en fait sa valeur (Bernier, 1998, p.18).

2.1.3. Originalité de la stratégie : créativité ou isomorphisme?

Des auteurs croient que la créativité est essentielle à la conception d'un plan (Mintzberg, 1994, p.227; Blakeney et Borins, 1998, p.223). Le terme « entrepreneurship » est parfois utilisé pour traiter de l'habilité à créer une combinaison unique de ressources afin d'exploiter une opportunité (Morris et Jones, 1999, p.73). Qu'il soit question pour le dirigeant de stimuler sa propre créativité ou celle de ses employés, celui-ci devrait créer un environnement organisationnel propice aux rencontres, au développement de conversations novatrices, à l'exposition à un maximum de perspectives inexplorées, à l'émergence de nouvelles passions et à l'apprentissage par l'expérimentation (Hamel, 2005, 220-224). Si Mintzberg craint que l'imagination du dirigeant puisse être étouffée par le formalisme de la planification stratégique (Mintzberg, 1994, p.222), il reconnaît que l'analyse proposée par ce processus pourrait libérer une créativité normalement restreinte par les idées préconçues du dirigeant issues de son expérience et de la tradition (Mintzberg, 1994, p.329).

D'autres auteurs croient plutôt que la plupart des stratèges conçoivent leurs plans par isomorphisme. Trois mécanismes favoriseraient ce comportement. Le premier, la coercition, peut venir soit du sommet comme dans le cas d'une politique gouvernementale et d'une loi, soit de la

base par des attentes socioculturelles de la population, par exemple (Séguin et Roy, 2000, p.228). Le second mécanisme est le mimétisme, qui consiste à répliquer une stratégie venue d'ailleurs (Séguin et Roy, 2000, p.229). Ce processus d'imitation peut répandre une réforme à travers différents ministères (Séguin et Roy, 2000, p.230). Il peut cependant être utilisé simplement pour réduire l'incertitude d'un dirigeant peu confiant (Hafsi, 2000a, p.236). Le mimétisme serait très dangereux lorsque mis en œuvre sans qu'un diagnostic sérieux n'ait été fait au préalable. Le troisième mécanisme est la normalisation. Cette conformité à des normes sociales naît de l'appartenance à un groupe ou à une association, comme dans le cas d'une association professionnelle (Séguin et Roy, 2000, p.231). Il peut être très tentant pour un stratège de mettre de côté la créativité pour l'isomorphisme. Lorsque la stratégie réussit, il en tire un profit personnel et si elle échoue, on ne peut lui reprocher d'avoir fait courir à l'organisation un risque exagéré puisqu'il n'a fait qu'appliquer la recette (Séguin et Roy, 2000, p.232).

Dans le secteur public comme dans le privé, différents niveaux d'innovation sont appropriés selon le contexte organisationnel (Morris et Jones, 1999, p.76). Si les hauts dirigeants publics n'ont pas le loisir de réinventer les structures, les systèmes de contrôle et leur budget, ils ont davantage de marge de manœuvre pour ce faire que les détracteurs de la bureaucratie ne le laissent croire (Morris et Jones, 1999, p.87).

2.1.4. Marge de manœuvre offerte par la stratégie : déclinaison de la stratégie précise ou flexible?

Conformément à la définition traditionnelle de la planification stratégique, Greene et Elfers proposent l'élaboration d'un plan pour mener l'organisation à l'atteinte ultime des objectifs fixés (Greene et Elfers, 2005, p.247). Le choix du dirigeant s'arrêterait ici sur une stratégie entièrement prédéterminée. Fayol, un des pères de la planification, souligne que l'objectif de cet outil est de réduire la flexibilité au minimum (Mintzberg, 1994, p.173). Ainsi, une stratégie émanant volontaristement du haut dirigeant requiert de la précision pour s'assurer que les plans soient mis en œuvre adéquatement. Le développement d'une stratégie définie et concrète facilite la coordination et le contrôle organisationnel. Cependant, cette méthode est accusée d'encourager la résolution efficace et efficiente de problèmes qui peuvent avoir évolué ou être devenus non-déterminants (Moore, 2000, p.97); plus le plan est détaillé, plus il résistera au changement (Mintzberg, 1994, p.175). Cette approche est conforme au concept de planification stratégique tel qu'il était dépeint à son origine.

Mintzberg reproche cependant à cette approche son manque de réactivité par rapport à l'environnement changeant (Mintzberg, 1994, p.237). De plus, le dirigeant la choisissant empêcherait son organisation d'apprendre de ses expériences. La capacité de l'organisation à catalyser ses connaissances en pratiques émergentes ne doit pas être étouffée par un dirigeant souhaitant imposer son plan. Bien que des pratiques peuvent émerger et se propager d'elles-mêmes, le rôle du dirigeant dans l'apprentissage organisationnel est de reconnaître les pratiques ayant un potentiel stratégique, de stimuler leur développement, de les répandre et de s'en inspirer pour former sa stratégie. Il doit aussi inhiber les pratiques qu'il juge non souhaitables. Ce faisant, il ne doit cependant pas être expéditif et laisser aux initiatives émergent de la base le temps de s'épanouir en feignant ne pas les remarquer. Si l'organisation peut parfois s'adapter à une initiative, l'inverse est aussi vrai. Comme le dirigeant a la responsabilité de superviser l'apprentissage de son organisation, cela peut impliquer qu'il fasse table rase des apprentissages du passé pour permettre une évolution. L'examen de ces apprentissages doit absolument être fait par le dirigeant lui-même, car celui-ci requiert une intervention informelle et un accès à de l'information inaccessible aux analystes (Mintzberg, 1994, p.288).

Avec ce type de stratégie, le haut dirigeant se laisse également davantage de marge de manœuvre en évitant de trop s'engager (Quinn, 1977, cité par Giroux, 2000, p.402). De plus, selon Charih et Paquin, l'exercice de planification stratégique exige l'anticipation de contraintes politiques; il faudrait se laisser la marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter au processus politique en se donnant la possibilité d'apporter les modifications nécessaires au plan stratégique pour obtenir le soutien politique. (Charih et Paquin, 1993b, p.11). Ce type de stratégie a enfin des avantages pour la gestion du personnel. Il permet de guider la contribution de chacun tout en stimulant ses membres (Moore, 2000, p.92) en créant l'enthousiasme, en favorisant l'accord et la cohésion ainsi qu'en encourageant l'adhésion à la stratégie.

Comme dans le modèle de Mintzberg, l'instrumentalisme logique observe la méthode d'apprentissage par essais et d'erreurs, exercice menant les dirigeants à constamment réviser leur stratégie à la lumière des apprentissages nouveaux (The Economist, 2005, p.22). La stratégie, étant constamment ajustée, fait ici partie d'un processus continu (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.150).

Dans le cas d'organisations très complexes, le dirigeant devrait créer une sorte de stratégie des stratégies. Ce concept, nommé la métastratégie, soutient aussi que seules les personnes en contact direct avec les réalités environnementales peuvent créer une stratégie. Cependant, la direction souhaite garder le contrôle en encourageant les initiatives qu'elle juge souhaitables et en décourageant les autres; la métastratégie comprend donc, en plus de quelques règles de

fonctionnement, de grands objectifs qualitatifs et quantitatifs assez généraux pour être compris de tous (Hafsi, 2000b, p.455). La planification stratégique est ici un cadre de référence pour des gestes entrepreneuriaux (Bernier, 1998, p.18). D'autres auteurs parlent de ce concept en termes de « stratégie parapluie » :

Umbrella strategies originate in constrains — leadership, in partial control of organizational actions, defines strategic boundaries or targets within which other actors respond to own forces or to complex, perhaps also unpredictable environment (Mintzberg, 2007, p.7).

Plus une organisation est complexe, plus le dirigeant doit exprimer des stratégies organisationnelles de manière vague et générale pour ne pas créer de conflits entre les différentes activités opérationnelles de ses différents groupes (Hafsi, 2000b, p.455). Le contrôle par une stratégie précise est ici remplacé par un système de collaboration. Si le dirigeant ne contrôle plus en détail la stratégie organisationnelle, il sait que ses subalternes prennent les décisions qu'ils jugent les meilleures; le dirigeant reste le gardien du jeu (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.447). Les gestionnaires intermédiaires ont intérêt à coopérer pour le mieux afin d'assurer leur avenir dans l'organisation, ce dernier reposant entre les mains du dirigeant (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.448). Dans la sphère publique, cependant, cette partie de la stratégie parapluie souffre de l'habituelle sécurité d'emploi des fonctionnaires.

2.1.5. Stratégie orientée par les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (SWOT)

Selon l'école du *Design*, la stratégie doit être créée en tenant compte de la réalité intérieure et extérieure de l'organisation (Mintzberg, 1994, p.29). L'outil permettant cette analyse se nomme le SWOT, dont l'acronyme signifie en anglais forces (*strengths*) et faiblesses (*weaknesses*) à l'intérieur de l'organisation ainsi qu'opportunités (*opportunities*) et menaces (*threats*) provenant de l'environnement. Cependant, les auteurs et les hauts dirigeants n'accordent pas tous la même importance à l'analyse de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation.

La littérature s'intéressant à l'entreprise privée croit que le dirigeant devrait accorder beaucoup d'importance aux forces et aux faiblesses de l'organisation dans la construction de la stratégie. L'emphase est mise sur les éléments intérieurs de l'analyse SWOT comme l'environnement serait trop volatile et incertain pour arrêter une stratégie qui y serait parfaitement adaptée (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.135). Ainsi, l'intérêt porté par le dirigeant à l'intérieur de

l'organisation peut aussi être utile afin de découvrir des stratégies émergentes prometteuses (Mintzberg, 1994, p.288).

Aussi, la compréhension de l'environnement par le dirigeant afin d'anticiper ses opportunités et ses menaces peut être au cœur de la conception de la stratégie (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.134). Il peut l'utiliser pour sensibiliser les employés à la nécessité de changer, pour se comparer selon la méthode de l'étalonnage, pour s'inspirer des pratiques utilisées ailleurs et pour légitimer la stratégie choisie (Ghoshal and Westney cités dans Mintzberg, 1994, p.374). Le dirigeant public peut concevoir une stratégie sur la base de consultations publiques (Blakeney et Borins, 1998, p.182) ou en analysant et en anticipant la position probable de diverses parties prenantes. Au gouvernement, ces parties prenantes sont la haute fonction publique, les élus, les électeurs, le système judiciaire et les médias. Concevoir la stratégie en fonction de leurs positions permettra de consolider les appuis et de minimiser les oppositions en suscitant l'enthousiasme des uns et la tolérance des autres (Moore, 2000, p.92). Des auteurs sont cependant d'avis que les hauts dirigeants ont davantage tendance à réagir aux menaces et à éviter l'incertitude plutôt que de rechercher des opportunités à saisir (Mintzberg, Raisinghani et Théorêt, 1976, p.254).

Ce survol de l'environnement organisationnel serait loin d'être objectif. Lors de l'élaboration de la stratégie, la perception que se fait un haut dirigeant du besoin de changement de son organisation et des contraintes de l'environnement est grandement influencée sa personnalité (Anderson et Paine, 1975, p.812). Par exemple, la perception de la réalité est influencée par ses valeurs, son parcours professionnel, son industrie, son âge et son niveau d'éducation (Hambrick et Mason, 1984). Bien que l'analyse SWOT soit un outil de prise de décision rationnelle, il est influencé par la dimension humaine de celui qui l'utilise.

2.1.6. Ampleur du changement : ambitieux ou prudent?

La performance d'une organisation pourrait être tributaire de sa capacité à changer; pour lui permettre d'évoluer au rythme d'un environnement turbulent, le dirigeant doit stimuler les changements stratégiques qui s'imposent. D'importantes ruptures dans l'environnement peuvent aussi survenir, lesquelles exigent des changements stratégiques profonds (Mintzberg, 1994, p.237). La planification stratégique est un outil de changement organisationnel qui aide les hauts dirigeants à transformer leur organisation (Charih, 1993, p.5). En réalité, les organisations publiques évolueraient pratiquement uniquement de manière incrémentale. Les changements de culture, de priorités, de perceptions de l'environnement, de procédures et de budgets seraient tous prudents. Les changements stratégiques consisteraient en une adaptation marginale des

programmes existants (Allison et Zelikow, 1999, p.180). Mintzberg croit que cette inertie s'explique par le fait que les dirigeants élaborent leurs nouvelles stratégies à partir des plans précédents. Il déplore ce dommage collatéral qu'il associe à la planification stratégique (Mintzberg, 1994, p.185). D'autres croient qu'il est extrêmement difficile pour les hauts dirigeants publics de négocier le financement d'activités qui vont au-delà de la simple survie de l'organisation et de son mandat (Mahieu, 2008, p.286). Exercer un leadership de transformation dans une administration publique « ne relève pas de simples apprentissages de la maîtrise d'outils de prévision et de gestion [...]. Ces acteurs ont à s'émanciper de principes structurants [...]. Ils doivent transgresser les règles formelles [des] modes d'élaboration » (Mahieu, 2008, p.290).

D'un autre côté, un dirigeant souhaitant trop réformer pourrait mener son organisation vers un échec; un important changement est traumatisant pour ceux qui le vivent et pourrait engendrer une révolte de la base (Greene et Elffers, 2005, p.248). Et si les grands changements n'étaient pas nécessaires pour maintenir l'harmonie entre l'organisation et son environnement? Hafsi croit que les meilleurs changements pouvant être introduits sont ceux se déroulant à la marge, sans toucher directement au cœur de l'organisation. Éventuellement, un petit changement rejoindra le noyau organisationnel, mais ce processus ne doit pas être brusqué par le dirigeant (Hafsi, 2000c, p.652). « Même lorsqu'on a l'impression qu'un grand changement est nécessaire, il faut avoir l'humilité d'admettre qu'il n'est pas possible sans risques majeurs de destruction définitive, et qu'il faut simplement accepter une performance moins grande aujourd'hui, tout en bâtissant la performance de demain patiemment » (Hafsi, 2000c, p.652).

2.1.7. Étapes de la stratégie : dichotomie ou fusion entre formulation et mise en œuvre?

Des auteurs croient que la séparation entre formulation et mise en œuvre de la stratégie va de soi. Traditionnellement, la planification stratégique sépare hermétiquement la réflexion de l'action, la stratégie des opérations, les penseurs des acteurs ainsi que le stratège de l'objet de sa stratégie (Mintzberg, 1994, p.78). Il n'existerait pas d'entreprise d'envergure où, pour garder la tâche des gestionnaires à des proportions raisonnables, les mécanismes de conception et de planification ne soient pas distincts des mécanismes de réalisation opérationnelle (Hafsi et Toulouse, 2000, p.504).

D'autres croient que la formulation souffre de sa séparation avec la mise en œuvre (Mintzberg, 2007, p.34); la planification stratégique devrait plutôt être un processus continu (Côté, 2000, p.504). Selon Mintzberg, les créateurs de la stratégie seraient davantage enclins à voir la forêt

sans ses arbres, le portrait de l'organisation étant incomplet. Les dirigeants ne seraient ainsi pas à même de découvrir les stratégies émergent de la base de l'organisation. Aussi, ils risquent de porter trop d'attention aux données quantitatives plus facilement communicables et de ne pas bénéficier des données qualitatives qui ne peuvent être acquises sans contact direct avec le terrain (Mintzberg, 1994, p.223). Ainsi, ceux qui formulent ont tendance à faire des choix inadapés à la réalité et ceux qui sont chargés de la mise en œuvre risquent d'opposer une résistance à l'implantation de la stratégie (Hafsi et Toulouse, 2000, p.504-505). L'échec de la Bataille de Passendale serait attribuable, selon Mintzberg, à cette dichotomie entre formulation et implantation de la stratégie, car si elle avait été examinée à la lumière de la réalité du terrain, il aurait été révélé que ce plan stratégiquement souhaitable était tactiquement impossible (Mintzberg, 1994, p.283). Pour lier la réflexion à l'action, le dirigeant doit être actif au sein de son organisation et être en interaction constante avec son environnement interne et externe: il doit s'impliquer dans la routine organisationnelle (Mintzberg, 1994, p.291).

Les plus récentes évolutions de la planification stratégique tentent cependant de remédier à cette dichotomie. Shell est un exemple de l'application de cette stratégie avec la planification par apprentissage, où la mise en œuvre contribue à la formulation (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.82). Dans ces cas, le gestionnaire remplit un rôle d'entrepreneur; il est constamment à la recherche d'opportunités tant dans l'environnement qu'à l'intérieur de son organisation. Cette attitude de veille lui permet de réviser sa stratégie au fur et à mesure qu'elle est mise en œuvre. Pour ce faire, le gestionnaire doit prendre lui-même l'initiative de quelques projets d'amélioration pour effectuer des changements et superviser la conception d'autres projets (Mintzberg, 1985, p.104). Bref, l'implication du dirigeant à tous les niveaux de son organisation lui donne accès à de l'informations privilégiée qui nourrit sa réflexion stratégique (Mintzberg, 1994, p.296).

2.2. Mise en œuvre

La stratégie est particulièrement en péril à cette étape. Selon Walter Kiechel, seulement dix pourcents des stratégies seraient implantées avec succès et Tom Peters accuse même cette statistique de surestimer la quantité de stratégies pleinement réalisées (Walter Kiechel cité dans Ahlstrand et Mintzberg, 2005, p.32). Selon Schneier, « ce n'est probablement plus la stratégie adoptée, mais plutôt sa mise en œuvre qui va déterminer qui seront les gagnants et les perdants » (Schneier cité dans Gosselin, 2000, p.376). La littérature regorge cependant de propositions pour aider le dirigeant à traverser cette étape décisive, notamment par rapport à l'agenda d'implantation de la stratégie, à sa communication, à la gestion des résistances provenant de

l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation, ainsi qu'à la cueillette de rétroaction afin d'adapter la stratégie en cours d'implantation.

2.2.1. Agenda du processus stratégique : échéancier prédéfini ou saisie d'opportunités; rythme accéléré ou modéré?

L'agenda de la planification stratégique varie selon les préférences du haut dirigeant. Il peut désirer se consacrer à cet exercice selon un échéancier prédéfini s'il possède un style personnel enclin à la gestion programmée de ses priorités (Drucker-Godard, 2003, p.259). La stratégie serait donc vue ici comme un exercice ponctuel (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.131). Mintzberg croit cependant qu'un agenda prédéfini nuit au dirigeant en diminuant substantiellement sa marge de manœuvre pour profiter d'une inspiration subite ou encore d'opportunités se présentant dans l'environnement interne ou externe (Mintzberg, 1994, p.183). La planification stratégique ne devrait pas être un exercice paralysant utilisé comme prétexte pour éviter d'entreprendre des actions importantes. Il ne faudrait pas attendre la fin de l'exercice pour agir (Charih et Paquin, 1993b, p.12).

Des auteurs observent ainsi que les dirigeants dans la sphère publique utilisent des « momentum » pour stimuler le processus de planification stratégique. Par exemple, ce secteur entrecouperait de longues périodes de stabilité avec de courtes périodes de crise et de changement (Crozier, 1963, p.241; Mintzberg, 1994, p.412-413). La crise serait ainsi le seul moyen de remettre en question la stratégie et de lui apporter les rajustements nécessaires (Crozier, 1963, p.241). D'autres croient plutôt que le rythme de la planification stratégique est lié à des contraintes politiques telles que de la courte durée des mandats des hauts gestionnaires nommés par le Premier Ministre ainsi que les cycles électoraux (Berry, 2007, p.333). Le meilleur moment pour procéder à un grand changement stratégique serait d'ailleurs lors d'une transition gouvernementale, c'est-à-dire lorsque le gouvernement change, lorsqu'un nouveau dirigeant est élu à la tête du parti formant le gouvernement ou tout de suite après une élection et ce, même si le gouvernement est réélu (Savoie, 1999, p.144; Münster, 2008c). Juste avant, les hauts dirigeants publics « hibernent » afin d'éviter de poser une action attirant l'attention du public qui modifierait le sort de l'élection (Münster, 2008b). Le début d'un mandat est idéal pour effectuer un changement important afin que les faiblesses de la stratégie puissent être corrigées avant les prochaines élections (Blakeney et Borins, 1998, p.226). Le Greffier du Bureau du Conseil privé tente aussi d'adapter l'agenda de la planification à celui du Premier Ministre, en maximisant l'utilisation de moments clés du processus (Lindquist, 2001, p.82). Bref, le leader aurait la

responsabilité de créer une stratégie tenant compte à la fois de l'environnement dynamique et du « momentum » bureaucratique (Mintzberg, 2007, p.24).

Ce n'est pas seulement le processus de conception de la stratégie qui suit un rythme, mais aussi la phase d'implantation. La vitesse du changement doit être adéquate; trop rapide, l'organisation se rebellera et trop lente, le « momentum » se dissipera. Le rythme choisi par le gestionnaire peut donc être un outil pour gérer le niveau d'anxiété des employés en leur imposant le juste niveau de pression qui les incitera à changer tout en minimisant leur résistance (Moore, 2000, p.97).

2.2.2. Communication de la stratégie

La communication du haut dirigeant peut être décrite par le message véhiculé et par la manière dont il est transmis. La communication peut aussi se faire de manière informelle par l'usage de symboles décodés par l'organisation.

Fond de la communication

Les fonctionnaires ont besoin de comprendre ce qu'ils sont en train de construire, à quoi servent leurs efforts (Lemay, 1998, p.312). « À titre de porte-parole de l'organisation, le dirigeant demeure le responsable ultime de la propagation de la stratégie » (Giroux, 2000, p.401). La communication de la stratégie est cependant souvent laissée pour compte ou bâclée. Jeanne Liedtka croit que la cause de ce phénomène est que les dirigeants oublient que leur stratégie n'est pas une réalité objective, mais bien un produit né de leur imagination qui ne peut être compris sans explications appropriées (Liedtka, 2005c, p.262). Il serait d'autant plus recommandé que les cadres intermédiaires soient au courant des détails de la stratégie, car les employés, dans leur quête d'informations, accordent beaucoup d'importance à leurs supérieurs immédiats (Giroux, 2000, p.403).

En plus de bien expliquer la stratégie, ses implications opérationnelles et pourquoi le changement stratégique est nécessaire, il serait essentiel pour le dirigeant de répéter régulièrement ce message pour s'assurer que tous l'aient compris (Giroux, 2000, p.403). Le discours choisi ne doit pas trop être optimiste et doit tenir compte des préoccupations des employés pour ne pas miner la crédibilité du projet et de son porte-parole (Giroux, 2000, p.401). Aussi, le dirigeant doit expliquer en quoi la stratégie qu'il souhaite implanter est légitime pour stimuler l'obéissance et l'engagement volontaire des employés. Plus particulièrement dans le public, le dirigeant doit souligner en quoi le changement est légal, éthique et comment il promet d'être efficace dans

l'atteinte des buts et de la mission organisationnels. La crédibilité personnelle du dirigeant pourra aussi influencer la légitimité de la stratégie (Abé-Atangana, 2000, p.644).

D'autres croient cependant que des aspects de la stratégie ne peuvent être expliqués sans compromettre son succès (Abé-Atangana, 2000, p.647). Un plan visible la rendrait vulnérable aux attaques provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation et nuirait à sa capacité d'adaptation en cours de route (Greene et Elffers, 2005, p.249; Warpp, 2005, p.202; Giroux, 2000, p.402). Le haut dirigeant devrait donc éviter de communiquer l'ensemble de la stratégie afin de ne pas se faire accuser d'échec si celle-ci n'est pas implantée fidèlement au plan dans ses moindres détails.

Forme de la communication

La manière qu'a le dirigeant de communiquer la stratégie aurait aussi un impact sur sa mise en œuvre. Greene et Elffers croient que le dirigeant doit constamment recréer son image pour capter l'attention de son auditoire. Ils lui recommandent de se forger une identité nouvelle qui n'ennuie jamais par l'usage, par exemple, de gestes et d'actions « dramatiques » (Greene et Elffers, 2005, p.247). L'utilisation d'émotions dans la communication peut avoir un effet semblable en gravant plus profondément le contenu du message dans la mémoire de ses destinataires. Les mots utilisés par le gestionnaire sont aussi importants pour s'assurer que les employés comprennent bien le message. Par exemple, un dirigeant qui voudrait communiquer un message en mettant l'accent sur la collaboration pourrait utiliser le terme « coéquipier » au lieu d'« employé ». Le fait aussi d'utiliser le questionnement pour communiquer la stratégie peut aider l'organisation à centrer son attention sur l'essentiel, tout en élargissant ses perspectives. Enfin, le dirigeant peut utiliser des cas réels pour illustrer sa stratégie en citant en exemple un employé qui aurait bien mis en œuvre la stratégie ou en rappelant la réaction adéquate qui a été prise par l'organisation lors d'un incident critique (Kouzes, 2007, p.148).

Communication par le symbole

Le leader ne communique pas simplement avec les mots. Il est aussi un créateur et un diffuseur de signaux et de symboles dont les décisions sont décodées par l'organisation qui y cherche des indices lui montrant la voie à suivre (Mintzberg, 1985, p.72). Mintzberg définit le rôle de symbole comme l'obligation de remplir un nombre de devoirs routiniers de nature légale ou sociale (Mintzberg, 1985, p.103), comme la prononciation d'un discours afin d'affirmer qu'une politique particulière a son support entier (Mintzberg, 1985, p.71). Ce rôle gagnerait en importance dans le cas de gestionnaires occupant des postes élevés dans l'organisation

(Mintzberg, 1985, p.181) : le plus haut dirigeant d'une organisation doit donc s'acquitter de cette responsabilité. L'envoi de symboles et de signaux peut cependant se faire de manière subtile dans l'ensemble des actions prises par le dirigeant. Des employés plus sensibles peuvent même interpréter un message implicite, et peut-être même inexistant, dans la façon qu'a le dirigeant de les saluer (Mintzberg, 1985, p.72).

Quand le dirigeant remplit son rôle décisionnel, il envoie aussi des messages à son organisation. En répartissant ses ressources (Mintzberg, 1985, p.95), il fait davantage que maintenir un contrôle sur le processus d'élaboration de la stratégie (Mintzberg, 1985, p.183). En programmant son temps, il détermine ses intérêts et ses priorités d'action. Ainsi, l'organisation interprète que les actions auxquelles il consacre plus de temps sont prioritaires et celles qui sont négligées ont une faible importance. Les subordonnés sont particulièrement attentifs à ce type de symbole (Mintzberg, 1985, p.96). Lors d'octroi d'autorisations, un message est aussi envoyé (Mintzberg, 1985, p.97). Le fait même que le cadre se contente d'approuver quelques décisions sans les superviser révèle le degré d'importance qu'il leur accorde (Mintzberg, 1985, p.90 et 99).

Un autre moyen de communiquer par les symboles est de prêcher par l'exemple pour inspirer l'organisation (Weick, 2005b, p.231; Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.394). Le dirigeant doit ainsi faire suivre ses paroles d'actes conséquents pour démontrer à l'ensemble de l'organisation l'importance qu'ont ses propos pour lui. Tout aussi subtilement, les moyens de communication verbaux peuvent transmettre plus que le message contenu dans les mots utilisés. Des symboles sont communiqués par les inflexions de la voix, la durée de l'interaction et la gestuelle. La communication verbale est d'ailleurs celle préférée par les hauts dirigeants (Mintzberg, 1985, p.51).

Un dirigeant souhaitant faire la promotion de la planification stratégique pourrait lancer des signaux à son organisation en confiant le dossier à un employé réputé pour avoir toute sa confiance, ou encore en insistant pour que les réunions portant sur la planification stratégique aient lieu à une date précise, sans possibilité de report. Le dirigeant peut aussi envoyer des symboles en incluant le sujet de planification stratégique dans l'ordre du jour du comité de gestion ou en blâmant sévèrement quiconque serait responsable de l'absence d'un rapport liée à la planification (Bourgault, 2008). Un autre moyen qu'a le cadre de communiquer l'importance accordée au processus de planification stratégique serait de demander à être évalué par ses subordonnés; cette action serait un important engagement personnel dans le processus de suivi de la performance (Kouzes, 2007, p.84).

2.2.3. Gestion des résistances à l'intérieur de l'organisation

Le haut dirigeant peut minimiser les résistances résultant de l'introduction d'une stratégie en motivant ses employés, en tenant compte des jeux de pouvoir qui se déroulent entre ceux-ci et en modifiant la culture organisationnelle.

Motivation des employés

Les membres d'une organisation réagissent nécessairement à l'introduction d'une nouvelle stratégie par le dirigeant et un niveau de stress trop élevé peut les inciter à résister au changement. Un défi humain plus particulier se pose chez les personnes plus sensibles aux souffrances associées au changement (Hafsi et Toulouse, 2000, p.510). Pour motiver les troupes, le dirigeant doit prendre le temps de réitérer son appui indéfectible tout au long de l'implantation. Il doit aussi démontrer aux employés leur capacité à relever le défi de la nouvelle stratégie et à célébrer les réussites accomplies (Giroux, 2000, p.401). Pour ce faire, le dirigeant peut choisir de laisser évoluer son organisation pas-à-pas et de générer des petits succès à chaque étape. Cette méthode augmentera la motivation de chacun et fera paraître un projet d'envergure plus facilement réalisable. Le gestionnaire doit aussi augmenter la capacité des employés à relever les défis organisationnels. Dans ce dessein, il peut accepter de céder une partie de son pouvoir à ses subordonnés en échange d'une imputabilité plus grande. Pour que les employés se sentent à la hauteur de la tâche, le gestionnaire doit mettre l'accent sur leur formation. Il peut ainsi agir comme un « entraîneur » afin de les aider à utiliser leur talent, leurs habiletés, ainsi qu'en leur apprenant comment tirer le maximum de leur expérience. La motivation de l'organisation peut aussi être stimulée par des attentes élevées de la part du gestionnaire. Ces dernières sont reconnues pour augmenter la performance des employés et une fois les objectifs atteints, leur confiance en soi est encore une fois stimulée. Il est ensuite important que le gestionnaire prenne le temps de lui-même reconnaître cette performance par des attentions personnalisées. Cependant, la motivation des employés basée sur la confiance en leurs propres capacités est impossible sans le développement d'un climat de collaboration; le gestionnaire doit avoir confiance en ses employés et ces derniers doivent croire en les capacités de leurs collègues (Kouzes, 2007, 284 et 292).

Gestion des jeux de pouvoir

Les jeux de pouvoir à l'intérieur de l'organisation peuvent aussi être une source ou un mécanisme de résistance. Ce ne serait pas une résistance naturelle au changement qui causerait des problèmes d'implantation, mais bien le fait que les employés y verraient une remise en question de leurs

sources de pouvoir et de leur liberté d'action (Crozier et Friedberg, 1977 cités dans Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.105). L'école du pouvoir croit qu'un processus d'influence a lieu à l'intérieur d'une organisation où des individus utilisent le pouvoir et la politique dans un processus d'influence en vue de négocier des stratégies favorables à des intérêts particuliers (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.240). Ainsi, des auteurs analysent les résultats d'un gouvernement et de l'administration publique selon un modèle politique. Ils considèrent que chaque action gouvernementale est le résultat d'un processus de négociation entre des parties prenantes. Parfois, un groupe parviendrait à remporter la mise, alors que pour d'autres enjeux, le résultat des négociations est un compromis qui n'était voulu de personne au départ (Allison et Zelikow, 1999, p.256). Chaque fonctionnaire a donc, grâce à ses connaissances techniques, le pouvoir de court-circuiter une stratégie émergeant du sommet (Huber, 2000, p.397; Lindquist, 2001, p.65; Crozier, 1963, p.198; Polidano, 1999, p.222 cité dans Bourgault et Guindon, 2006, p.3; Majone et Wildavsky, 1978 cité dans Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.246). Les hauts fonctionnaires ne sont pas à l'abri de ce jeu de pouvoir. Quelques gestionnaires plus influents seraient réticents à réviser la stratégie à l'origine de leur pouvoir pour ne pas miner leur statut, leurs ressources et leur influence (Miller, 2000, p.323).

La compétition serait naturelle dans une organisation et des efforts continus doivent être déployés pour favoriser la coopération, notamment par une forte culture organisationnelle (Hafsi, 2000b, p.453). La planification stratégique propose que le dirigeant (ou le planificateur) procède à une analyse des parties prenantes afin de décider comment réagir face à ces conflits (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.246; Mahieu, 2008, p.293). Une solution s'offrant au dirigeant serait de modifier la structure et la répartition des tâches d'une organisation, soit en mettant en place une équipe de gestionnaires favorable à la nouvelle stratégie, soit en réalisant une chaise musicale destinée à déplacer les éléments les plus motivés dans les tâches clés de la réalisation de la stratégie (Moore, 2000, p.276; Mahieu, 2008, p.290).

Culture organisationnelle

La littérature regorge de conseils pour consolider la culture organisationnelle. Le haut dirigeant doit exprimer le plus souvent possible des valeurs organisationnelles qui sont partagées tant par l'organisation que par lui-même. Ces valeurs doivent aussi être célébrées par la création d'un esprit communautaire. Des événements peuvent par exemple être organisés afin de réitérer ces valeurs communes et de resserrer les liens organisationnels. La culture organisationnelle peut ainsi être renforcée lorsque des liens d'amitié se développent au sein de l'organisation. Le haut dirigeant doit cependant s'impliquer personnellement dans l'établissement de la culture organisationnelle pour que celle-ci soit réellement profonde (Kouzes, 2007, p.307).

Cependant, même les éléments qui sont à la source du succès des organisations peuvent mettre en péril la mise en œuvre d'un changement et compromettre le processus de planification stratégique. Un changement stratégique pourrait effectivement remettre en question la culture et les valeurs organisationnelles, deux éléments reconnus pour être difficiles à modifier. « La culture [...] encouragent moins le changement stratégique que la perpétuation de la stratégie existante; au mieux, elles tendent à faire bouger les positions à l'intérieur de la perspective stratégique globale de l'entreprise » (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1998, p.272). Comme la coordination d'une organisation publique requiert des standards et règles de procédures, une culture organisationnelle émerge afin de façonner le comportement de ses employés. Ces derniers se conforment ainsi à une série de règles formelles et informelles (Allison et Zelikow, 1999, p.145). Les grandes organisations plus âgées auraient développé davantage d'habitudes et créé des procédures standardisées (Hambrick et Finkelstein, 1987 cités dans Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000 p.613); elles risquent de s'être progressivement forgé de fortes cultures organisationnelles (Peters et Waterman, 1983 cités dans Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000 p.613). Dans ce cas, l'implantation d'un changement stratégique demandera des efforts particuliers pour ébranler les membres de l'organisation et les pousser à remettre en question leurs connaissances et leur mode de fonctionnement. Dans le cas de changements profonds, la démarche sera des plus difficiles, puisque les postulats sous-jacents aux pratiques organisationnelles se seront probablement incrustés dans l'inconscient des membres de l'organisation (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.613). Plus la stratégie précédente aura réussi, mieux elle sera établie et plus elle sera mise en œuvre de manière routinière et automatique. Changer ces habitudes intrinsèques sera ardu (Miller, 2000, p.323). Les hauts fonctionnaires auraient donc beaucoup de difficulté à simplement perturber cette culture établie et le processus de planification stratégique serait contraint par les programmes ainsi que les routines existantes faisant partie de cette culture (Allison et Zelikow, 1999, p.180).

Un autre niveau de difficulté dans l'implantation d'un changement stratégique est que la culture d'une organisation n'est pas nécessairement homogène. Par exemple, tant au niveau fédéral canadien qu'au niveau provincial québécois (Côté et Mazouz, 2005), il y aurait un important décalage culturel entre les hauts fonctionnaires et les employés opérationnels. Les hauts fonctionnaires d'Ottawa orientaient leur gestion vers le haut et accorderaient une grande importance à leur habileté à gérer une crise politique. Les employés de première ligne et ceux travaillant dans les bureaux régionaux orienteraient leur gestion vers le bas ainsi que vers l'extérieur en tenant compte des employés sous leur responsabilité et de leur clientèle. Les gestionnaires des organismes centraux croient que le plus grand défi de l'administration publique est la gestion horizontale (Savoie, 1999, p.356).

2.2.4. Gestion des résistances à l'extérieur de l'organisation

Le haut gestionnaire public évolue, tel que mentionné à la section 2.3, dans un environnement hautement politique. Pour avoir du succès dans la gestion des résistances extérieures à son organisation et ainsi mettre en œuvre la stratégie planifiée, le dirigeant doit en quelque sorte agir comme un agent de liaison pour son organisation (Mintzberg, 1985, p.73). Il doit se créer lui-même un réseau de contacts d'informateurs à l'extérieur, puis l'entretenir afin qu'il lui apporte faveurs et informations (Mintzberg, 1985, p.103). Le dirigeant doit agir comme porte-parole (Mintzberg, 1985, p.86) de son organisation en communiquant des informations utiles à ses fins (Mintzberg, 1985, p.104) et il doit aussi agir comme négociateur (Mintzberg, 1985, p.101) en représentant lui-même les intérêts de son organisation si l'enjeu est suffisamment important (Mintzberg, 1985, p.104).

Moore illustre comment un gestionnaire public doit agir sur son environnement pour mettre en œuvre sa stratégie. Premièrement, il doit tenir compte de son imputabilité envers le gouvernement en place. Il doit s'assurer de bénéficier d'un support politique important en mettant l'emphase sur les liens entre sa stratégie et les objectifs du gouvernement. Deuxièmement, un dirigeant peut tenter de gagner des ressources supplémentaires pour mettre en œuvre sa stratégie, ce qui augmenterait sa légitimité en plus d'augmenter les chances de succès de cette stratégie. Troisièmement, le gestionnaire peut entreprendre des initiatives majeures sous le regard de la population et des médias. Si l'entreprise est un succès, les parties prenantes seront davantage convaincus du bien-fondé de la stratégie (Moore, 2000, p.113). Enfin, selon Blakeney et Borins, les médias peuvent être utilisés en cas de crise pour contre-attaquer et limiter les résistances extérieures à l'organisation (Blakeney et Borins, 1998, p.208).

L'emploi du temps du gestionnaire public doit ainsi être ajusté à la nécessité de gérer les résistances provenant de l'extérieur de l'organisation. Il passera en effet davantage de temps qu'un homologue œuvrant dans le privé en activités formelles, en rencontres régulières avec les membres du conseil d'administration (ou avec son ministre) et il consacrerá une partie de son horaire chargé à rencontrer des groupes de pression, à négocier avec eux et à expliquer les actions de son organisation au public (Mintzberg, 1985, p.140).

2.2.5. Rétroaction et adaptation

L'information recueillie en cours de mise en œuvre de la stratégie offre au haut dirigeant l'opportunité de corriger le tir et d'ainsi augmenter potentiellement la performance qui en découlera. Contrairement à la théorie de la stratégie volontariste pure, cette perspective croit que l'environnement interne et externe de l'organisation change constamment et que la stratégie doit s'y adapter, même en cours de mise en œuvre. Les opportunités doivent être saisies au moment où elles se présentent (Moore, 2000; Warpp, 2005, p.203). Le dirigeant, tel un entraîneur-chef, doit ajuster le plan de match suivant les aléas de la partie (Giroux, 2000, p.398). Au sein de l'organisation, en remplissant le rôle du « récepteur actif », il peut adopter une attitude d'écoute qui lui permettra de connaître les réactions de ses employés par rapport à la nouvelle stratégie et de voir les stratégies nouvelles qui pourraient émerger. Cette rétroaction lui permettra d'ajuster sa stratégie pour la rendre plus viable (Giroux, 2000, p.406). Une autre façon qu'aurait un dirigeant d'être à l'écoute de son organisation serait, grâce au rôle d'« artisan du dialogue, constructeur d'agoras », de créer des occasions propices au dialogue entre employés (Giroux, 2000, p.404). Le lancement de débats constructifs enrichirait sa banque de renseignements stratégiques, quoique la démarche, risquant d'être coûteuse en termes de temps, pourrait causer l'émergence de points de vue hétérogènes et conflictuels ainsi que provoquer la désillusion chez les émetteurs des propositions non retenues (Giroux, 2000, p.405).

2.3. Suivi de la performance du plan stratégique

Le suivi de la performance est la dernière étape de la planification stratégique. Celui-ci peut être analysé en fonction du degré d'implication du haut dirigeant, du type de données recueillies, de l'interaction entre le haut dirigeant et son organisation, du niveau de centralisation des suivis, de l'alignement entre les suivis et le plan stratégique, ainsi que du niveau de rigidité de l'évaluation de la performance.

2.3.1. Implication du haut dirigeant

Le suivi de la performance du plan stratégique doit être réalisé à partir des besoins du gestionnaire. C'est effectivement ce dernier qui est responsable des résultats de l'organisation et c'est à lui que revient la tâche de surveiller les aspects-clés du rendement (Bourgault et Marsolais, 2008, p.371). Ainsi, le support du haut dirigeant est essentiel à la création et au déroulement d'un processus de suivi de la performance stratégique (Griffin, 2004, cité dans

Frolick et Ariyachandra, 2006, p.47). Il va donner légitimité et visibilité au processus. Si le plus haut dirigeant prend sous son aile le suivi, ce dernier a davantage de chances d'évoluer rapidement et sans anicroche (Frolick et Ariyachandra, 2006, p.47).

Le haut fonctionnaire s'implique aussi dans le suivi de la performance dans le but d'assurer l'efficacité du processus de planification stratégique. Idéalement, cet exercice de suivi devrait être un processus relativement continu et non avoir lieu seulement aux trois ans à l'échéance des plans (Bourgault, 2008).

Selon Bourgault, sept outils peuvent soutenir le dirigeant dans la mise en œuvre du suivi de la performance stratégique. Des plans de dotation des effectifs doivent être contenus dans les plans stratégiques. Deuxièmement, les impacts de la planification stratégique doivent se faire ressentir dans le budget annuel. Ensuite, des plans de formation des effectifs ainsi que des plans d'allocation des ressources doivent avoir été élaborés. Cinquièmement, des informations de gestion supportent le gestionnaire dans cette étape. Pour s'assurer que ces données soient de qualité, le gestionnaire peut analyser leur crédibilité ainsi que leur exhaustivité, tout comme il peut vérifier les compétences et la fiabilité de la personne qui les a compilées. Sixièmement, un comité de suivi peut être formé et se réunir afin de veiller à la bonne implantation des plans stratégiques. Des informations compréhensibles et « confrontables » nécessaires au déroulement de la réunion devraient être fournies aux participants quelques jours en avance pour leur permettre de se familiariser avec le dossier. Lors de la réunion, il est préférable que chacun exprime ses opinions, indépendamment de son champ d'expertise. Les informations devraient être remises en question et les correctifs nécessaires devraient être proposés, s'il y a lieu. Finalement, le dirigeant doit s'assurer que les ajustements stratégiques ont été entrepris afin de concrétiser les correctifs choisis à l'étape six. Ces mesures devraient être implantées rapidement et leur efficacité devrait être mesurée (Bourgault, 2008).

Outils de la mise en œuvre de la performance
1. Plans de dotation des effectifs
2. Liens entre plan stratégique et budget
3. Plans de formation des effectifs
4. Plans d'allocation des ressources
5. Informations de gestion
6. Comité de suivi
7. Implantation des mesures nécessaires pour mettre en œuvre les ajustements stratégiques

2.3.2. Nuancer l'apport quantitatif grâce au qualitatif

Les données recueillies pour assurer le suivi de la performance du plan stratégique se trouvent sous une forme quantitative ou qualitative. Elles offrent donc une perspective limitée de la réalité et des auteurs accusent l'évaluation de la performance de déformer la réalité (De Bruijn, 2007, p.43). En effet, pour se retrouver sous une forme succincte et transmissible au haut dirigeant, cette information a été préalablement agrégée. Plus celle-ci remonte dans la hiérarchie vers le haut dirigeant, plus elle s'éloigne de son contexte initial. Le très haut dirigeant risque donc de mal l'interpréter et de se construire un scénario erroné expliquant son contexte (De Bruijn, 2007, p.20). En réponse à ce handicap, la tendance naturelle des dirigeants serait peut-être d'étendre la portée de la mesure de la performance en multipliant les indicateurs. Cette réaction nuirait toutefois à l'organisation en l'empêtrant dans une complexité paralysante (De Bruijn, 2007, p.40; Frolick et Ariyachandra, 2006, p.45).

Plusieurs organisations ont une tendance naturelle à mesurer les données qui sont plus accessibles et simples, tels des ratios financiers. Le suivi de la performance aurait tendance à augmenter l'attention accordée au quantitatif et à négliger le qualitatif. L'approche quantitative serait peut-être issue de l'approche électorale voulant des données à l'apparence robuste facilement communicable, alors que les données qualitatives permettraient de mieux mesurer les effets de la stratégie, aussi appelés « outcomes » (Mazouz et Tardif, 2008, p.43).

La mesure de la qualité peut ainsi être victime d'un manque d'attention des hauts dirigeants d'une organisation, puisqu'elle serait parfois impossible à incorporer dans un indicateur de performance. Le nombre de jugements rendus par une Cour peut être une illustration d'un indicateur peu loquace sur la qualité des jugements rendus (De Bruijn, 2007, p.16). Avec le temps, ces mesures deviennent routinières et procurent à l'organisation un faux sentiment de sécurité et de progression (Frolick et Ariyachandra, 2006, p.44).

Le haut dirigeant doit donc s'assurer de ne pas tomber dans le piège des données agrégées; des informations essentielles ne peuvent lui être transmises par le biais des données recueillies par un intermédiaire lors du suivi de la performance du plan stratégique. Par exemple, un haut dirigeant qui voudra apprécier la performance d'un subalterne devra l'observer directement afin d'obtenir des informations de première main. Il assistera à quelques réunions du personnel et participera à des activités organisationnelles pour ce faire. Les informations recueillies seront ensuite confrontées à la perspective de collègues afin de dresser un portrait représentatif de cette performance. Ainsi, la représentation de cette performance va au-delà des chiffres (Kaufman, 2008, p.54). Le haut dirigeant doit donc s'assurer de se nourrir d'autres sources d'informations, notamment grâce à un contact avec l'ensemble de son organisation.

2.3.3. Interaction entre le haut dirigeant et son organisation

De Bruijn propose une série de moments dans le processus de suivi de la performance où le haut dirigeant devrait interagir avec son organisation (De Bruijn, 2007, p.58).

Premièrement, il est important que le haut dirigeant consulte l'organisation au moment de la création du système de suivi de la performance du plan stratégique. Les employés pourraient ici être invités à exprimer la définition de leur apport organisationnel et donner leur avis sur les éléments à surveiller pour évaluer la performance (De Bruijn, 2007, p.58).

Deuxièmement, l'interaction doit être maintenue pendant la mise en œuvre du système de suivi de la performance (De Bruijn, 2007, p.58). Les hauts dirigeants doivent clairement expliquer comment les informations recueillies sur la performance organisationnelle seront utilisées. Est-ce qu'elles seront utiles pour un étalonnage à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, ou encore pour orienter le système de rémunération? Aussi, quels seront les parties prenantes qui auront accès à ces informations? Seront-elles confidentielles ou publiées à l'intention du grand public? Ni la direction, ni les employés ne devraient pouvoir modifier unilatéralement ces termes. Ces mises au point augmenteront la confiance des professionnels envers le système de suivi de la performance (De Bruijn, 2007, p.58-59). Ce lien sera aussi utile pour les hauts dirigeants, car si les employés se sentent à l'aise avec le système utilisé et n'en craignent pas les conséquences, ils auront moins tendance à utiliser un comportement stratégique pour camoufler la performance réelle; l'information transmise aux dirigeants sera ainsi beaucoup plus fiable (De Bruijn, 2007, p.62).

Enfin, la confiance des hauts dirigeants peut aussi être cultivée par une interaction continue avec les professionnels de l'organisation. Plus particulièrement dans les grandes organisations comportant plusieurs divisions, des unités plus indépendantes ont leur propre système de suivi de la performance. La crainte des hauts dirigeants est ici que le système de ces unités entre en conflit avec celui, plus centralisé, de l'ensemble de l'organisation. Par exemple, la rémunération du personnel pourrait ne pas être cohérente avec le suivi de la performance du plan stratégique. Une entente doit être établie entre l'unité et le sommet hiérarchique. Cette dernière encadre la marge de manœuvre offerte à l'unité lui permettant de faire exception aux standards organisationnels et détermine dans quelles conditions les hauts dirigeants pourront vérifier leur système de suivi de la performance (De Bruijn, 2007, p.59).

Un acteur peut être désigné, selon la taille de l'organisation, pour faire le pont entre le haut dirigeant et les professionnels. Celui-ci doit avoir la liberté, accordée par le haut dirigeant, de fournir des incitatifs aux professionnels pour les motiver à participer au système de suivi de la performance. Les professionnels doivent également avoir assez confiance pour lui donner le mandat de les représenter devant la direction (De Bruijn, 2007, p.69-70).

2.3.4. Direction des suivis de la performance stratégique : centralisation ou décentralisation?

Le suivi de la performance du plan stratégique peut être centralisé a sein d'une organisation ou délégué à ses divisions. La centralisation du suivi de la performance facilite la détection, la communication et la mise en œuvre des meilleures pratiques. Une organisation centralisée peut changer plus rapidement et facilement, car elle n'a pas à tenir compte d'une multitude d'exceptions qui pourraient avoir un effet paralysant. Avec l'aide de différentes technologies de l'information, les ajustements ne se font qu'une fois et le risque d'erreurs est minimisé (Buytendijk, 2006, p.29).

Ce ne sont cependant pas toutes les organisations qui peuvent centraliser le suivi de la performance stratégique. Pour ce faire, leurs processus et systèmes doivent pouvoir être standardisés et les différentes unités doivent pouvoir partager statistiques et indicateurs. La centralisation peut imposer, en pratique, des compromis menant à l'inertie. Par exemple, des unités peuvent se priver de fonctionnalités dont elles pourraient bénéficier par souci de compatibilité avec le reste de l'organisation. Le haut dirigeant doit donc déterminer quel niveau de décentralisation est souhaitable pour son organisation (Buytendijk, 2006, p.29).

2.3.5. Lien entre suivi de la performance et planification stratégique : alignement ou désalignement?

Par définition, le suivi de la performance s'oriente à partir des objectifs fixés dans la planification stratégique. En effet, le suivi de la performance tel que proposé dans cette étude veut vérifier la mise en œuvre de la stratégie et son impact sur la performance organisationnelle. Pour que ce soit possible, les mesures de suivi doivent être calquées sur les différents volets du plan stratégique. Cette pratique aurait de nombreux avantages qui sont énumérés par Pongtichat : l'organisation est à coup sûr informée de la stratégie organisationnelle et des priorités, elle a une compréhension commune de sa réalité, l'implantation de la stratégie peut être suivie à la trace, les actions à court terme sont alignées aux objectifs à long terme, les comportements favorisant l'épanouissement de

la stratégie sont encouragés, la performance individuelle est clairement mise en parallèle avec la performance organisationnelle et les processus de l'organisation sont davantage intégrés. Ce mode de fonctionnement évite aussi que trop d'attention ne soit accordée à des objectifs locaux, facilite la transition vers le changement et permet l'apprentissage organisationnel. Le système de suivi de la performance doit, selon cette perspective, être régulièrement révisé afin de s'adapter à tout changement de la stratégie. Si ce n'est pas fait, le suivi de la performance pourrait même s'avérer contreproductif (Pongatichat, 2008, p.208-209).

Une autre perspective est que le suivi de la performance ne devrait pas se limiter à l'évaluation de la performance des activités se retrouvant dans les plans stratégiques, mais bien vérifier l'ensemble des activités courantes de l'organisation, qui ne sont pas nécessairement des priorités stratégiques (Bourgault, 2008). Il n'est ni nécessaire, ni souhaitable d'aligner des mesures de suivi de la performance au plan stratégique. Des indicateurs de la performance devraient être en place sans toutefois être liés au plan stratégique. Ce désalignement entre la stratégie organisationnelle et le processus de suivi de la performance pourrait être souhaitable. Pongatichat énumère les bénéfices d'un suivi de la performance décalé par rapport à la stratégie organisationnelle, tels que répertoriés par des hauts dirigeants : premièrement, il est essentiel de ne pas se limiter à l'évaluation de la performance des activités se retrouvant dans les plans stratégiques, mais bien de vérifier l'ensemble des activités courantes de l'organisation qui ne sont pas nécessairement des priorités stratégiques. Deuxièmement, un désalignement favorise l'apprentissage organisationnel en permettant de développer et de tester des idées qui ne font pas, pour l'instant, partie de la stratégie organisationnelle. Troisièmement, des dirigeants considèrent la stratégie globale comme étant déconnectée de la réalité opérationnelle; il est ainsi préférable de gérer le système de suivi de la performance de la manière la plus efficace possible compte tenu de cette réalité. Quatrièmement, la sphère publique subit de fréquents changements. Adapter le système de suivi de performance à chaque nouvelle stratégie est coûteux en termes de temps et de ressources humaines et financières. Pour pallier cette situation, les dirigeants préfèrent gérer un large spectre de mesures de performance qui sont en place de manière quasi permanente. De cette manière, ils sont en mesure d'obtenir les informations voulues et ce, même en période de réorientation stratégique. Ils considèrent qu'un désalignement leur donne un maximum de souplesse en impliquant un minimum d'attention et de ressources. Cinquièmement, des gestionnaires préfèrent accorder une importance plus grande aux indicateurs de performance à court terme afin de pouvoir mettre en valeur leur organisation dans un horizon plus rapproché. Sixièmement, l'utilisation de ces indicateurs à court terme leur permet de lier directement leurs actions aux résultats, le lien causal étant plus difficile à établir avec des objectifs de longue haleine. Septièmement, les objectifs à court terme sont plus avantageux pour l'avancement de carrière des gestionnaires. Enfin, ils peuvent plus facilement se servir de mesures opérationnelles

pour justifier une éventuelle pauvre performance et demander des ressources supplémentaires (Pongatichat, 2008, p.207).

À la lumière des résultats de cette recherche, il semble évident que le désalignement entre stratégie et suivi de la performance que l'on retrouve dans certaines organisations ne serait pas nécessairement fortuit; il pourrait avoir été engendré volontairement par les gestionnaires (Pongatichat, 2008, p.213-216).

2.3.6. Niveau de flexibilité dans l'évaluation de la performance stratégique : rigidité ou souplesse?

L'uniformité et la prévisibilité sont les caractéristiques d'un système de gestion naturellement recherchées par les hauts dirigeants. La réalité professionnelle est cependant complexe. En effet, plus un système de suivi de la performance est intégral, rigide, prévisible et uniforme, moins il sera efficace (De Bruijn, 2007, p.111-112). Les conclusions tirées d'informations liées à la performance organisationnelle devraient toujours être élaborées en collaboration avec les gestionnaires et les professionnels. Ainsi, ces derniers risquent moins d'y offrir une résistance par l'utilisation, par exemple, d'un comportement stratégique (De Bruijn, 2007, p.59).

Dans un même ordre d'idées, l'impact du système de suivi de la performance ne doit pas avoir un lien trop direct avec la formation de conclusions et des impacts importants sur les professionnels. En plus de lier mordicus le gestionnaire à ce système (De Bruijn, 2007, p.64), la performance pourrait alors être menacée par des actions prises par les professionnels afin d'atteindre à tout prix, au détriment de la qualité, les standards établis (De Bruijn, 2007, p.62). Lorsque l'impact est indirect, le professionnel a toujours une marge de manœuvre une fois les statistiques sur la performance produites; il aura la chance d'expliquer cette performance à la direction et peut-être d'influencer son jugement quant à la pénalité envisageable. Le gestionnaire se doit d'écouter les arguments présentés par le professionnel, mais il se garde le droit de diverger de ces recommandations en expliquant sa position (De Bruijn, 2007, p.65).

2.4. Grille synthèse de la contribution attendue des hauts dirigeants en matière de planification stratégique et de suivi de la performance

		Prescription de la littérature	Débat théorique		
Conception de la stratégie	Source		Haut dirigeant	Base de l'organisation	
	Nature		Volontariste	Émergente	
	Originalité		Créativité	Isomorphisme	
	Marge de manœuvre		Faible	Élevée	
	Analyse	Fondée sur le SWOT			
	Ampleur du changement		Ambitieux	Prudent	
	Lien entre formulation et mise en œuvre		Dichotomie	Fusion	
Mise en œuvre	Agenda		Prédéfini	Saisie d'opportunités	
			Rythme accéléré	Rythme modéré	
	Communication du haut dirigeant		Implication élevée		
			Dynamisme		
			Usage de symboles		
	Gestion des résistances à l'intérieur de l'organisation		Motivation des employés		
Gestion des jeux de pouvoir					
Solidifier la culture organisationnelle					
Gestion des résistances à l'extérieur de l'organisation	Agent de liaison				
Rétroaction et adaptation	Élevée				
Suivis	Implication du haut dirigeant	Élevée			
	Nature des données	Nuancer le quantitatif par le qualitatif			
	Communication du haut dirigeant	Élevée			
	Direction du processus		Centralisation	Décentralisation	
	Lien entre conception et suivi		Alignement	Désalignement	
	Niveau de flexibilité		Rigidité	Souplesse	

Ce ne sont pas tous les auteurs qui considèrent que la planification stratégique et le suivi de la performance sont des outils utiles à la gestion des organisations par les hauts gestionnaires. Plusieurs remettent en question la définition traditionnelle de la planification stratégique, ou encore la manière dont son suivi est parfois exécuté. Le prochain chapitre recensera ces critiques, qui seront utilisées lors de la discussion afin de comprendre le comportement des hauts dirigeants.

3. Débats sur les apports de la planification stratégique et du suivi de la performance

Des auteurs ont une opinion très critique des effets mitigés de la planification stratégique et du suivi de la performance. Ils considèrent que leur application a parfois des effets indirects qui seraient contre-productifs. Ce chapitre énumèrera ces conséquences indésirables de ces deux processus lorsqu'ils sont rigidelement appliqués ou quand le haut dirigeant tombe dans leurs pièges.

3.1. Critiques de la planification stratégique

Dans cette section, les critiques de la planification stratégique seront recensées. À la sous-section 3.1.2., nous découvrirons que même les plus grands détracteurs de la planification stratégique lui trouvent des avantages indirects qui n'étaient pas nécessairement prévus par ses fondateurs. Enfin, la contribution de la planification stratégique à la prise de décision sera discutée.

3.1.1. La planification, un moyen controversé de production de la stratégie

Si le concept de stratégie fait l'objet de peu de controverse, la planification est pour sa part la cible de plusieurs critiques. On reproche premièrement à la planification stratégique sa prétention à lire dans l'avenir. Plus la planification tente de déterminer un futur lointain, plus il est probable qu'elle se trompe. Déduire l'avenir de modèles passés était peut-être possible dans les années soixante où, avec le recul, une grande stabilité semblait régner, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui dans un monde qualifié de turbulent. Le processus même de planification traditionnelle est si long à réaliser qu'il serait fort probable que le plan stratégique ne soit déjà plus adapté à l'environnement changeant avant même la fin de son processus de création (Mintzberg, 1994, p.236).

Deuxièmement, les critiques s'attaquent au postulat de base de la planification stratégique voulant que ceux qui l'élaborent soient détachés de la réalité du terrain afin de se consacrer entièrement à l'étude de sujets stratégiques à long terme. Pour rendre ce détachement possible, l'information parvenant aux stratèges serait trop souvent agrégée et incomplète (Mintzberg, 1994, p.223).

Enfin, en formalisant trop le processus de création de la stratégie, la planification étoufferait la créativité et l'intuition. Effectivement, le formalisme décompose le processus de planification stratégique en catégories prédéterminées. Or, par définition, la créativité réarrange les catégories présentes pour créer quelque chose de totalement nouveau. L'intuition et le jugement seraient peut-être une meilleure façon de former la stratégie d'une organisation, car ces processus sont simplement une analyse qui, devenue si habituelle, peut offrir des temps de réponse infiniment plus rapides que la planification stratégique (Mintzberg, 1994, p.296).

3.1.2. Avantages collatéraux

Si la planification stratégique est parfois critiquée, il n'en reste pas moins qu'elle possède des avantages indéniables. Le premier est lié à son statut; cette méthode est très répandue. C'est particulièrement le cas dans les organisations publiques qui ont commencé à l'utiliser dans les années 80, à la traîne de l'entreprise privée. Contrairement à l'intuition, par exemple, la planification stratégique explique de manière logique et rationnelle la stratégie, ce qui peut rassurer les parties prenantes extérieures à l'organisation accordant de la valeur à ce processus (Mintzberg, 1994, p.214). Elle offrirait donc de la légitimité à une organisation qui pourrait l'aider à négocier des fonds, par exemple (Mahieu, 2008, p.283). La planification stratégique aurait donc un rôle périphérique de relation publique (Bernier, 1998, p.18)

Ensuite, même les auteurs qui croient en l'inefficacité de la planification stratégique admettent qu'elle peut être utile pour induire l'action. Selon Karl Weick, n'importe quel plan pour donner confiance aux employés et les motiver à agir. S'ils savent qu'ils doivent être attentifs, l'organisation apprendra par la technique d'essais-erreurs et se trouvera éventuellement une direction générale (Weick, 2005a, p.72-73). Ainsi, Gimpl et Dakin croient que la planification stratégique agit au même titre qu'une superstition en diminuant l'anxiété de l'organisation (Gimpl et Dakin, 2005, p.92). Elle fait paraître le monde plus prévisible et donne l'impression que l'organisation est préparée pour y faire face. L'organisation serait donc davantage encline à rompre l'inertie. La planification stratégique serait idéale pour justifier la prise d'une action même si, dans certains cas, elle serait plus ou moins rationnelle (Gimpl et Dakin, 2005, p.95). Selon ces auteurs, l'action aléatoire serait préférable à l'inaction.

Finalement, la planification stratégique pourrait s'avérer utile pour régler des conflits de nature politique. Le scepticisme de ceux qui considèrent cette technique incapable d'atteindre un but précis ne serait pas un inconvénient ici. Effectivement, l'essentiel serait de s'entendre sur le

moyen lorsqu'il est impossible d'obtenir un consensus sur la fin. Encore une fois, la planification stratégique pourrait briser l'immobilisme résultant d'idéologies divergentes. Il est plus facile de s'entendre sur le moyen de transport pour que tous se mettent à ramer que de déterminer la destination finale (Mintzberg, 1994, p.197)!

3.1.3. Contribution de la planification stratégique à la prise de décision des hauts dirigeants

Le moment de la prise de décision est critique pour la planification stratégique. À cette étape le dirigeant décide s'il tiendra compte de toutes les informations qui lui sont fournies. Est-ce que l'information sur la performance antérieure de l'organisation sera prise en compte? Est-ce que les conseils des planificateurs seront suivis? Certains auteurs croient que ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, Allison et Zelikow observent qu'il arrive que les dirigeants choisissent de ne jamais mettre en œuvre les plans élaborés, comme ce fut le cas avec le plan de défense de Pearl Harbour peu avant l'attaque nipponne (Allison et Zelikow, 1999, p.181). Si des plans opérationnels se verraient abandonnés, serait-il possible qu'il en soit de même avec tout un plan stratégique? Ainsi, le moment de la prise de décision pourrait potentiellement avorter le processus de planification stratégique, ou encore lui permettre de s'épanouir.

3.2. Critiques du suivi de la performance

Le suivi de la performance du plan stratégique est décrit comme une activité critique pour l'administration d'une organisation publique (Pongatichat, 2008, p.207). Il est reconnu pour avoir de nombreuses vertus, mais des auteurs croient bon d'apporter des bémols à ces éloges. L'évaluation de la contribution des individus à la stratégie, ses effets sur l'innovation et l'apprentissage organisationnel, son utilité et sa contribution à la prise de décision du haut dirigeant seront discutés.

3.2.1. Évaluation de la contribution stratégique des individus

En permettant d'orienter l'organisation vers les résultats souhaités au moment de la planification stratégique, le dirigeant organise l'évaluation des employés de manière à les encourager à atteindre les objectifs fixés (Hass, Burnaby et Bierstaker, 2005, p.180). Des récompenses peuvent être attribuées en fonction de la performance d'un employé ou d'un département, alors que des

sanctions peuvent être imposées pour décourager un comportement contraire aux cibles organisationnelles (De Bruijn, 2007, p.8).

L'évaluation de la contribution des individus aux plans stratégiques comporte toutefois des pièges, soit la mesure des intrants et des processus au lieu de la performance. La conséquence d'une évaluation de la performance du plan stratégique erronée serait de mal diriger le comportement attendu des employés et d'engendrer des comportements stratégiques. Les membres de l'organisation orienteraient ainsi leurs extrants de manière à rencontrer les exigences décrites par les indicateurs. Si ces derniers sont erronés, cette conformité se ferait au détriment de la performance réelle de l'organisation (De Bruijn, 2007, p.17).

Par exemple, l'évaluation en fonction des intrants pourrait encourager un gestionnaire intermédiaire à planifier des objectifs trop ambitieux dans le but d'être encensé pour son audace. Ce dernier pourrait tenter d'orienter les objectifs de manière à obtenir davantage de ressources au lieu de se concentrer sur la performance réelle de son organisation. Pour sa part, l'évaluation du processus peut mener à un gonflement des dépenses (De Bruijn, 2007, p.17).

Un autre exemple de ce type d'effet pervers pourrait être trouvé dans une école qui serait évaluée selon les résultats académiques de ses étudiants aux examens ministériels. Les professeurs pourraient passer trop de temps à simuler ces examens, au détriment du plan de cours qui incluait l'enseignement de davantage de connaissances (De Bruijn, 2007, p.17). La direction de l'école pourrait aussi rejeter l'admission d'étudiants ayant des résultats scolaires plus faibles ou présentant des problèmes de comportement (De Bruijn, 2007, p.19). Dans une perspective globale, cette solution n'augmente pas la qualité des élèves québécois, mais seulement les résultats de l'école appliquant cette politique d'admission.

Au contraire, l'évaluation faite en fonction de la performance se concentre davantage sur les effets du programme et ne se contente ni de bonnes intentions, ni de dépenses diligentes (De Bruijn, 2007, p.10-11).

3.2.2. Stimule ou inhibe l'innovation?

Comme les résultats du suivi de la performance sont souvent diffusés à l'extérieur de l'organisation ou, du moins, à son sommet, ce processus stimule la capacité d'innovation de ses employés qui sont poussés à se dépasser. La pression exercée par la communication des informations de performance agit, en quelque sorte, comme un stimulant sur le secteur public, à

la manière de l'impulsion donnée par la compétition du marché à une entreprise privée (De Bruijn, 2007, p.9).

L'effet inverse pourrait aussi se faire sentir, puisque la mesure de la performance encouragerait la constante reproduction des pratiques actuelles (De Bruijn, 2007, p.19), si celle-ci n'est pas adaptées au plan stratégique ou si elle dépend d'un plan stratégique qui n'a pas été mis à jour adéquatement. Selon Carlisle, l'atteinte du niveau de performance ciblé pourrait devenir la principale préoccupation du dirigeant (Carlisle, 2007, p.18). Pour atteindre les meilleurs résultats avec un minimum de ressources, le dirigeant pourrait choisir de réduire ses dépenses, et cette coupe affecterait souvent l'innovation (De Bruijn, 2007, p.19). En plus de réduire ses coûts de production, le dirigeant pourrait ainsi minimiser sa prise de risque afin de ne pas compromettre la performance à court terme. Il agirait ainsi moins comme un leader, mais davantage comme un gestionnaire (Carlisle, 2007, p.21). « *Management is efficiency in climbing the ladder of success; leadership determines whether the ladder is leaning against the right wall* » (Lewis, 2007 dans Carlisle, 2007, p.24).

3.2.3. Encouragement ou enrayement de l'apprentissage organisationnel?

L'information recueillie grâce au suivi de la performance engendre un apprentissage organisationnel et une amélioration continue (Mazouz et Tardif, 2008, p.36). Un processus d'étalonnage utilisé pour répandre les meilleures pratiques dénichées par le suivi peut avoir lieu tant à l'intérieur de l'organisation qu'à l'extérieur, avec des entreprises privées par exemple (De Bruijn, 2007, p.12).

D'autres auteurs sont cependant d'avis que c'est plutôt la simple copie qui est encouragée. Il serait en effet très difficile de déterminer qu'elle est exactement la pratique à l'origine de la bonne performance. Il est aussi complexe pour le haut dirigeant d'analyser le contexte de sa propre organisation afin de prévoir si elle rejettera ou acceptera la « transplantation » de la meilleure pratique (De Bruijn, 2007, p.24).

3.2.4. La mesure de la performance est-elle incontournable?

La mesure de la performance a de nombreux avantages. Halachmi a complété, en 2002, une liste d'arguments proposée par Osborne et Gaebler (1992):

If you cannot measure it you do not understand it; if you cannot understand it you cannot control it; if you cannot control it you cannot improve it; if they know you intended to measure it, they will get it done; if you do not measure results you cannot tell success from failure; if you cannot see success you cannot reward it; if you cannot reward success you are probably rewarding failure; if you will not recognize success you may not be able to sustain it; if you cannot see success / failure, you cannot learn from it; if you cannot recognize failure, you will repeat old mistakes and keep wasting resources; if you cannot relate results to consumed resources you do not know what is the real cost; if you do not know the actual cost you cannot tell whether or not you should do it or outsource it; if you cannot tell the full/real cost you cannot get the best value for money when contracting out; if you cannot demonstrate results you may undermine your ability to communicate with important stakeholders to mobilized necessary support because you provide value for money; if you cannot document that the business process, material or people you use are the most suitable for achieving the sought after results your performance will be questioned; if you cannot show that in comparison to the past or to another provider you are at par or doing even better there may be questions about your accountability; if you do not have the data about who is happy/unhappy with your performance and why, you may change when you should not or, even worse, stay a course that on its face seems to be right when in fact is wrong (Halachmi, 2005, p.503-504).

Des auteurs remettent cependant en question l'utilité de la mesure de la performance. Gartner dans Buytendijk soutenaient en 2006 qu'elle déforme trop souvent la réalité. Selon eux, 25 pour cent des statistiques utilisées pour évaluer la performance seraient de qualité insuffisante. Elles contiendraient des erreurs factuelles ou elles seraient simplement inadaptées à servir l'objectif pour lequel elles ont été recueillies (Gartner dans Buytendijk, 2006, p.29). Ayant tendance à trop se concentrer sur le quantitatif et pas assez sur les effets et les impacts (« outcomes »), les mesures ne seraient pas nécessairement utiles parce qu'elles seraient déconnectées des attentes de la société (Mazouz et Tardif, 2008, p.43). D'autres croient encore que les réalisations du secteur public n'ont pas une seule valeur identifiable en terme de performance, mais bien plusieurs valeurs relatives qui peuvent entrer en conflit les unes avec les autres (De Bruijn, 2007, p.14). Également, de nombreuses questions sur l'attribution de la performance peuvent être soulevées, car la production implique plusieurs acteurs. Au même niveau, les productions publiques sont entrelacées les unes avec les autres et le travail d'une organisation peut interférer avec celui d'une autre, sans compter l'impact du politique (De Bruijn, 2007, p.14; Mazouz et Tardif, 2008, p.37). De plus, le résultat produit n'est qu'une partie de l'effort de production consenti. Comme la relation entre l'effort et le résultat n'est pas toujours claire, la mesure de la performance peut dresser un portrait incomplet d'une situation. Aussi, comme le contexte est mal traduit dans la mesure de la performance, un suivi peut inviter à l'opposition de données qui ne pourraient être comparées, faute de contexte similaire. Enfin, la mesure de la performance serait inutile dans un

contexte de changement dynamique, puisque le système de collecte de données aurait tendance à être statique (De Bruijn, 2007, p.15-16).

Une grande part de subjectivité pourrait se glisser dans le choix des indicateurs de performance. Ceux qui les créent se basent sur leur perception de la réalité et la performance mesurée ne refléterait peut-être pas, en conséquence, une image réelle de la performance publique. « Subjective indicators may only measure the public administration's image, rather than being an evaluation of performance. Opinions may reflect historical experience rather than average service » (Van de Walle, 2008, p.336).

3.2.5. Contribution du suivi de la performance stratégique à la prise de décision des hauts dirigeants

Le suivi de la performance est conçu pour détecter les problématiques liées à la performance d'une organisation et pour fournir des pistes de solution afin de résoudre la problématique à la source de la performance déficiente (Frolick et Ariyachandra, 2006, p.44). Si le suivi est continu, il peut même être utile pour corriger une situation problématique rapidement, avant qu'elle n'engendre des conséquences irréversibles (Kaufman, 2008, p.56; Hass, Burnaby et Bierstaker, 2005, p.181). En ce sens, le suivi de la performance a pour objectif d'aider le haut dirigeant dans sa prise de décision (Moynihan, 2005, p.214).

Cependant, des études révèlent que la plupart des gestionnaires et des élus n'utilisent l'information liée à la performance systématiquement dans leur prise de décision (Moynihan, 2005, p.215). En ce sens, l'OCDE a révélé que les hauts dirigeants ne se servaient pas de l'information liée à la performance dans l'allocation des ressources dans la plupart des pays (OCDE, 1999 dans Brun et Siegel, 2006, p.481). Savoie remarque en 1999 que la plupart des sous-ministres utilisent peu les évaluations de programme pour prendre leurs décisions (Savoie, 1999, p.296). Le même phénomène est observé par Sutherland à la chambre des communes et ses comités (Sutherland, 1990, p.161). Karmack croit pour sa part que les informations sur la performance sont davantage utilisées dans les gouvernements locaux parce que les résultats comme ceux liés à la criminalité et à l'éducation, par exemple, font régulièrement la manchette, ce qui exerce une pression supplémentaire sur les gestionnaires (Karmack, 2007, p.16).

Une hypothèse expliquant ce manque d'attention de la part des gestionnaires serait leur méfiance quant à la qualité des informations liées à la performance. Frolick et Ariyachandra prétendaient en 2006 que 50 pour cent des hauts dirigeants n'auraient pas confiance aux statistiques liées à la performance qui leur sont présentées (Frolick et Ariyachandra, 2006, p.44).

Moynihan croit cependant que même si l'information issue du suivi n'est pas utilisée systématiquement par les hauts dirigeants, ils en tirent tout de même des avantages. Leur organisation bénéficie de l'image positive projetée par le processus; elle semble être rationnelle, efficiente et efficace (Moyhian, 2005, p.228). De plus, si les hauts dirigeants peuvent faire la démonstration de leur performance, ils pourraient obtenir des ressources supplémentaires. Ces nouvelles ressources pourraient idéalement être utilisées pour réorganiser l'organisation de manière à la rendre encore plus efficiente (Moyhian, 2005, p.215). Toutefois, malgré ces efforts, il semblerait que le mode d'allocation des ressources n'ait pas influencé l'allocation des ressources des agences centrales (Moyhian, 2005, p.228). Ces dernières, les politiciens et les hauts dirigeants sous-utiliseraient donc tous les données issues du suivi de la performance.

La revue de la littérature se précisera à la section suivante pour établir la problématique en traitant des difficultés liées à l'exercice de planification stratégique et de suivi de la performance dans le secteur public.

4. Démarche exploratoire : défis liés à l'implication dans la planification stratégiques et le suivi de la performance

Cette recherche a pour objectif de recenser la contribution des hauts dirigeants publics canadiens dans les processus de planification stratégique et de suivi de la performance et d'expliquer leur comportement par différences hypothèses.

L'étude se fonde sur deux prémisses. Premièrement, la planification stratégique et le suivi de la performance sont des outils qui, si biens appliqués, sont utiles à la gestion d'une organisation publique ou privée. Deuxièmement, l'implication des hauts dirigeants dans la planification stratégique et le suivi de la performance est déterminante de leur succès et de leur contribution à la performance organisationnelle (Charih et Paquin, 1993b, p.10).

L'approche choisie pour cerner le rôle du haut dirigeant dans la planification stratégique et le suivi de la performance dans l'administration publique canadienne est la démarche monographique :

La monographie est l'étude complète et détaillée [...] du fonctionnement d'une entité humaine et sociale. [...] La description finale vise à donner une vision cohérente et en compréhension du fonctionnement de la totalité (Mucchielli, 2009, p.151).

L'étude de la planification stratégique dans le secteur public s'articule autour d'un corpus limité (Bernier, 1998, p.17). Malgré l'inéluçtabilité de la planification stratégique et du suivi de la performance au Canada, très peu de littérature contemporaine existe sur le rôle du haut dirigeant dans ces processus pour le secteur public. La précédente recension des écrits combine, la plupart du temps, des documents traitant de la planification stratégique et du suivi de la performance en absolu, parfois du rôle des hauts dirigeants dans ces processus, mais aborde rarement ces concepts sous l'angle du haut dirigeant public. L'approche de ce mémoire est davantage exploratoire que pointue et ciblée. Ses résultats pourront éventuellement contribuer au développement d'une théorie exhaustive.

Une problématique émerge cependant de la littérature : l'implication des hauts dirigeants dans ces processus n'est pas aisée. En plus des défis liés à la planification stratégique et au suivi de la performance qui s'imposent dans toutes les organisations, des difficultés supplémentaires s'immiscent dans le cas d'une organisation publique.

L'auteur émet cependant l'hypothèse que les hauts dirigeants publics s'impliquent tout de même dans les processus de planification stratégique et de suivi de la performance. Les décisions qu'ils prennent dans le cadre de ces processus pourraient cependant être affectées par les difficultés liées à l'administration publique.

4.1. Problématique

Les hauts dirigeants doivent faire face à plusieurs épreuves lorsqu'ils choisissent de s'impliquer dans un processus de planification stratégique et de suivi de la performance. Certains défis s'appliquent à tous les types d'organisations, alors que d'autres sont exclusifs au secteur public.

4.1.1. Défis universels

De nombreux obstacles peuvent en influencer la planification stratégique et de suivi de la performance.

Premièrement, il peut arriver qu'un manque de volonté réelle transpire le long de la chaîne hiérarchique et mène à une mise en œuvre bâclée du processus. L'administration veut ici bien paraître (ou plutôt éviter de mal paraître) et ce, sans assumer pleinement les coûts financiers et organisationnels des systèmes. Deuxièmement, des considérations pédagogiques peuvent stimuler ou inhiber les processus. Les individus impliqués doivent être adéquatement formés par leur organisation et disposer de moyens d'action suffisants liés, par exemple, aux systèmes de gestion en place et au support matériel disponible (Bourgault et Marsolais, 2002, p.373-374). Enfin, bien que déterminante (Giroux, 2000, p.401), la communication des objectifs présents dans le plan du haut dirigeant est souvent laissée pour compte ou bâclée (Liedtka, 2005, p.262).

Des obstacles sont propres à l'étape du suivi de la performance stratégique. Des individus peuvent exercer une résistance plus ou moins passive à l'introduction d'un exercice de suivi en refusant d'y contribuer pour des raisons de principes, politiques ou professionnelles. Ils s'opposeraient à ce que leur travail soit examiné et jugé par d'autres ou qu'il le soit sur la base de critères différents des seuls critères professionnels. Ils pourraient justifier leur opposition en soutenant que ce qu'ils font n'est ni mesurable, ni quantifiable. Un deuxième facteur serait d'ordre bureaucratique. Pour ne pas voir leur pouvoir organisationnel érodé, des individus pourraient retenir des informations, de peur que leur transmission ne nuise à leur marge de manœuvre lors de négociations au sein de l'organisation. Troisièmement, si un système de suivi

de la performance modifie les rapports de pouvoir, les individus qui tirent avantage du statu quo s'y opposeront (Bourgault et Marsolais, 2002, p.374). Enfin, l'explication de nature cognitive traite de la difficulté de l'organisation à définir la performance et à s'entendre sur ce qu'est une bonne performance (Allison et Zelikow, 1999, p.149). Une étude menée par Bourgault et Marsolais conclut que c'est surtout ce dernier facteur qui explique pourquoi un suivi de la performance n'est pas toujours pleinement réalisé. En effet, pour qu'un système de suivi fonctionne, il faut que l'ensemble des agents significatifs le comprennent, l'accepte, y contribue et soit capable de les appliquer tant techniquement que dans le cadre des rapports de pouvoir organisationnels. La direction doit créer ce consensus malgré les idées préconçues des employés et leur rotation (Bourgault et Marsolais, 2002, p.374-375).

4.1.2. Difficultés exclusives au secteur public

Les obstacles précédemment présentés sont observables tant dans la pratique privée que dans le public. Or, la difficulté du secteur public est plus grande encore puisqu'à ces obstacles s'ajoutent des épreuves qui lui sont propres.

Premièrement, le cadre juridique du public est beaucoup plus contraignant. En effet, les organisations publiques existent en vertu d'un cadre légal qui détermine les responsabilités ou attributions qui leur sont allouées, les modes d'organisation et de financement auxquels elles sont assujetties ainsi que les contrôles auxquels elles sont soumises. La marge de manœuvre des organismes publics en est grandement limitée (Paquin, 1992, p.394-395). Les hauts gestionnaires ne peuvent donc pas nécessairement garder leurs profits et ils ont un contrôle limité sur l'organisation du travail, sur les buts ainsi que sur les règles administratives contraignant leur organisation (Allison et Zelikow, 1999, p.149).

Deuxièmement, les systèmes de gestion et la structure des organisations publiques offrent plus de contraintes. Ses systèmes sont beaucoup plus centralisés et comprennent de nombreux niveaux d'autorisation, ce qui tend à ralentir toute tentative de changement (Paquin, 1992, p.397).

Troisièmement, la culture du secteur public peut être un défi. Cette dernière, craintive du changement et axée sur l'application des règles, des normes et des procédures uniformes, pourrait nuire à la planification et au suivi de la performance (Bourgault et Marsolais, 2002, p.373-374).

Quatrièmement, la création de la stratégie poserait problème parce que dans le secteur public, le processus de formulation est très fragmenté et politisé (Mintzberg, 1994, p.412-413). Les

politiques qui résultent de la rivalité entre coalitions sont souvent vagues, car elles tentent d'arrimer les intérêts incompatibles d'une multitude de parties. La stratégie qui émerge de cet environnement turbulent est souvent mal articulée. Ainsi, les décisions prises dans la sphère publique sont la plupart du temps incrémentales; les stratégies adoptées risquent de peu changer le statu quo et d'être davantage orientées sur les processus que vers une direction stratégique claire (Berry, 2007, p.333).

Cinquièmement, la relation entre les différents ministères et organismes est fort complexe. Bien que le public soit épargné du climat de concurrence du secteur privé grâce à sa situation de monopole, une compétition règne entre les organismes publics pour s'attirer les faveurs politiques et atteindre leurs objectifs. Elles sont cependant obligées de collaborer et de devenir partenaires pour arriver à leurs fins (Paquin, 1992, p.395-396) dans un environnement où la taille de l'administration publique pose de sérieux défis de coordination (Bernier et Potter, 2001, p.82).

Sixièmement, les organisations publiques évoluent dans un climat d'ambiguïté des objectifs. Par la proximité des élus, des objectifs politiques se substituent ou se superposent aux objectifs de rationalité économique. Par exemple, le cycle électoral du politique rend difficile la considération d'actions dont les effets ne se feraient sentir qu'à long terme (Paquin, 1992, p.397). De plus, le client n'est pas toujours facile à identifier. Par exemple, qui sont les clients du système carcéral, les détenus ou la population? Lors de la perception fiscale, doit-on faire preuve de tolérance envers un contribuable en particulier ou exercer des contrôles serrés pour des raisons d'équité (Paquin, 1992, p.396)? À cause de ce climat d'ambiguïté, les biens et services produits par l'administration publique sont aussi extrêmement difficiles à évaluer en termes de succès ou d'échec (Allison et Zelikow, 1999, p.149).

Septièmement, les organisations publiques doivent évoluer avec davantage d'attention des médias et de groupes d'intérêts gravitant autour d'elles (Paquin, 1992, p.397). Contrairement au PDG d'une entreprise privée, le gestionnaire public doit assumer le fait que chacune des décisions qu'il prend peut engendrer des débats publics, des questions embarrassantes au Parlement ou donner naissance à une crise médiatique que ses supérieurs politiques veulent absolument éviter. Instinctivement, ces gestionnaires savent que les conséquences d'un dérapage public seraient immensément plus dommageables pour leur carrière que la production d'un document incomplet ou même la piètre performance d'un de leurs programmes (Savoie, 1999, p.333).

Huitièmement, le dirigeant public doit être en mesure de gérer de profonds et brusques changements, car l'agenda politique est en mouvance constante (Ring et Perry cités dans Berry, 2007, p.333). Les changements de direction politique peuvent être fréquents et mener à des

stratégies elles aussi changeantes, le nouvel élu voulant se distinguer de ses prédécesseurs (Paquin, 1992, p.397). Bien que la mobilité des hauts dirigeants soit très élevée dans le privé aussi, aucune entreprise ne pourrait survivre à un potentiel changement de direction tous les quatre ans, surtout si cette acquisition était aussi hostile que le changement de parti politique au pouvoir (Savoie, 1999, p.353).

Enfin, la relation entre l'administratif et le politique est source de complexité. Le dirigeant public doit collaborer avec son ministre, qui est un membre du Cabinet chargé d'orienter la politique générale du gouvernement. Une fois cette dernière transmise au sous-ministre, celui-ci doit se charger de transposer ces grandes orientations en politiques adaptées à son ministère. Le ministre attend de son sous-ministre qu'il coordonne ses décisions sectorielles avec celles de ses collègues des autres ministères, qu'il le consulte sur des questions délicates, qu'il le met en garde lorsqu'une de ces décisions pourrait engendrer des difficultés de mise en œuvre et qu'il l'avise si un changement d'envergure est nécessaire (Blakeney et Borins, 1998, 220-223). Traditionnellement, on attribue au niveau politique le rôle de concevoir la stratégie et au niveau administratif la responsabilité de la mettre en œuvre. En pratique, le niveau administratif joue la plupart du temps un rôle clé dans la formulation de la stratégie, mais il ne peut procéder indépendamment du politique (Paquin, 1992, p.397).

4.2. Hypothèse

Malgré les difficultés soulignées par la problématique, la planification stratégique et le suivi de la performance sont des outils bel et bien utilisés dans les administrations publiques. L'auteur émet donc hypothèse que les hauts dirigeants trouvent une manière de résoudre ou de contourner ces difficultés et de s'impliquer dans ces processus. En effet, si ce n'était pas le cas, la planification stratégique et le suivi de la performance ne seraient pas si répandus dans l'administration publique fédérale; ils se seraient éteints au fil des années, car le soutien des hauts dirigeants est essentiel à leur succès.

Le haut dirigeant peut s'impliquer de deux manières dans les processus de planification stratégique et de suivi de la performance. Premièrement, il s'implique par des actions qu'il pose personnellement. En plus des approbations traditionnelles liées à l'imputabilité des hauts dirigeants publics, ceux-ci peuvent participer aux réunions liées à la planification stratégique et au suivi de la performance, questionner le statu quo, remettre en question les idées des autres, s'assurer de la qualité des suivis et de leur mise en œuvre, ainsi que prendre en main la

communication. L'hypothèse est ici émise que les hauts dirigeants publics canadiens posent ces actions, sans être affectés par les contraintes liées au secteur public.

Deuxièmement, le haut dirigeant peut s'impliquer par les décisions prises pour orienter le processus de planification stratégique et de suivi de la performance. Ici, il choisit le processus de création de la stratégie, le moment de sa mise à jour, les éléments qui influenceront la stratégie (idées provenant de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation), établit comment les priorités seront identifiées (qui est impliqué, quel niveau de consensus est acceptable) et décide à quelle réunion ainsi qu'à quelle fréquence les suivis de la performance seront évalués. L'auteur propose l'hypothèse que les hauts dirigeants de l'administration publique fédérale s'impliquent dans ces choix. Cependant, l'orientation de ces décisions pourrait être influencée par les défis particuliers que comporte la sphère publique.

5. Approche de l'enquête

L'étude des écrits liés à la planification stratégique et au suivi de la performance a permis de recenser une série de théories émises par divers auteurs. Ainsi, une liste des contributions attendues des hauts dirigeants dans ces deux processus a été créée. L'analyse documentaire a été utilisée afin de dégager les oppositions ou encore les consensus entre les auteurs d'écrits normatifs se penchant sur le rôle du haut dirigeant dans la planification stratégique et dans le suivi de la performance. L'examen documentaire, reflété dans l'ensemble des chapitres précédents, sous-tend trois séries d'entretiens semi-directifs. Ce chapitre traitera de la méthode de collecte de données, de leur traitement et de leur interprétation.

5.1. Entretiens semi-directifs

L'entrevue semi-dirigée consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé (Savoie-Zajc cité dans Gauthier, 2009, p.340).

Trois séries d'entretiens ont été utilisées dans le cadre de ce mémoire. Dans la première, deux observateurs privilégiés ont transmis leurs observations sur le contexte dans lequel la planification stratégique et le suivi de la performance se déroulent dans l'administration publique canadienne. Ensuite, deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre et quatre de niveau sous-ministre adjoint ont été interrogés afin de déterminer les rôles qu'ils tiennent réellement dans ces processus. Enfin, la transcription d'entretiens menés par le Professeur Bourgault avec quatorze sous-ministres complète les données empiriques.

5.1.1. Entretiens avec des observateurs spécialistes

Les commentaires d'observateurs spécialistes sont utilisés afin d'en savoir davantage sur la structure de gouvernance de la planification stratégique et de son suivi. Ils témoignent des tendances horizontales en plus d'offrir l'exemple de leur organisation. De plus, ils ont discuté des particularités de ces processus dans la sphère publique.

Les deux observateurs spécialistes sélectionnés travaillent au gouvernement fédéral comme planificateur. Ils ont été identifiés parmi les membres du Centre d'excellence Forum sur le rendement et la planification (FRP). Leur participation à plusieurs événements d'échanges de meilleures pratiques leur confère une connaissance aigüe de la planification stratégique et de son suivi au sein de l'administration publique fédérale.

Les entretiens ont eu lieu sous la forme d'une discussion informelle, sans grille d'analyse. Les répondants ont accepté de collaborer à ce mémoire en échange de la confidentialité de leur témoignage.

5.1.2. Entretiens avec des hauts dirigeants publics de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint

Deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre et quatre hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint provenant d'organisations publiques fédérales ont été interrogés dans le cadre de ce mémoire. Les hauts dirigeants ciblés proviennent de ministères, d'organismes et d'agences centrales afin de refléter les différents contextes de l'administration publique fédérale. Durant ces entrevues d'une durée moyenne d'une heure, les thèmes abordés ont été le rôle des répondants dans la planification stratégique ainsi que dans le suivi de la performance du plan stratégique. L'objectif de ces entrevues était donc de vérifier dans quelle mesure les propositions émises par différents auteurs de la littérature se reflètent dans la réalité des organisations.

Les répondants ont été identifiés grâce aux bottins de ces organisations disponibles en ligne. Ils ont été contactés via une lettre de sollicitation contenant une brève description de la recherche et des objectifs poursuivis, une explication des motifs de la sollicitation, une présentation de l'apport recherché par leur témoignage écrit et oral, la promesse de leur faire parvenir une copie du mémoire, ainsi qu'un formulaire de convention au sujet de l'éthique garantissant de la confidentialité de leur témoignage. Les questions leur ayant été posées sont assez précises pour encadrer l'entretien, mais assez ouvertes pour laisser s'exprimer la personne sondée et pour pouvoir recueillir des réponses n'ayant pas été anticipées. La grille d'entrevue avec les hauts dirigeants est présentée à l'*Annexe A*.

Les travaux de Cédric Garcia (2008) ont été utilisés pour préparer les entretiens avec les gestionnaires d'organisations fédérales. L'auteur a fait une recension des documents stratégiques des ministères fédéraux canadiens, incluant les *Rapports sur les plans et priorités* et les plans stratégiques des organisations qui en possédaient un. Ses études ont permis de dépeindre le contexte organisationnel des répondants, comme la pratique de la planification stratégique n'est

pas uniforme dans l'administration publique fédérale. Grâce à cette information, chaque grille d'entrevue a été adaptée en fonction du processus stratégique utilisé dans l'organisation du répondant.

Cette série d'entrevues a abordée les thèmes suivants :

- Rôle du haut dirigeant dans la conception de la stratégie
- Rôle du haut dirigeant dans le suivi de la performance du plan stratégique
- Rôle du haut dirigeant dans la communication liée à la stratégie et au suivi de la performance

5.1.3. Questionnaires et entretiens avec quatorze sous-ministres menés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Tel que mentionné à la section *Envergure de l'étude*, ce mémoire s'insère dans le cadre d'une recherche plus vaste menée par le Professeur Jacques Bourgault, intitulée « Les dirigeants des organisations du secteur public et la planification stratégique : les zones de performance ». Le Professeur Bourgault a, pour cette étude, ciblé dix-sept sous-ministres de ministères fédéraux. Trois de ces témoignages ont été exclus de l'analyse de ce mémoire à cause de leur manque d'information liée aux processus de la planification stratégique et de suivi de la performance.

Les répondants ciblés par le Professeur Bourgault ont d'abord répondu à un questionnaire de pré-entrevue. Selon Bordeleau, un questionnaire est un instrument de mesure empirique standardisé permettant la compilation. Cet outil est mis à contribution afin d'obtenir un profil détaillé des répondants et des faits objectifs liés à leur rôle dans la planification stratégique et le suivi de la performance (Bordeleau, 1997).

Parmi une soixantaine de questions, quelques unes touchaient le rôle du sous-ministre dans la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats. La principale question ciblée par ce mémoire se lit comme suit :

1.2. Au sujet des rôles des sous-ministres par rapport aux instruments stratégiques des ministères (Plan stratégique ministériel, ou document Plans et priorités, ou autres initiatives stratégiques); au cours de la dernière année, pourriez-vous décrire de manière concrète quel fut votre rôle comme sous-ministre dans la conception, la mise en œuvre et les suivis des instruments stratégiques du ministère où vous étiez sous-ministre (Bourgault, 2009) ?

Suite à la distribution des questionnaires, quatorze entrevues ont été menées avec les mêmes répondants. Ces entretiens semi-directifs permettent de recueillir chez les hauts dirigeants des informations sur leur implication réelle dans les processus de planification stratégique et de suivi de la performance. Ils ont pour but d'approfondir et d'éclaircir les thèmes abordés dans le questionnaire.

Bourgault a rassemblé les réponses dans un recueil inédit d'où furent tirés les éléments pertinents à ce mémoire (Bourgault, 2009). Quatorze des questionnaires et entrevues ont été sélectionnés pour leur contenu plus étoffé en matière de planification stratégique. La lecture et l'interprétation qui suivent sont personnelles et ne sont pas nécessairement celles qu'aurait faites le professeur Bourgault.

5.2. Considérations méthodologiques

Les entretiens et les questionnaires ont été codés grâce à une grille d'analyse réalisée pour classer et comparer l'information recueillie¹. Celle-ci a été inspirée par les propositions de différents auteurs recensées grâce à la revue de littérature. Les résultats ont enfin fait l'objet d'une discussion afin de déterminer dans quelle mesure les théories à l'égard des hauts dirigeants sont mises en œuvre dans la réalité des organisations ciblées.

Malgré la vigilance de l'auteur, plusieurs biais ont pu se glisser dans cette présentation des résultats. Le premier biais lié à la collecte et au traitement des données naît du recueil d'entrevues du Professeur Bourgault (Bourgault, 2009). En effet, les sous-ministres interrogés n'ont pas répondu à la même grille d'entrevue que les hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint. Les sous-ministres ont donc discuté moins longtemps de la question du processus stratégique et ils ont répondu à une question ouverte plutôt qu'à une liste de questions approfondissant les concepts centraux de l'étude. Puisqu'ils n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer en profondeur sur leur contribution à la planification stratégique et au suivi de la performance de leur organisation, il est difficile de comparer cette série d'entrevues avec les deux autres. Les entretiens menés directement par l'auteur embrassent davantage l'ensemble de l'implication des hauts dirigeants dans ces processus. Au contraire, la transcription du témoignage des sous-ministres ne donne qu'un aperçu de leur contribution. Si un rôle lié à la planification stratégique et au suivi de la performance n'est pas mentionné, il est tout de même possible que le haut dirigeant le remplisse. Les questions étaient ouvertes et ce compte-rendu ne fait état que des

¹ Voir *Annexe B*.

éléments mentionnés spontanément par les répondants. Il ne faut donc pas considérer ces données comme étant un résumé des contributions des sous-ministres interrogés, mais bien comme une énumération des activités que ces derniers considèrent être les plus importantes.

Un second biais lié à la collecte et au traitement des données provient de la grille d'entrevue soumise aux hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint. Celle-ci permet au répondant de déduire quelle *devrait être* sa contribution en attirant son attention sur les sphères possibles de son implication. Bien que l'auteur ait utilisé son jugement lors de la compilation des résultats (une réponse toujours évasive même après que la question ait été reformulée a été interprétée comme une absence de contribution à un rôle particulier), la qualité des résultats est dépendante de la bonne foi des répondants. De plus, les catégories de réponses possibles de la grille d'entrevue ne sont ni exhaustives, ni exclusives; un même répondant peut remplir plusieurs rôles par catégories.

Enfin, un dernier biais d'interprétation a pu se glisser dans l'étude. Il était parfois difficile de discerner l'apport individuel du haut dirigeant de celui de son équipe de fonctionnaires. À la lumière de clarifications demandées par l'auteur, le « je » pouvait parfois être synonyme de « nous ». Les entrevues avec les observateurs spécialistes ont été très utiles pour mettre en perspective le témoignage des hauts dirigeants, mais les résultats sont tout de même influencés par le jugement de l'auteur ayant tenté de dissocier les contributions individuelles des collectives en fonction d'indices parfois minces détectés dans les réponses des interviewés.

6. Perceptions de la pratique

Ce chapitre présente les observations provenant de trois séries d'entrevues. Les deux premières séries sont des données primaires recueillies spécifiquement pour ce mémoire. Dans un premier temps, un résumé de deux entretiens avec des observateurs privilégiés présentera la perspective des planificateurs. La seconde série d'entrevues cible les hauts dirigeants de six organisations publiques, soit deux leaders de niveau sous-ministre et quatre de niveau sous-ministre adjoint. Enfin, la dernière série d'entretiens provient d'un recueil produit en 2009 par le Professeur Bourgault suite à dix-sept entrevues faites avec des sous-ministres canadiens.

6.1. Entretiens avec deux observateurs spécialistes

Les deux observateurs spécialistes sélectionnés sont gestionnaires dans des divisions responsables de la planification stratégique de ministères différents. Ils sont aussi très impliqués dans la communauté fonctionnelle discutant de la gouvernance de la planification stratégique au gouvernement fédéral et ils ont ainsi pu partager leur expérience tant des pratiques de leur ministère que des tendances qu'ils ont observées à travers l'administration publique fédérale. La section 6.1.1. intègre leurs témoignages et 6.1.2 conclut le résumé des entretiens par quelques commentaires qui seront les prémisses de l'analyse à venir.

6.1.1. Compte-rendu des entretiens avec des directeurs impliqués dans la planification stratégique

Ce qui suit reflète le produit de deux entretiens d'environ une heure avec deux observateurs spécialistes en matière de planification stratégique. Comme les observations de l'administration publique fédérale canadienne des interviewés sont complémentaires, leurs témoignages sont intégrés sous les thèmes de « La planification stratégique dans le secteur public » et « Le rôle des analystes dans une division responsable de la planification stratégique ». Ces sous-sections brossent un portrait qui se veut le reflet d'observations horizontales sur l'administration publique fédérale. Le dernier thème, « La gouvernance de la planification intégrée dans un ministère fédéral canadien », offre un exemple concret de la planification stratégique dans un ministère de grande taille, tel que décrit par un des deux spécialistes.

La planification stratégique dans le secteur public

La contribution du politique à la planification stratégique ainsi que l'impact du processus variant selon le dynamisme de l'organisation seront discutés ci-bas. Enfin, malgré son rôle important dans la gestion de la complexité et dans l'obtention de financement, la planification stratégique ne serait pas également populaire parmi les hauts dirigeants.

En démocratie, les ministres sont responsables, sous le contrôle des élus, de formuler la programmation de la société. Cette prémisse n'empêche pas les hauts dirigeants publics de contribuer à la vision pour leur propre ministère. Cependant, règle générale, le leader administratif serait davantage responsable du « comment » et non du « quoi ».

La planification stratégique jouerait un rôle crucial au gouvernement du Canada, bien que son impact varierait d'une organisation à l'autre. Dans certaines organisations, les priorités changent moins rapidement, que ce soit par choix du haut dirigeant ou à cause de l'environnement organisationnel. Par exemple, une agence centrale serait plus stable qu'un ministère ou qu'un organisme impliqué dans la prestation de programmes.

La complexité et la portée des mandats et des opérations de certaines organisations nécessitent de mieux définir les priorités et les objectifs. En effet, des ministères ont une multitude d'activités qui entrent en concurrence au moment de l'attribution des ressources. Les hauts gestionnaires doivent faire des choix difficiles et la sélection de priorités est un guide utile pour ce faire. La planification serait donc la réponse à la rareté des ressources.

L'accès au financement est problématique dans une organisation publique. Pour avoir les fonds nécessaires à la réalisation d'un projet, il faut anticiper ses besoins et développer un plan plusieurs années avant la mise en œuvre. La planification stratégique joue ici un rôle essentiel à la sélection des priorités et à leur articulation anticipée.

Malgré ces avantages, tous les dirigeants publics ne voient pas la planification stratégique du même œil. Bien que la majorité d'entre eux perçoit le processus comme essentiel à la bonne gestion de leur organisation, d'autres le considèrent comme étant un fardeau bureaucratique de plus imposé par les agences centrales. En effet, la production d'une planification stratégique n'est plus une obligation statutaire au palier fédéral, mais des documents qui exigent une réflexion stratégique sont incontournables, comme le *Rapport sur les Plans et priorités* et le *Rapport sur le rendement ministériel*.

Le rôle des analystes dans une division responsable de la planification stratégique

La contribution des analystes à l'étape de la conception des plans stratégiques sera décrite, puis les facteurs qui influencent l'importance des responsabilités qui leur sont confiées seront énumérés.

Les analystes travaillant dans la division stratégique d'une organisation publique scrutent l'environnement externe, les priorités gouvernementales et les énoncés faits par le ministre responsable ou assigné à l'organisation. Ils consultent aussi les hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoints. Puis, ces derniers rédigent une esquisse des documents stratégiques de l'organisation.

Une fois l'ébauche du plan stratégique rédigée par les analystes, celle-ci est soumise à la haute direction. Il s'ensuit une série de mouvements itératifs, d'abord avec le sous-ministre adjoint de la division stratégique de l'organisation publique, puis avec l'ensemble de la haute direction.

La principale qualité d'une division responsable de la planification performante est d'anticiper les attentes des hauts gestionnaires. Si ces derniers n'adhèrent pas à l'ébauche du plan stratégique, tout doit être recommencé. Le pouvoir décisionnel est toujours entre les mains des hauts dirigeants.

La mobilité des hauts gestionnaires, dans le privé comme dans le public, est extrêmement élevée, ce qui crée d'immenses défis afin d'assurer le transfert de l'information à la relève et la continuité des projets entamés. Les analystes impliqués dans la planification stratégique sont parfois des éléments centraux de la mémoire corporative. Ces derniers peuvent jouer un rôle important dans la continuité et la cohérence stratégique si les hauts dirigeants veulent bien les impliquer dans le processus.

De plus, des organisations publiques auraient de nombreuses « sources » de stratégie et, par le fait même, plusieurs contraintes; le discours du trône et les priorités gouvernementales, les énoncés publics faits par le ministre, ainsi que les consignes émanant du Bureau du Conseil Privé et du Greffier sont des exemples d'éléments qui orientent la stratégie. Ils sont à la fois la source de stratégie parce qu'ils l'inspirent, mais aussi contraintes parce que le haut dirigeant n'a d'autres choix que d'en tenir compte. L'analyse de cet environnement particulier requerrait un processus rigoureux exigeant la participation d'analystes. Plus une organisation publique est importante et complexe, plus la contribution des analystes au processus de planification stratégique est riche.

La complexité n'est d'ailleurs pas exclusive au secteur public, car les entreprises privées sont parfois elles aussi immenses, avec de nombreuses ramifications. À l'inverse, le haut dirigeant d'une plus petite organisation publique aurait le loisir de formuler la stratégie organisationnelle lui-même et le rôle de l'analyste serait restreint à la simple rédaction.

La gouvernance de la planification stratégique dans un ministère fédéral canadien

Un répondant décrit, à partir de son observation personnelle, comment a évolué la structure de gouvernance de la planification stratégique dans un important ministère canadien grâce à l'élargissement du nombre de parties prenantes impliquées dans le processus de prise de décision.

Avant la révision de sa structure de gouvernance en matière de planification stratégique, le ministère ciblé possédait un seul comité de gestion composé de vingt membres qui relevait du sous-ministre. Cependant, les discussions en profondeur et les vraies décisions avaient lieu lors d'entretiens bilatéraux avec le sous-ministre.

Puis le ministère souhaite modifier la structure de sa planification stratégique en créant une série de comités composés de directeurs généraux et de sous-ministres adjoints. Ces comités siègent deux heures chaque deux semaines, car ils sont aussi en charge du suivi et de questions opérationnelles. Leurs tâches consistent à examiner, à approuver et à présenter des recommandations concernant des enjeux de la plus haute importance pour le mandat de l'organisation. Chaque comité est responsable de la planification des activités et du plan de changement dans un des secteurs de l'*Architecture des activités et programmes* du ministère. Une rencontre mensuelle permet aux sous-ministres adjoints d'assurer la coordination de la planification. Les décisions sont révisées par le comité de gestion du ministère. Le sous-ministre est impliqué personnellement en établissant les priorités et en clarifiant ses attentes par rapport au travail des comités. Dans ce processus, les planificateurs ont un rôle plus passif; ils se contentent de noter les décisions prises et de les intégrer aux plans écrits du ministère. Les analystes sont aussi impliqués dans le suivi de la mise en œuvre des décisions.

Un changement de culture doit avoir lieu, car les directeurs généraux ont maintenant à planifier pour l'ensemble du ministère, et non plus pour leur seule division. Un défi majeur est de s'assurer que les comités prennent des décisions et qu'ils ne se contentent pas de seulement discuter des enjeux portés à leur attention. Lors de l'étape de la coordination, les sous-ministres adjoints remettent souvent en question les décisions prises par les comités dont ils ne sont pas membres. Des enjeux doivent ainsi être rediscutés et plusieurs croient que cela entache l'efficacité du processus.

6.1.2. Réflexions émergeant des entretiens avec les observateurs spécialistes

Ces riches et pertinents témoignages contribuent à éclairer la pratique organisationnelle de la planification stratégique et de son suivi. Cependant, ils ne devraient pas être considérés comme étant une représentation exacte de la réalité de toutes les organisations publiques fédérales.

Plus particulièrement dans le thème intitulé « Rôle des analystes dans une division responsable de la planification stratégique », il n'est pas évident que tous les hauts dirigeants offrent les mêmes responsabilités à leurs analystes. L'interviewé soulève l'impact potentiel de la taille des organisations sur la structure de gouvernance de la planification stratégique. La description proposée par le répondant s'applique peut-être davantage aux organisations qui ont un niveau de complexité plus élevé. Le niveau de complexité peut dépendre de la taille de l'organisation (qui serait probablement un ministère), tant en termes d'employés que de mandat. Celles-ci disposeraient de davantage de ressources qui pourraient permettre la formalisation du processus. Une organisation complexe pourrait aussi avoir un large mandat impliquant plusieurs priorités qui entrent en compétition au moment de l'attribution des ressources et qui requiert un volume important d'analyse. Comme le temps des hauts dirigeants est sollicité de toutes parts, ces derniers peuvent déléguer une partie du travail préliminaire à une équipe de planificateurs. Enfin, une organisation peut être complexe si son mandat est davantage « politique », car sa stratégie serait influencée par une plus grande quantité de « sources » et de « contraintes » à la stratégie. Plus précisément, comment peut-on définir une organisation complexe? Cet extrait offre des exemples de sources de la stratégie d'origine politique :

The deputy minister is expected to know the priorities, sensitivities, and promises of the government of the day and to incorporate these proactively into the department's agenda, where possible (Osbaldeston dans Bourgault, 2002, p.434).

Si le regard du public et des médias est régulièrement orienté vers une organisation, il est plus probable que les priorités gouvernementales émises lors du Discours du trône soient liées au mandat de l'organisation. Il y aurait aussi plus de chances que le ministre ou encore le premier ministre prononce des allocutions publiques dans lesquelles des engagements influençant ledit organisme seraient pris. Ici encore, une analyse environnementale plus en profondeur serait de mise, ce qui pourrait augmenter la contribution des analystes.

L'exemple de la structure de gouvernance stratégique du ministère où est décrite l'implication des parties prenantes détonne légèrement avec le tableau brossé de l'ensemble de l'administration publique canadienne. En effet, par l'entremise de comités, les gestionnaires de cette organisation semblent impliqués plus formellement dans la prise de décision liée à la planification que dans d'autres organisations. Il est aussi intéressant de noter que malgré la grande taille du ministère, le rôle des analystes serait limité au moment de la création de la stratégie; les comités semblent remplacer les planificateurs et ils ont recours aux analystes seulement pour effectuer un compte-rendu des décisions.

L'interviewé a soulevé un point très pertinent en discutant de la gouvernance antérieure de son ministère. Alors qu'un seul comité de gestion était en charge de la planification stratégique et de son suivi, la plupart des discussions et des décisions avaient lieu lors d'entretiens en tête-à-tête avec le sous-ministre. Il est possible de déduire que le manque de transparence de ce processus informel favorise la compétition entre les sous-ministres adjoints et leurs directions ainsi que les jeux de pouvoir (voir Crozier et Friedberg, 1977 et Allison et Zelikow, 1999). En plus de nuire à la collaboration au sein de l'équipe de gestion, il est possible que la recherche de l'intérêt individuel ait pu agir comme frein au changement. Dans ce genre de mécanisme informel, le fardeau de la cohérence nécessaire à toute stratégie repose entre les seules mains du sous-ministre, ce qui peut soulever des difficultés lorsque les questions sont réglées à la pièce.

Il est donc possible qu'un manque de transparence dans la prise de décision soit à l'origine de la modification de la structure de gouvernance du ministère. La nouvelle approche semble promettre de nombreux bénéfices liés à la construction d'une culture organisationnelle davantage sensible aux enjeux stratégiques et horizontaux. Cependant, des sous-ministres adjoints s'opposent à la remise en question des décisions prises en comité par leurs confrères. Bien que cette démarche soit coûteuse en temps, il semble cependant qu'elle enrichisse les discussions du point de vue de hauts dirigeants qui ont un accès privilégié à des sources d'informations et qui sont aussi à même de mesurer les impacts d'une décision sur une autre direction de l'organisation.

Après avoir recensé quelques tendances horizontales de l'administration publique canadienne dans la planification stratégique et dans le suivi de la performance, puis suite à l'étude de la contribution des analystes à ces processus de manière horizontale et à travers un exemple, cette recherche se penchera sur le rôle des hauts dirigeants publics fédéraux.

6.2. Entretiens avec des dirigeants publics fédéraux

Cette section relate les témoignages recueillis dans deux séries d'entrevues. Dans la première, des entretiens ont été menés avec deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre et quatre hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint au gouvernement fédéral canadien. La seconde résume les données recueillies par le Professeur Bourgault auprès de quatorze sous-ministres fédéraux.

6.2.1. Rôle des répondants dans la planification stratégique

Dans l'administration publique fédérale, il est rare que la planification stratégique mène à la rédaction d'un plan intégré; bien que le concept soit répandu à Ottawa, les ministères et organismes sont libres de mener cette activité de la manière qui leur semble appropriée, à l'exception du *Rapport sur les Plans et priorités* qui est obligatoirement rédigé annuellement. Le sujet de la stratégie est abordé selon son ordre logique en quatre thèmes, soit le choix du processus, le pilotage de la conception de la stratégie, le choix des priorités stratégiques et la communication de la stratégie. Les réponses possibles des répondants ont été recensées. Les résultats des entretiens avec les hauts dirigeants de niveau sous-ministre, de niveau sous-ministre adjoint et des entretiens menés par le Professeur Bourgault seront ensuite traités séparément, afin de permettre leur analyse distincte. Des commentaires suivront la présentation des résultats.

Détermination du processus

La première étape de la planification stratégique consiste à établir le processus de création de la stratégie. Les réponses des interviewés ont été répertoriées dans les catégories suivantes :

- Le haut dirigeant choisi le processus de la création de la stratégie
- Le haut dirigeant choisi de mettre à jour et/ou d'adapter la stratégie
- Le haut dirigeant intègre des idées provenant de l'extérieur de l'organisation
- Le haut dirigeant décide de mener des consultations pour nourrir le processus stratégique
 - Consultations auprès d'employés provenant de partout dans l'organisation
 - Consultation de la haute direction
 - Consultations à l'extérieur de l'organisation
 - Aucune consultation
- Le haut dirigeant répartit les responsabilités au sein de la haute direction

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Les deux dirigeants de niveau sous-ministre n'ont pas joué le même rôle dans le processus de création de la stratégie. Le premier répondant n'a pas modifié le processus de création de la stratégie qui était établi avant son arrivée en poste. Le second a complètement revu celui de son prédécesseur.

Les deux répondants ont cherché à mettre à jour et à adapter la stratégie de l'organisation. Le premier a voulu mettre de l'avant de nouvelles priorités et le deuxième souhaitait développer une stratégie aux objectifs plus ambitieux.

Ils ont aussi tous deux intégré des idées provenant de l'extérieur de l'organisation via une analyse environnementale pour le premier et la consultation de parties prenantes et de membres d'une communauté fonctionnelle pour le second.

Le premier répondant de niveau sous-ministre a encouragé les membres de la haute direction (les dirigeants de niveau sous-ministre adjoint) à s'impliquer dans le processus. Le second a aussi impliqué la haute direction, tout en sollicitant l'avis de l'ensemble de l'organisation. Il a en effet consulté trois fois ses employés lors du processus de création de la stratégie pour faire un remue-méninges sur la vision, la mission et les objectifs de l'organisation, ainsi que sur la façon de mettre en œuvre la stratégie. Les consultations de parties prenantes et de communautés fonctionnelles ont permis au deuxième répondant d'évaluer les attentes extérieures.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Aucun des hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint sélectionné n'a conçu ou modifié le processus de création de la stratégie. Ils n'ont pas cherché à le faire et ont évolué dans le cadre qui était en place avant leur nomination.

Trois personnes interrogées ont contribué à l'adaptation de la stratégie organisationnelle. Un d'entre eux l'a fait de manière plus personnelle en tant que haut dirigeant en charge de la division responsable de la planification de l'organisation, alors que les deux autres y ont travaillé de pair avec les autres membres du comité de gestion. Le dernier répondant soutient que son organisation évolue dans un environnement stable; la stratégie organisationnelle n'a pas changé depuis son arrivée en poste et qu'il n'a eu qu'à l'adapter dans sa section. Ainsi, trois des quatre répondants ont explicitement mentionné avoir mis à jour la stratégie de leur division.

Les quatre interviewés ont nourri leur analyse stratégique d'idées venant de l'extérieur de l'organisation, que ce soit par des analyses environnementales, l'étude d'autres organisations semblables à l'étranger, l'intégration de concepts développés par des auteurs académiques, des voyages d'études, ou la consultation de membres provenant d'une communauté de pratique et de parties prenantes.

Dans deux des organisations, la stratégie a été élaborée en consultant l'ensemble de l'organisation. Les quatre hauts dirigeants interrogés ont confirmé que l'ensemble de la haute direction (hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint) est consulté pour toute question d'ordre stratégique. L'organisation d'un des répondants a recueilli la rétroaction de parties prenantes à l'extérieur de l'organisation avant de créer la stratégie organisationnelle.

Un des sous-ministres adjoints interrogés, celui qui dirige une division responsable de la planification, a mentionné se charger de répartir les tâches liées à l'élaboration de la stratégie au sein de la haute direction.

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Le recueil d'entrevues révèle qu'un des sous-ministres considère avoir une « certaine autonomie pour créer et suivre [son] exercice stratégique ». Il attribue cette latitude à sa position hiérarchique et au contexte particulier de son organisation. Un autre dit être à l'origine de la direction générale du processus et un autre ne se considère pas en charge du processus stratégique. Cette dernière affirmation est particulièrement surprenante, compte tenu du caractère central du processus pour une organisation.

Six interviewés ont été impliqués dans la mise à jour et/ou dans l'adaptation de la stratégie. Comme six sur quatorze est une des proportions les plus élevées dans l'analyse de cette série d'entrevues, ces résultats vont dans le même sens que les données recueillies grâce aux entretiens avec six hauts dirigeants; l'adaptation et la mise à jour de la stratégie seraient la marque du leadership du haut dirigeant au rang hiérarchique le plus élevé de l'organisation.

La transcription des discussions révèle qu'un sous-ministre noue des alliances stratégiques à l'extérieur du pays, ce qui pourrait laisser sous-entendre que des idées provenant de l'extérieur de l'organisation seraient intégrés à la stratégie. Il a cependant été le seul à mentionner, bien qu'indirectement, l'apport d'éléments extérieurs dans la stratégie. La très faible proportion de répondants qui mentionnent solliciter des éléments extérieurs semble contredire les données recueillies lors des entretiens avec six hauts dirigeants, quoique cette activité serait peut-être si

banale et répandue que les hauts dirigeants ne penseraient pas à la mentionner lors d'une question ouverte sur la stratégie. C'est d'ailleurs l'impression que les six hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint ont donnée, laissant souvent sous-entendre que l'analyse environnementale allait de soi.

Trois répondants se sont impliqués dans une forme de consultation organisationnelle avec des représentants de plusieurs niveaux hiérarchiques et six interviewés ont mentionné avoir consulté la haute direction (incluant au minimum les sous-ministres adjoints). La proportion de sous-ministres consultant leur équipe de gestion semble ici sous-estimée, mais les réponses recensées sont celles qui ont été spontanément énoncées par les répondants. Il est cependant raisonnable de croire que ceux qui ont fait référence à la consultation de leur équipe de gestion accordent une grande importance à cette étape, et il est ainsi intéressant de noter que les deux interviewés qui ont dit avoir consulté l'ensemble de l'organisation sont parmi ceux pour qui la consultation de l'équipe de gestion semble centrale.

Aucun des répondants n'a mentionné distribuer les responsabilités liées à la stratégie aux sous-ministres adjoints. Il serait cependant surprenant que cette absence de réponse soit significative, étant donné l'essence même de la fonction de sous-ministre. Cette responsabilité va peut-être de soi, ce qui expliquerait pourquoi elle n'a pas été mentionnée spontanément par les répondants.

Commentaires

Le pouvoir de modifier le processus de création de la stratégie semble résider entre les mains du plus haut gestionnaire de l'organisation, ce qui paraît normal afin d'assurer la cohérence du fonctionnement de l'organisation.

De plus, il semble naturel qu'un haut dirigeant désire modifier la stratégie existante (organisationnelle ou sectorielle) pour l'adapter à sa vision et à ses priorités. Il semble cependant que les hauts gestionnaires hésitent à adapter le processus de création de la stratégie à leur style personnel. Il y a lieu de s'interroger sur les causes de ce phénomène : une satisfaction du système en place, un désir d'assurer une continuité dans l'organisation, une durée en poste limitée par le taux de mobilité élevé, une crainte de soulever des résistances ou encore un sentiment d'impuissance pourraient-ils retenir le haut dirigeant? Y aurait-il des organisations où il serait plus aisé de changer la stratégie? Une organisation plus petite et moins complexe permettrait peut-être des changements plus rapides et une adaptation plus aisée.

L'analyse environnementale serait une condition *sine qua non* à la planification stratégique. Les organisations publiques opèrent heureusement de plus en plus en relation les unes avec les autres, ainsi qu'avec des organismes à l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Le niveau de contact avec l'extérieur semble cependant varier de l'analyse statique de documents à la création de contacts et même à la création d'ententes avec ces organisations.

Le processus de consultation préalable à l'élaboration de la stratégie semble minimalement inclure un dialogue profond avec la haute direction. Il est cependant surprenant que l'ensemble de l'organisation ne soit pas davantage impliqué dans ces échanges. Peut-être serait-il sous-entendu que les gestionnaires intermédiaires ont la responsabilité d'informer la haute direction de l'opinion de l'organisation?

Enfin, le rôle d'un dirigeant responsable d'une division de planification semble prédominant par rapport à celui de ses collègues de niveau sous-ministre adjoint. Comme les organisations qui ont une telle division sont normalement de taille et de complexité supérieure, ce dirigeant deviendrait le « bras droit » du plus haut gestionnaire en coordonnant le processus.

Le pilotage du processus stratégique

La deuxième étape de la planification stratégique est le pilotage du processus de création de la stratégie. Deux catégories de réponses possibles sont recensées :

- Le haut dirigeant questionne le statu quo
- Le haut dirigeant remet en question des idées soumises par les autres intervenants

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Un des deux répondants est insatisfait du statu quo, mais sent qu'il n'a pas les outils nécessaires pour changer les choses. Il considère que son environnement organisationnel est changeant et hostile à la rédaction d'un plan stratégique. Il tente périodiquement de stabiliser la situation, notamment en tentant d'obtenir un financement plus ferme, mais il n'a pas encore réussi à convaincre le politique de le faire. Le second interviewé questionne franchement le statu quo. À son arrivée en poste, le plan quinquennal précédent arrivait à échéance et il avait hâte de rédiger le prochain pour lui donner davantage d'« envergure ».

Le premier haut dirigeant questionne les idées soumises en matière de stratégie au même titre que l'ensemble des membres des comités de gestion. La seconde personne interrogée a tenté d'éviter de remettre en question les idées qu'on lui a soumises afin d'atteindre un consensus

organisationnel. Avant d'entamer un remue-méninge avec l'ensemble des employés, le haut dirigeant avait une idée des points qu'elle souhaitait voir émerger et elle a été capable de regrouper les suggestions du personnel dans les catégories qu'il avait préalablement conçues.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Trois répondants ont mentionné questionner le statu quo en révisant la stratégie de leur direction. L'un d'entre eux, à la tête de la division stratégique de l'organisation, le fait aussi pour la stratégie corporative. L'hypothèse pourrait être émise que l'interviewé qui n'a pas mentionné jouer ce rôle adhère à la stratégie organisationnelle déjà en place.

Un haut gestionnaire considère qu'il fait partie de son rôle fondamental de dirigeant d'une division de planification de remettre en question les idées de ses collègues, car il a accès à des sources d'informations et à une perspective pouvant diverger de celle de ses confrères. Un autre répondant semble plutôt questionner les idées qui proviennent de l'appareil gouvernemental, à l'extérieur de l'organisation.

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Il serait possible de considérer que les six répondants qui ont affirmé avoir mis à jour ou adapté leur stratégie remettent en question le statu quo. Néanmoins, deux d'entre eux ont explicitement mentionné avoir eu à « empêcher le retour au statu quo » et à combattre les résistances au changement émanant de l'intérieur de l'organisation.

Deux hauts dirigeants ont dit remettre en question les idées soumises dans le processus d'élaboration de la stratégie. Le premier se « faisait l'avocat du diable » en demandant aux employés « pourquoi ne pas aller plus loin ». Il souligne que son rôle n'est pas d'être complaisant. Le second l'a fait en remettant en question les ébauches de la stratégie.

Dans cette étude, ce ne sont pas nécessairement les mêmes répondants qui questionnent le statu quo et qui remettent en question les idées soumises.

Commentaires

La remise en question des idées semble une pratique de saine gestion qui enrichit l'analyse. Elle ne se trouverait cependant pas avec la même intensité dans le comportement des hauts dirigeants. Plusieurs hypothèses pourraient expliquer ce phénomène, soit un sentiment de satisfaction sur la

manière dont les choses sont faites actuellement ou à l'opinion des collègues, le peu de temps passé dans un poste qui limite la connaissance d'un dossier ou le niveau de confort lors de la contestation d'idées, l'intérêt limité porté à un enjeu, ou encore la recherche du consensus. L'intensité avec laquelle ils questionnent le statu quo ou les suggestions d'autrui pourrait aussi dépendre du style personnel de leadership. Peut-être certains remettent en question les idées qui leur semblent être inadéquates, alors que d'autres utilisent le processus pour stimuler les discussions, pour approfondir l'analyse et pour motiver le changement.

La décision en matière de stratégie

La troisième étape est le choix de la stratégie. Les réponses des répondants ont été recensées dans les catégories suivantes :

- Identification des priorités stratégiques
 - Le haut dirigeant établit les priorités pour toute l'organisation
 - Le haut dirigeant établit les priorités pour son secteur (répondants de niveau sous-ministre adjoint seulement)
 - Le haut dirigeant établit les priorités pour toute l'organisation en collaboration avec les autres membres du conseil de gestion
 - Le haut dirigeant travaille avec les analystes pour articuler la stratégie
 - Le haut dirigeant sent que des éléments extérieurs le contraignent dans le choix de la stratégie (une loi, les priorités gouvernementales, ou le ministre, par exemple)
- Consensus
 - Le haut dirigeant cherche à créer une stratégie qui fait consensus à travers toute l'organisation
 - Le haut dirigeant cherche à créer une stratégie qui fait consensus auprès de la haute direction
 - Le haut dirigeant cherche à créer une stratégie qui fait consensus à l'extérieur de l'organisation
 - Le haut dirigeant ne cherche pas un consensus

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Aucun des répondants ne considère établir les priorités organisationnelles seul. Un d'entre eux définit sa contribution aux choix des priorités au même titre que celle de tous les autres membres du conseil de gestion. « Je suis un membre du conseil d'administration comme les autres. Un membre influent, j'en conviens, mais un membre tout de même. » L'autre établit les priorités en équipe avec la haute direction (gestionnaires de niveau sous-ministre adjoint) ainsi qu'avec des

représentants de l'ensemble de l'organisation. Un des répondants sent que des éléments extérieurs à son organisation contraignent le choix des priorités.

Les deux répondants cherchent à obtenir le consensus de la haute direction (hauts gestionnaires de niveau sous-ministre adjoint et conseil d'administration). L'interviewé qui a mené des consultations au sein de l'organisation et à l'extérieur cherche définitivement à obtenir un consensus au sein de l'ensemble des employés et souhaite que sa stratégie plaise à un maximum de parties prenantes à l'extérieur de l'organisation.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Un répondant sur quatre (le dirigeant de la division de planification) considère jouer un rôle central dans la sélection des priorités de l'ensemble de l'organisation. Trois interviewés ont mentionné avoir un rôle proactif dans le choix des priorités de leur secteur. Trois hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint contribuent à la sélection des priorités organisationnelles par leur participation au comité de gestion de leur organisation. Le quatrième répondant ne le fait pas parce que les priorités de son organisation sont stables. Un répondant travaille avec la haute direction (incluant les autres hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint et le haut dirigeant de niveau sous-ministre) afin de créer la stratégie organisationnelle. Un dirigeant (le dirigeant de la division de planification) travaille en collaboration directe avec les analystes qui articulent la stratégie de l'organisation. Enfin, deux répondants reconnaissent que des éléments extérieurs tels que les priorités gouvernementales contraignent sa stratégie organisationnelle.

Aucun des hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint n'a tenté de créer une stratégie qui faisait l'unanimité à travers l'organisation. Les quatre hauts dirigeants considèrent cependant qu'une stratégie organisationnelle doit faire consensus auprès de la haute direction (incluant les autres hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint et le haut dirigeant de niveau sous-ministre).

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Sur quatorze sous-ministres interrogés, neuf ont dit contribuer directement au choix des priorités stratégiques et un répondant concentrerait ses efforts sur les secteurs problématiques de l'organisation. Cette haute proportion confirme l'importance de cet acte, symbole du leadership. Six interviewés ont mentionné participer au choix des priorités de pair avec le comité de gestion, ce qui va dans le même sens que les données directes, révélant à quel point cette pratique est répandue. Plus spécifiquement, un répondant a souligné qu'il travaillait en étroite collaboration

avec les analystes de son ministère mandatés de rédiger les documents stratégiques et qu'il s'impliquait directement dans ce processus. Cinq répondants sur quatorze ont parlé de l'influence d'éléments extérieurs dans la création de la stratégie, notamment de l'impact du Bureau du Conseil privé et du ministre responsable. Cette proportion semble élevée, quoiqu'elle représente fidèlement la réalité des organisations publiques.

Un répondant s'est efforcé d'obtenir le consensus des sous-ministres adjoints sur les priorités. Il est ici intéressant de noter qu'un seul des huit répondants mentionnant consulter la haute direction parle aussi de consensus. Cela est peut-être révélateur de la difficulté à développer une stratégie qui fait l'unanimité. De plus, trois autres répondants ont recueilli les commentaires et suggestions de l'ensemble de l'organisation. Comme ils ont abordé ce sujet de consultations organisationnelles lorsqu'ils ont été interrogés sur la stratégie, il pourrait être possible d'inférer que l'opinion des membres de l'organisation a été considérée dans le choix de la stratégie. Le consensus ne semble pas pour autant recherché.

Commentaires

L'identification des priorités stratégique semble un travail d'équipe ou l'ensemble des hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint sont impliqués. Le consensus de cette équipe, ainsi que du conseil d'administration s'il y a lieu, est hautement valorisé. Maintenant, l'intégration d'autres acteurs dans le choix des priorités semble dépendre du style de leadership de chacun. Le consensus organisationnel est exceptionnellement recherché, probablement qu'il est très difficile de l'obtenir à l'échelle d'une organisation, surtout si celle-ci est complexe et diversifiée.

Un nombre appréciable de répondants mentionne être limité par des contraintes extérieures à l'organisation dans le choix de la stratégie. Tel que décrit dans les commentaires liés aux entrevues avec deux spécialistes fonctionnels, le nombre élevé de « sources de stratégies » (de contraintes extérieures) pourrait être lié à la sensibilité politique du mandat de l'organisation.

La communication des stratégies arrêtées

Enfin, la dernière étape liée à la stratégie est sa communication. Les possibilités étaient les suivantes :

- Le haut dirigeant communique la stratégie à l'intérieur de l'organisation
 - Oui, à toute l'organisation
 - Oui, à la haute direction

- Oui, à son secteur (répondants de niveau sous-ministre adjoint seulement)
- Non
- Le haut dirigeant communique la stratégie à l'extérieur
- Le haut dirigeant fait souvent référence à la stratégie lors d'allocutions publiques
 - Oui, il fait référence à la stratégie organisationnelle
 - Oui, il fait référence à sa stratégie sectorielle (répondants de niveau sous-ministre adjoint seulement)
 - Non

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Les deux répondants assument personnellement la communication de la stratégie à l'ensemble de l'organisation. Le premier haut dirigeant le fait lors de retraite avec les employés et profite des rencontres de gestion avec les directeurs pour clarifier quelques détails, afin que ces derniers soient bien préparés à répondre aux interrogations des employés. Le second a organisé un événement spécial afin de communiquer la stratégie à tous une fois celle-ci révisée. De plus, lors de réunion mensuelle avec le personnel, il leur explique où en sont les enjeux stratégiques.

Les interviewés sont en charge de la communication à l'extérieur de l'organisation. Le premier répondant le fait lorsqu'il rencontre différents partenaires, alors que le deuxième se fait le porte-parole de l'organisation lors de consultations pancanadiennes avec des parties prenantes et membres de communautés fonctionnelles.

Le premier haut gestionnaire fait régulièrement référence aux priorités de l'organisation lorsqu'il fait la tournée de ses centres régionaux, par exemple. La deuxième personne interrogée le fait aussi lors des réunions avec le personnel, où elle met en vedette les accomplissements de deux employés et souligne les liens entre ces réalisations et la stratégie.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Un des répondants, le dirigeant d'une direction de planification, a la responsabilité de communiquer les détails de la stratégie organisationnelle à ses collègues de niveau sous-ministre adjoint. Trois répondants étaient mandatés de transmettre l'information à leur division et un autre semblait se limiter à la communication de la stratégie de sa division. Aucun des hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint n'était en charge de communiquer la stratégie à l'ensemble de l'organisation.

La moitié des répondants communique en personne la stratégie à l'extérieur de l'organisation à d'autres organisations publiques ou à des parties prenantes.

Deux hauts dirigeants font régulièrement référence à la stratégie organisationnelle lors d'allocutions devant les employés et un répondant cite davantage sa stratégie sectorielle. Un répondant avoue ne pas faire suffisamment référence à la stratégie organisationnelle en public.

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Trois sous-ministres sur quatorze ont souligné leur implication dans la communication de la stratégie à l'intérieur de l'organisation. Un répondant a dit communiquer la stratégie à l'extérieur. Enfin, deux interviewés font souvent référence à la stratégie lors d'allocutions publiques. Au total, cinq répondants disent être impliqués dans au moins une de ces trois activités de communications. Compte tenu du fait que la question posée ne mentionne pas précisément la communication de la stratégie (la question est liée à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie), la proportion de répondants ayant souligné leur implication dans cette activité pourrait révéler que ces derniers accordent néanmoins de l'importance au processus.

Commentaires

La communication de la stratégie à l'ensemble de l'organisation semble être la responsabilité du plus haut gestionnaire d'une organisation. Cela démontre l'importance qui est accordée à cette activité qui ne pourrait être déléguée.

Pourtant, des hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint ont la responsabilité de communiquer la stratégie à l'extérieur de l'organisation. Il y a cependant fort à parier qu'ils se chargent davantage des communications spécialisées et que le dirigeant de niveau sous-ministre se charge des communications d'ordre plus général qui seraient davantage symboliques.

Il semble être plus aisé pour le plus haut dirigeant de l'organisation de faire référence à la stratégie-parapluie, soit à la stratégie décrite en terme général sans déclinaison opérationnelle, comme ce dernier est entraîné à penser de manière horizontale. Concentrés sur leur zone de responsabilisation, peut-être certains hauts gestionnaires de niveau sous-ministre adjoint doivent faire un effort plus grand pour se dégager de leur spécialité sectorielle et exprimer comment celle-ci s'imbrique dans un tout plus grand.

6.2.2. Rôles dans le suivi de la performance stratégique

Cette section se penchera sur la dernière étape de la planification stratégique, soit le suivi de la performance du plan stratégique. Bien que le *Rapport sur le Rendement ministériel* soit un document obligatoire rédigé annuellement afin de rendre des comptes sur les grands objectifs de la stratégie, le processus de suivi de la performance diffère grandement d'une organisation à l'autre lorsqu'il est observé selon une échelle temporelle plus restreinte et le long de la déclinaison stratégique. Dans cette section, le suivi de la performance du plan stratégique est subdivisé en trois thèmes, qui sont le processus de suivi appliqué, le pilotage et la communication du suivi. Les réponses possibles des répondants sont recensées, puis elles sont suivies des résultats obtenus auprès des hauts dirigeants de niveau sous-ministre, de niveau sous-ministre adjoint et des sous-ministres interrogés par le Professeur Bourgault.

Choix du processus de suivi de la performance stratégique

Le suivi de la performance peut s'exécuter selon trois scénarios :

- Le suivi est discuté à la table des hauts dirigeants
- Le suivi est discuté à la table des directeurs
- Le suivi n'est discuté à aucune réunion de gestion

Dans les deux premiers cas, il importe de connaître à quelle fréquence ont lieu les suivis.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Les deux personnes interrogées discutent du suivi de la stratégie à la table des hauts dirigeants, celle-ci étant composée du haut gestionnaire de niveau sous-ministre et de niveau sous-ministre adjoint. Dans le cas d'un répondant, le suivi est aussi discuté avec les directeurs.

Une organisation fait des suivis mensuels, alors que l'autre les fait sur une base semi-annuelle. Le dernier haut dirigeant souhaite cependant augmenter la fréquence des suivis à quatre fois par année.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Les quatre répondants ont dit avoir discuté du suivi de la performance du plan stratégique à la table des hauts dirigeants avec leurs collègues de niveau sous-ministre adjoint et celui de niveau sous-ministre.

Quant à la fréquence des suivis de la performance du plan stratégique, une des organisations s'adonne à cette activité mensuellement, une autre le fait de deux à trois fois par année, alors que les deux autres le font tous les six mois.

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Six sous-ministres sur quatorze ont mentionné se charger du suivi de la performance avec l'aide de leur comité de gestion composé des sous-ministres adjoints. Cette proportion révèle que plusieurs hauts dirigeants accordent de l'importance à ce que cet aspect de la performance soit discuté au plus haut niveau de l'organisation.

Six répondants sur quatorze se sont prononcés sur la fréquence des suivis de la performance du plan stratégique. Trois interviewés font le suivi de la performance aux six mois, un sous-ministre le fait quatre fois par année, un autre le fait aux douze mois et le dernier mène des activités de suivi chaque semaine. Bien que les répondants aient mentionné la fréquence de leurs suivis dans un contexte où ils discutaient de la stratégie de leur organisation, il est important de noter que les répondants n'avaient pas une définition commune d'« activité de suivi de la performance ». Néanmoins, cette pratique semble être assez diversifiée d'une organisation à l'autre.

Commentaires

Le suivi de la performance du plan stratégique serait considéré comme un élément central de la gestion d'une organisation, comme en témoigne sa discussion à la table de gestion la plus élevée. La fréquence de ces suivis varie quant à elle beaucoup plus. Est-ce que celle-ci serait révélatrice de l'engagement de l'organisation par rapport aux résultats attendus, ou plutôt du niveau de difficulté dans son implantation?

Le pilotage du suivi de la performance stratégique

Le pilotage du suivi de la performance stratégique peut se faire suivant ces deux scénarios :

- Le haut dirigeant s'assure que les suivis mesurent bel et bien les priorités énoncées dans la stratégie
 - Oui, pour toute l'organisation
 - Oui, en équipe avec la haute direction
 - Non
- Le haut dirigeant s'assure que les correctifs qui s'imposent sont implantés
 - Oui, pour toute l'organisation

- Oui, pour son secteur (répondants de niveau sous-ministre adjoint seulement)
- Oui, en équipe avec la haute direction
- Non

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Un répondant s'assure que les suivis mesurent les priorités du plan stratégique par le truchement du budget. En allouant le budget aux priorités et en faisant le suivi du budget, il dit s'assurer que ses priorités soient mesurées. La seconde personne interrogée a personnellement contribué à développer les indicateurs de performance qui se trouvent dans le plan stratégique.

Les deux répondants s'assurent que les correctifs requis sont implantés au moment des suivis, en équipe avec les membres du comité de gestion (de niveau sous-ministre adjoint).

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Comme dirigeant d'une division de planification, un des répondants s'assure personnellement que les suivis en place mesurent les priorités de l'ensemble de l'organisation.

Les quatre hauts dirigeants interrogés vérifient la mise en œuvre d'ajustements en équipe avec les autres hauts dirigeants qui participent aux réunions où le suivi est discuté. Deux répondants ont mentionné avoir questionné les gestionnaires à ce sujet, soit un sous forme de rencontre bilatérale et l'autre au moment des rencontres de gestion.

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Les hauts dirigeants interrogés ont surtout discuté de leur rôle quant à l'implantation même de la stratégie. En effet, douze répondants sur quatorze disent s'assurer personnellement que la stratégie soit implantée et un sous-ministre délègue cette responsabilité. Deux interviewés mentionnent se servir des résultats des suivis pour commander des correctifs. Un autre mentionne que « s'il y a des problèmes, c'est [lui] qui prend le dossier en mains », ce qui laisse entendre qu'il s'assure que les correctifs appropriés soient mis en œuvre.

Ces résultats peuvent laisser croire que les hauts dirigeants mettent davantage l'emphase sur les suivis de l'implantation que sur les mesures correctives. Cependant, les trois répondants qui soulignent leur implication dans le suivi des mesures correctives confirment qu'elle fait partie des rôles que jouent probablement les hauts gestionnaires sur une base régulière, que les stratégies

n'offrent pas toute la marge de manœuvre nécessaire pour que des adaptations au niveau opérationnel se fassent sans impliquer la haute direction. De plus, l'absence de répondants ayant mentionné s'impliquer dans la validation des mesures de suivi est peut-être due à l'investissement de temps peu élevé qu'ils consacrent à cette tâche.

De plus, cinq répondants utilisent les ententes de rendement du Programme de gestion du rendement (PGR) pour les cadres supérieurs du gouvernement fédéral afin de faire le suivi de la performance du plan stratégique. Quatre d'entre eux mentionnent explicitement que ceux-ci sont alignés avec la stratégie. Bien que les interviewés n'aient pas explicitement souligné ce lien, les « ententes de rendement » peuvent être des outils permettant de s'assurer que les suivis s'alignent aux priorités et pour veiller à la mise en œuvre de la stratégie. Si chaque gestionnaire d'une organisation est responsable d'une partie du plan stratégique, le suivi de leur rendement permettrait de faire le suivi du plan stratégique. Aux échelons hiérarchiques les plus élevés, si le sous-ministre fonde sa propre entente de rendement sur la stratégie et qu'il vérifie que celles de ses sous-ministres adjoints sont alignées à la sienne (et que les sous-ministres adjoints s'assurent que l'entente de rendement des directeurs s'intègre à la leur, etc.), le suivi de ces ententes de rendement sera nécessairement aligné aux priorités et permettra de vérifier que la stratégie est bel et bien mise en œuvre. Lors des entretiens avec six hauts dirigeants publics, quatre d'entre eux ont d'ailleurs mentionné les ententes de rendement, ce qui confirmerait leur utilité dans le suivi de l'implantation de la stratégie. Enfin, un répondant mentionne qu'il « [s]'implique directement pour valider les indicateurs de performance ».

Commentaires

Les répondants qui se sentent le plus responsable de la vérification de la pertinence des suivis seraient les plus hauts dirigeants de l'organisation (qui les approuvent) et le haut dirigeant de niveau sous-ministre adjoint qui dirige l'équipe en charge de les développer et/ou de les coordonner. Peut-être que pour les autres hauts dirigeants, l'évaluation de la qualité et de la pertinence des suivis se fait de manière informelle; lorsqu'ils en discutent en comité de gestion, ils émettent instinctivement un jugement sur les suivis présentés et peut-être ne se manifestent-ils que si une aberration les frappe?

Les interviewés semblent considérer que l'implantation de mesures correctives va de soi lorsque le suivi de la mise en œuvre de la stratégie est fait, comme si ces deux processus étaient intégrés. Il y a lieu de se questionner alors sur le niveau de flexibilité et de marge de manœuvre offert par les plans stratégiques publics. L'inflexibilité ne serait peut-être pas l'explication la plus plausible ici, car elle signifierait la non-atteinte des objectifs en cas d'embûche, ce qui ne manquerait pas

d'attirer l'attention des hauts dirigeants qui proposeraient alors probablement des correctifs. Cependant, les stratégies des organisations publiques seraient-elles si générales qu'elles permettraient au bas de la déclinaison stratégique de s'adapter, sans que les hauts dirigeants n'en aient nécessairement conscience et sans compromettre l'atteinte des objectifs macros?

Communication du suivi de la performance du plan stratégique

Le dernier thème du suivi de la performance du plan stratégique est, s'il y a lieu, sa communication. Voici comment cette étape peut se réaliser :

- Le haut dirigeant explique le mécanisme de suivi au sein de l'organisation
 - Oui, à toute l'organisation
 - Oui, aux gestionnaires
 - Non
- Le haut dirigeant communique les résultats des suivis au sein de l'organisation
 - Oui, à toute l'organisation
 - Oui, aux gestionnaires
 - Non

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre

Les deux personnes interrogées expliquent le mécanisme de suivi stratégique à la haute direction composée des hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint. Le fonctionnement du mécanisme n'est cependant pas communiqué à l'ensemble de l'organisation, car l'information se transmet le long de la chaîne hiérarchique, d'un niveau à l'autre.

Les deux répondants portent également une attention particulière à la communication des résultats du suivi à la haute direction. De plus, un d'eux profite des rencontres avec les employés pour leur communiquer les mises à jour liées à l'implantation de la stratégie.

Hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint

Les hauts dirigeants interrogés expliquent le système de suivi aux gestionnaires de leur division.

Les quatre répondants communiquent les résultats des suivis à leurs collègues de niveau sous-ministre adjoint ainsi que sous-ministre. Le haut dirigeant d'une division en charge de la planification travaille en coulisse avec une équipe de communication afin d'insérer dans les discours des histoires racontant un succès lié à une priorité organisationnelle.

Sous-ministres interrogés lors de l'enquête empirique de l'automne 2009

Le sujet de la communication du suivi de l'implantation de la planification stratégique ne semble pas avoir été abordé par les interviewés. Un répondant affirme participer personnellement à des activités de reconnaissance des employés, mais l'information disponible ne permet pas de conclure que la contribution des employés récompensés soit liée à la performance du plan stratégique. Quoique l'absence de commentaires sur le rôle des répondants dans la communication du système de suivi ne soit pas surprenante, le peu d'emphase mis sur la transmission des résultats du suivi l'est davantage.

Commentaires

Moins inspirante que la vision et la stratégie, la communication du système de suivi ne ferait pas l'objet de discours motivateurs à l'ensemble de l'organisation. Il est cependant étonnant que le résultat des suivis, lui, ne soit pas davantage communiqué avec ardeur pour motiver les troupes. Serait-il exact de supposer qu'une mise en œuvre sans embûche ne serait pas digne d'intérêt et qu'une situation problématique ne devrait pas attirer l'attention?

7. La littérature à l'épreuve des résultats

La discussion de cette section a pour objectif de vérifier si la pratique organisationnelle fédérale canadienne, telle que perçue par les hauts dirigeants, est le reflet de l'état de la pensée théorique lorsqu'il est question du rôle des hauts dirigeants dans la planification stratégique et le suivi de la performance. Dans un premier temps, l'analyse révélera comment les résultats de cette étude se positionnent par rapport aux débats théoriques, puis elle vérifiera si les hauts dirigeants étudiés ont une pratique conforme aux propositions de la littérature. Dans le cas inverse, des hypothèses seront émises afin d'expliquer ces résultats.

7.1. Débats émergeant de la littérature consultée

Quatre catégories de thèmes résument la revue de littérature présentée au Chapitre 2 « Processus stratégique : perspective du haut dirigeant », soit la source de la stratégie, son degré de flexibilité, sa portée, ainsi que l'ampleur du changement stratégique.

7.1.1. Source de la stratégie: haut dirigeant ou base de l'organisation?

Les résultats de l'étude indiquent que les hauts dirigeants publics sont à l'origine de la stratégie, car ils identifient les priorités de l'organisation. Ensuite, cette section décrit la contribution des analystes spécialisés dans la planification ainsi que celle du reste de l'organisation.

Décision stratégique

Le débat sur la source de la stratégie oppose plusieurs auteurs. Porter croit que le plus haut dirigeant de l'organisation doit être son stratège ultime. La stratégie est le prolongement du haut dirigeant (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.58) et dépend de sa personnalité et de sa perception de son environnement (Demers, 2000, p.171). À l'opposé, d'autres auteurs comme Beer, Eisenstat et Spector sont d'avis que la stratégie doit émerger de la base de l'organisation, car ses employés qui sont en contact avec le terrain comprennent mieux l'environnement dans lequel évolue l'organisation (Beer, Eisenstat et Spector, 2005, p.227).

Les résultats de l'étude indiquent que la source principale de la stratégie organisationnelle est le plus haut dirigeant de l'organisation (de niveau sous-ministre) et son équipe de hauts

gestionnaires (de niveau sous-ministres adjoints). Les deux répondants de niveau sous-ministre ont confirmé contribuer au choix des priorités stratégiques en équipe avec leur comité de gestion. Neuf des quatorze sous-ministres dont le témoignage est relaté dans le recueil d'entrevues du Professeur Bourgault ont spontanément mentionné participer personnellement au choix des priorités et six le font en équipe avec leur conseil de gestion. Un seul des quatorze sous-ministres interrogés par le Professeur Bourgault mentionne qu'il ne se considère pas en charge du processus stratégique et qu'il délègue cette responsabilité à ses sous-ministres adjoints. Bien que, dans ce cas particulier, des hauts dirigeants soient toujours responsables du processus, cette délégation des responsabilités pourrait lancer un message implicite à l'organisation, minant l'incidence de la planification stratégique. Mis à part cette exception, l'ensemble des répondants s'implique activement dans le rôle d'auteur de la stratégie.

Le haut dirigeant communique ses priorités à l'organisation en répartissant ses ressources (Mintzberg, 1985, p.95), en programmant son temps et en choisissant de s'impliquer intensément dans le processus de planification stratégique. Ainsi, l'organisation conclut que les actions auxquelles il consacre plus de temps sont centrales et celles qui sont négligées sont faiblement prioritaires (Mintzberg, 1985, p.96). Si le cadre se contentait d'approuver des décisions sans les superviser, ce serait révélateur du degré d'importance qu'il leur accorde (Mintzberg, 1985, p.90 et 99). L'implication du haut dirigeant à l'étape centrale de la planification stratégique, la décision, lance un message fort à l'organisation et contribue à la convaincre de l'importance de la mise en œuvre de la stratégie.

Contribution des analystes

Dans un contexte professionnel où la rotation des leaders publics est très rapide (Bourgault, 2006, p.196), les hauts dirigeants ont peu de temps pour se familiariser avec leur organisation et émettre une stratégie qui lui soit adaptée. Lorsque celle-ci est d'une grande taille et a un vaste mandat, il est d'autant plus ardu de recueillir une information de qualité, provenant de sources diversifiées. Dans ce contexte, un des éléments pouvant contribuer à la continuité et à la cohérence organisationnelle viendrait des analystes qui participent au processus de développement de la stratégie (Mintzberg, 1985, p.167-168). Ces analystes ont accès à la mémoire organisationnelle liée à la stratégie et possèdent une ressource rare pour les hauts dirigeants, le temps.

Les entretiens avec deux observateurs spécialistes confirment que des analystes agissent parfois comme des « planificateurs ». Ils peuvent étudier les contraintes et les différentes sources de la stratégie émanant du politique, des agences centrales et de l'environnement organisationnel, puis les intégrer aux priorités des hauts dirigeants pour articuler l'ébauche d'un plan stratégique.

Ces « planificateurs » ne jouent cependant qu'un rôle secondaire dans l'élaboration de la stratégie et le haut dirigeant en demeure le maître d'œuvre. Un des pièges de la planification stratégique est ainsi évité; des auteurs reprochent aux planificateurs d'élaborer la stratégie organisationnelle en silo, sans contact avec le reste de l'organisation (Mintzberg, 1994, p.223). Or, ce serait tout de même la responsabilité du haut dirigeant de s'assurer de l'adaptation de la stratégie à l'environnement, comme c'est traditionnellement le cas dans la plupart des modèles d'élaboration de la stratégie. La planification stratégique bénéficie donc de toutes les sources d'information du haut dirigeant, lui qui se trouve aux frontières de l'organisation.

L'auteur de cette recherche émet l'hypothèse que le rôle de ces analystes-planificateurs serait plus limité dans les organisations moins complexes du fait de leur taille restreinte, de leur mandat circonscrit et de leur sphère d'activité moins sensible à l'influence du politique. Ces petites organisations évoluent dans un environnement moins complexe ayant moins de contraintes et de sources de la stratégie à intégrer dans le plan stratégique. Le haut dirigeant serait donc lui-même en mesure de recueillir et de traiter l'information nécessaire à l'articulation de la stratégie, à quelques exceptions près. La tâche des analystes se limiterait ici à la rédaction de la stratégie élaborée par les hauts dirigeants.

Au contraire, une plus grande délégation des responsabilités liées à l'analyse de l'environnement dans l'exercice de planification stratégique est peut-être faite dans les méga-ministères fédéraux. Deux facteurs pourraient expliquer le plus grand rôle de ces analystes-planificateurs, soit la complexité de l'environnement organisationnel et les facteurs qui rendent possibles cette délégation. Premièrement, une organisation publique au large mandat peut avoir de nombreuses contraintes à sa planification stratégique; elle peut par exemple recevoir beaucoup d'attention médiatique qui fait réagir le politique par des engagements, elle peut être ciblée par une ou plusieurs priorités gouvernementales, elle peut être contrainte par un cadre légal complexe et s'être liée par des engagements avec des partenaires. « *The bigger an organization the more difficult it is for managers to understand how the part of the whole interact* » (Bernier et Potter, 2001, p.5). Deuxièmement, un bon nombre des éléments qui forment la complexité d'une organisation peuvent être analysés par l'examen de documents concrets comme une revue de presse, le Discours du trône, les allocutions publiques faites par le politique, des politiques des agences centrales, des documents légaux et des contrats. Il est donc possible de confier à des analystes cette responsabilité. Cette délégation est d'autant plus aisée, parce que les grands ministères possèdent les ressources qui permettent cette délégation.

Contribution des employés

La planification stratégique peut se nourrir des décisions antérieures et des contraintes provenant de l'extérieur de l'organisation. Les analystes spécialisés en planification sont cependant incapables de fournir toute l'information nécessaire sur le contexte organisationnel intérieur. Les données qu'ils détiennent, transmises formellement sous format papier aux hauts dirigeants, peuvent ne pas être exhaustives; elles peuvent sous-estimer l'aspect qualitatif, être trop générales, prendre trop de temps à être collectées et transformées pour permettre une prise de décision prompte (Mintzberg, 1994, p.223; Frolick et Ariyachandra, 2006, p.44). Le haut dirigeant doit donc avoir recours à des sources d'informations supplémentaires qui lui permettront de se faire un portrait juste de son environnement interne, notamment par un contact direct avec les employés.

Une part importante des hauts dirigeants interrogés s'assure de consulter l'ensemble de l'organisation et cette information serait utilisée dans le processus de planification stratégique; deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre, deux des quatre interviewés de niveau sous-ministre adjoint, ainsi que deux des quatorze sous-ministres interrogés par Bourgault mènent des consultations auprès des employés de l'organisation. L'étude ne révèle pas pour autant que la base organisationnelle est à la source de la stratégie, car l'objectif de ces consultations semble plutôt être la cueillette d'informations et non la création d'une stratégie qui ferait consensus à travers l'organisation. Ces résultats sur la contribution des employés ne contredisent donc pas ceux qui identifient le haut dirigeant comme étant l'auteur de la stratégie.

Il est essentiel, selon Mintzberg, que le dirigeant s'implique dans le processus de planification stratégique, car il est le seul à être en possession de renseignements de nature qualitative difficilement communicables (Mintzberg, 1994, p.224). Cette connaissance de l'intérieur de l'organisation permettrait à une stratégie émanant du sommet de faire l'unanimité parmi les employés. Un des hauts dirigeants de niveau sous-ministre a mentionné avoir cherché à établir un consensus organisationnel autour de la stratégie. Même si celui-ci avait préalablement en tête les priorités qu'il souhaitait incorporer à la stratégie, il a invité l'ensemble des employés à discuter de leurs propositions lors d'une session « remue-méninge ». Par la suite, il a regroupé les suggestions sous les priorités qu'il s'était auparavant fixées afin de communiquer comment la nouvelle stratégie répondait aux préoccupations de chacun. Comme les suggestions des employés n'étaient pas en contradiction avec ces priorités, le consensus s'est construit naturellement. Un facteur pouvant expliquer ce succès serait la connaissance intime de l'organisation par le haut dirigeant, qui recueille régulièrement de l'information directement auprès des employés de tous les niveaux. Son analyse préliminaire a ainsi pu tenir compte de leur point de vue, avant même que ceux-ci ne soient interrogés directement sur leurs préférences stratégiques. Un autre élément

ayant pu faciliter ce processus est la taille relativement limitée de l'organisation qui facilite les contacts humains entre le haut dirigeant et son organisation, au-delà des niveaux hiérarchiques.

Les hauts dirigeants mèneraient donc de larges consultations afin de recueillir de l'information essentielle pour la qualité des diagnostics et des propositions d'action ainsi que pour faire partager la vision contenue dans le plan stratégique (Charih et Paquin, 1993b, p.12). Des groupes de réflexion sur la stratégie amèneraient quasiment tous les employés à participer et à plus facilement adhérer à la vision stratégique retenue (Paturel, 1997, p.31).

Le consensus organisationnel autour de la stratégie ne serait pas systématiquement recherché, probablement parce qu'il est très difficile à obtenir, surtout dans les organisations ayant un grand nombre d'employés qui peuvent avoir des visions et des intérêts qui entrent en conflits les uns avec les autres. Aussi, comme le démontre le témoignage du haut dirigeant ayant réussi à le construire, créer un réel consensus demande un grand investissement en temps; ce ne sont peut-être pas tous les hauts dirigeants qui croient que cela en vaut la peine. Ceux-ci considèrent peut-être que la résistance au changement est inévitable lors de la mise en œuvre d'une stratégie, ou développent d'autres tactiques pour atténuer ces résistances, qui pourraient par exemple être liées à la communication du changement.

7.1.2. Flexibilité du processus stratégique : rigidité ou souplesse?

L'analyse de la flexibilité de la déclinaison stratégique, de la planification de l'agenda de mise en œuvre et de l'alignement de la stratégie aux suivis déterminera de la rigidité ou de la souplesse du processus stratégique.

Niveau de flexibilité de la déclinaison stratégique

Fayol souligne que l'objectif de la planification est de réduire la flexibilité au minimum (Mintzberg, 1994, p.173). Les plans stratégiques requerraient, selon cette perspective, de la précision pour s'assurer qu'ils soient mis en œuvre adéquatement, ce qui faciliterait la coordination et le contrôle organisationnel. À l'inverse, d'autres soutiennent que les plans stratégiques ne devraient pas être trop précis pour ne pas manquer de réactivité par rapport à l'environnement changeant et pour laisser l'organisation apprendre de ses expériences (Mintzberg, 1994, p.237). Une stratégie moins précise permettrait un apprentissage par essais-erreurs (The Economist, 2005, p.22).

Le secteur public ne permet certes pas une stratégie trop imprécise qui rend difficile le suivi de la stratégie. Avec la reddition de compte, les administrateurs publics doivent démontrer qu'ils ont accompli des résultats par rapport aux engagements pris précédemment. Bien que les résultats recueillis dans cette étude ne se prononcent pas clairement sur le contenu de la stratégie et, du fait même, sur la flexibilité de sa déclinaison, des indices laissent croire qu'un laisser-aller trop grand ne serait pas envisageable. Dans le recueil d'entrevues du Professeur Bourgault, un sous-ministre a dit prendre en main les dossiers difficiles et un autre concentre son attention sur les secteurs plus problématiques de l'organisation. Ces témoignages laissent sous-entendre que le droit à l'erreur serait trop mince (Morris et Jones, 1999, p.78) pour permettre un apprentissage par essais et erreurs, que ce soit pour ne pas freiner l'évolution de la carrière du haut dirigeant ou pour maintenir le lien de confiance de la population envers les institutions publiques. Le haut dirigeant ne pourrait donc pas choisir une stratégie générale et imprécise, car les risques de dérapage seraient trop élevés.

Pour ne pas compromettre sa réputation et celle de son organisation, ainsi que pour s'assurer de sa performance, un haut dirigeant qui opterait tout de même pour une stratégie vague et imprécise devrait compenser ce laisser-faire par des indicateurs de performance très précis et efficaces qui permettraient de corriger le tir rapidement s'il y a lieu, avant d'attirer l'attention des parties prenantes. Cependant, ces indicateurs deviendraient une quasi-stratégie, car les mesures indiqueraient aux employés quelles sont les priorités de l'organisation et ce qui est acceptable ou non de leur part. En théorie, du moins, une stratégie qui serait trop vague ne serait pas admissible, car l'organisation risquerait d'évoluer de manière chaotique, sans vision globale permettant d'orienter son efficacité et son efficience. Son haut dirigeant serait probablement blâmé pour son manque de contrôle et de leadership.

D'un autre côté, les résultats de l'étude ne démontrent pas non plus qu'il existe une tendance à l'élaboration avant l'action de stratégies ayant un degré élevé de précision. Bien que le questionnaire de cette étude n'interrogeait pas les répondants sur la flexibilité de la déclinaison stratégique, un des quatre hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint a mentionné ne pas avoir à remettre en question la stratégie de son organisation parce que celle-ci était assez générale pour offrir à la stratégie sectorielle toute la marge de manœuvre requise pour son adaptation. Cette description ressemble beaucoup au concept de la stratégie parapluie, où le haut dirigeant crée une stratégie générale définissant les orientations qui encadrent les stratégies sectorielles et leur déclinaison opérationnelle (Paquin, 1992, p.393).

La déclinaison de la stratégie organisationnelle qui mène à la stratégie opérationnelle laisse suffisamment de marge de manœuvre aux différents intervenants pour leur permettre de

s'adapter, sans avoir à revoir la stratégie générale de l'organisation continuellement. Des initiatives peuvent ainsi naître des différentes équipes au sein d'une organisation et être soumises aux hauts dirigeants grâce à des séances de breffage ou à des notes de service, par exemple. La limite de cette flexibilité serait l'approbation des hauts dirigeants ou, au gouvernement fédéral, le respect de *l'Architecture des activités de programmes*. Ce document décrivant la contribution des diverses activités de l'organisation aux priorités est soumis annuellement au Parlement.

C'est peut-être parce que les hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint ont assez de latitude stratégique pour mettre de l'avant les initiatives de leur division qu'une forte proportion de hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint interrogés ne questionne pas la stratégie actuelle de leur organisation. C'est en effet le cas de trois des quatre répondants de niveau sous-ministres adjoint. Le seul qui a remis en question la stratégie de l'organisation est le dirigeant d'une direction responsable de la planification. Ce rôle ferait ici partie de son mandat, mais les hauts gestionnaires qui n'y sont pas tenus se concentreraient sur leur stratégie sectorielle.

L'octroi d'une marge de manœuvre aux secteurs de l'organisation dans la planification stratégique pourrait avoir plusieurs causes. Si la stratégie n'est pas trop précise, le haut dirigeant se laisse davantage de marge de manœuvre en évitant de trop s'engager (Quinn, 1977, cité par Giroux, 2000, p.402) et en limitant la probabilité de ne pas remplir ses engagements. L'apparition de comportements stratégiques où les employés « s'entêteraient » à mettre en œuvre des plans désuets pour ne pas nuire à leur progression de carrière pourrait être ainsi évitée. Il est aussi possible que, comme le temps du plus haut dirigeant d'une organisation est une ressource extrêmement rare, ce dernier délègue une partie de la responsabilité stratégique aux hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint. N'ayant pas le temps d'étudier en profondeur chaque détail du plan stratégique, ils se contentent d'en assurer la cohérence. Enfin, si la marge de manœuvre stratégique dont bénéficient les hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint se transmet jusqu'aux opérations par déclinaison stratégique, elle pourrait donner à la base de l'organisation la flexibilité nécessaire pour s'adapter à ses clients et à son environnement changeant, sans bousculer les priorités de l'organisation.

Le niveau de précision de la déclinaison stratégique pourrait influencer le système de suivi de la performance si le haut dirigeant utilise la stratégie parapluie consciemment pour en retirer les bénéfices qui y sont associés comme, par exemple, stimuler la créativité des employés en leur offrant une marge de manœuvre. Au niveau corporatif, les indicateurs seraient moins précis. Le suivi de l'implantation de la stratégie ne se résumerait pas à une liste d'éléments à faire et le suivi de la performance découlant de cette stratégie laisserait davantage de place à l'interprétation. Le système du suivi pourrait toutefois se préciser plus bas dans la gouvernance organisationnelle. À

l'image de la déclinaison stratégique reflétant le style de leadership et à la préférence personnelle des hauts dirigeants de niveau sous-ministre adjoint et des directeurs par exemple, la déclinaison du suivi pourrait se préciser si le plan stratégique d'une division est plus prescriptif. Tout comme la stratégie, le niveau de précision du mécanisme du suivi de la performance pourrait ne pas être uniforme à travers l'organisation. Le suivi pourrait aussi ne pas s'aligner à la flexibilité de la stratégie dans le cas où un haut dirigeant utiliserait une stratégie parapluie de manière plus ou moins rationnelle à l'image de la théorie de la poubelle (Cohen, March et Olson, 1972), peut-être par manque de temps ou de connaissance. Si le suivi n'est pas adapté à la stratégie parapluie, des indicateurs détaillés se substitueraient à l'articulation précise de la stratégie, annulant du même coup les bénéfices de l'approche.

La déclinaison des stratégies publiques oscillerait donc quelque part entre précision et laisser-aller calculé. Selon la littérature, plus une organisation serait complexe, plus le haut dirigeant devrait exprimer sa stratégie organisationnelle de manière vague et générale pour ne pas créer de conflits entre les différentes activités opérationnelles des divisions (Hafsi, 2000b, p.455). À l'inverse, une organisation au mandat plus simple pourrait se permettre d'avoir une stratégie plus détaillée, selon les préférences du haut dirigeant.

Planification de l'agenda de mise en œuvre

Le rythme du changement effraie bien davantage que le changement en soi (Mazouz, 2008, p.36). La planification de l'agenda de mise en œuvre est donc un élément déterminant du succès de l'implantation de la stratégie.

Bien qu'en principe, l'agenda de la mise en œuvre de la stratégie soit déterminé préalablement, il semble que dans la pratique, une part importante d'imprévu vienne modifier ce plan. Des éléments peuvent accélérer l'agenda de mise en œuvre. Les hauts dirigeants publics utilisent des « momentums » pour stimuler le changement stratégique. De longues périodes de stabilité pourraient être interrompues par de courtes périodes de crise et de changement (Crozier, 1963, p.241; Mintzberg, 1994, p.412-413). La crise constituerait un moyen privilégié pour remettre en question la stratégie et de lui apporter les rajustements nécessaires (Crozier, 1963, p.241). De plus, le meilleur moment pour mettre en œuvre un grand changement stratégique serait lors d'une transition gouvernementale (Savoie, 1999, p.144). D'autres éléments peuvent agir comme frein à la mise en œuvre de la stratégie. Par exemple, des contraintes politiques comme la courte durée des mandats des hauts gestionnaires nommés par le Premier Ministre et les cycles électoraux (Berry, 2007, p.333) peuvent interrompre un plan stratégique. Par exemple, juste avant une

élection, les hauts dirigeants publics « hibernent » afin d'éviter de poser une action attirant l'attention du public qui aurait un impact sur ses résultats (Münster, 2008b).

Les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre interrogés dans le cadre du mémoire offrent un exemple de contrainte où la mise en œuvre de la stratégie est freinée et un autre où la mise en œuvre a lieu comme prévu. Le premier haut dirigeant de niveau sous-ministre soutient que sa planification stratégique dépend entièrement du rythme de l'agenda politique, plus particulièrement de l'approbation des budgets. Selon lui, sa planification serait hypothétique avant de connaître de quels moyens il disposera pour mettre en œuvre ses priorités. Prudent, il hésite à prendre une décision tant qu'il n'a pas en main toute l'information qui lui permettrait de choisir la stratégie maximisant son gain minimal, à la manière de la stratégie Maximin de la théorie des jeux (McCain, 2003). Au contraire, l'autre haut dirigeant de niveau sous-ministre interrogé avait décidé de revoir la stratégie de son organisation à son arrivée en poste. Bien que l'on aurait pu s'attendre à ce que la planification stratégique soit ici bousculée par la mobilité des hauts dirigeants publics, il a attendu l'échéance du précédent plan stratégique avant de revoir les priorités de l'organisation.

À l'image de tout le processus stratégique dans l'administration publique, l'agenda de mise en œuvre de la stratégie est lui aussi soumis à de nombreuses contraintes. Il serait ainsi possible de conclure que l'agenda doit être flexible, sans être préprogrammé avec précision par le haut dirigeant dans le plan stratégique, soit pour saisir une opportunité pour l'accélérer, soit parce que des contraintes politiques inattendues le freinent. Le haut dirigeant peut toutefois utiliser les contraintes environnementales pour agir sur le rythme de l'implantation, selon son interprétation de l'urgence du besoin de changement ou son désir de minimiser l'adaptation des employés. Il est cependant probable que plus une organisation a un mandat politique, observé par la population et les médias, plus des contraintes hors du contrôle des hauts dirigeants risquent d'imposer la flexibilité de l'agenda de mise en œuvre.

Alignement du plan et des suivis

Le suivi de la performance, tel qu'examiné dans le cadre de cette étude, s'effectue par définition à partir des objectifs fixés dans la planification stratégique. Ce mode de fonctionnement a de nombreux avantages, comme le suivi précis de l'implantation du plan, l'encouragement des comportements favorisant le succès de la stratégie et la coordination des mécanismes de suivi de la performance individuelle à ceux du suivi de la performance du plan stratégique (Pongatichat, 2008, p.208-209). Un désalignement de la stratégie organisationnelle avec le processus de suivi de la performance peut cependant être souhaitable; afin de faire le suivi de la performance des

activités qui ne font pas l'objet d'une priorité organisationnelle, il est parfois essentiel de ne pas se limiter à l'évaluation de la performance des activités inscrites au plan stratégique. Comme la sphère publique subit de fréquents changements, adapter le mécanisme de suivi de performance à chaque nouvelle stratégie est coûteux en termes de temps et de ressources. Pour pallier cette situation, il peut être préférable de mettre en place un large spectre de mesures de performance pour obtenir les informations voulues, même en période de réorientation stratégique (Pongatichat, 2008, p.213-216).

Les résultats semblent indiquer que les hauts dirigeants étudiés souhaitent s'assurer que ce qui est planifié soit mesuré. Les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre interrogés vérifient personnellement que les suivis en place mesurent les priorités stratégiques, tout comme un des trois hauts gestionnaires de niveau sous-ministre adjoint, soit celui qui est responsable d'une division de planification.

Bien que plusieurs hauts gestionnaires veillent à l'alignement des suivis de la performance à la planification stratégique pour s'assurer que la mise en œuvre des plans se déroule sans anicroche, un désalignement existe au sein du gouvernement fédéral entre les mesures de la performance et les stratégies. En effet, les organismes centraux canadiens exigent que les ministères et organismes exécutent eux-mêmes ou qu'ils se soumettent à des exercices de suivi de la performance qui ne sont pas liés à la stratégie. Par exemple, le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) permet d'évaluer annuellement la performance de gestion de pratiquement toutes les organisations publiques fédérales. Aussi, la politique sur la Structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR) encadre l'évaluation de la performance des programmes des organisations publiques fédérales. Le désalignement ne résulterait donc pas en un manque de mesure n'évaluant pas une partie de la stratégie, mais bien à une couverture des résultats ne se limitant pas aux priorités de l'organisation.

Les mesures de la performance des agences centrales de l'administration publique fédérale sont aussi à l'origine de dédoublements des suivis. Les agences centrales doivent recueillir de l'information sur la performance des organisation via des mécanismes stables afin de pouvoir vérifier et comparer la performance des ministères et organismes, malgré les changements stratégiques (Buytendijk, 2006, p.29). Cette centralisation est aussi utile pour soutenir la fonction de catalyseur de la performance de l'administration publique des agences centrales en facilitant la détection des meilleures pratiques grâce à la comparaison de données semblables, permettant ensuite leur communication à travers les ministères et organismes publics.

L'administration publique fédérale ne souffrirait donc pas d'un manque de mesures de suivi de la performance, bien au contraire. Cette situation permet ainsi de pouvoir bénéficier à la fois des avantages de l'alignement et du désalignement du suivi. Un inconvénient risque cependant d'émerger, soit le dédoublement des mesures de suivi et, si c'était le cas, le fardeau administratif des ministères et organismes serait inutilement élevé. Pour éviter cet inconvénient, il importe donc de s'assurer de ne pas dédoubler les mesures, mais plutôt d'utiliser la même information à multiples escients.

7.1.3. Nature de la stratégie: volontariste ou émergente?

Les résultats de cette étude semblent révéler que les stratégies émanant des hauts dirigeants d'organisations publiques canadiennes sont à la fois volontaristes et émergentes.

Une part de déterminisme

Les auteurs qui prônent un processus volontariste de création stratégique croient que la stratégie doit être élaborée avant l'action (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.73). Il n'existerait pas d'organisation d'envergure importante où, pour garder la tâche des gestionnaires à des proportions raisonnables, la planification ne précède pas la mise en œuvre (Hafsi et Toulouse, 2000, p.504). Au contraire, les tenants de la stratégie émergente croient que celle-ci naît d'un ensemble de décisions prises dans le passé (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.73). « Les dirigeants peuvent ensuite officialiser, donc rendre intentionnelle, la stratégie déjà réalisée. La direction ne joue ici qu'un rôle stratégique après coup, la vision stratégique découlant de l'action » (Demers, 2000, p.171).

Tel que décrit dans la section précédente, l'auteur principal de la stratégie serait le haut dirigeant. Le contexte parlementaire canadien et les exigences des agences centrales qui en découlent obligent les hauts dirigeants fixer ses objectifs pour les trois prochaines années dans le *Rapport sur les plans et priorités*, un outil utilisé par les répondants pour orienter leur planification stratégique. La planification précéderait ainsi l'action. D'autres hauts dirigeants qui utilisent des documents de planification stratégique à l'interne peuvent aussi planifier avant d'agir. Par exemple, un des hauts dirigeants de niveau sous-ministre a créé, dans un premier temps, un plan stratégique quinquennal, puis l'a mis en œuvre.

Une part d'émergence

Même dans le cas d'une stratégie volontariste, il y aurait toujours une part d'imprévu au moment de la mise en œuvre (Demers, 2000, p.170). Le gestionnaire remplit ici un rôle d'entrepreneur; il est constamment à la recherche d'opportunités tant dans l'environnement qu'à l'intérieur de son organisation. La veille stratégique lui permet de réviser sa stratégie au fur et à mesure qu'elle est mise en œuvre (Mintzberg, 1985, p.92).

Les résultats de l'étude révèlent que les plans adoptés par les hauts dirigeants changent en cours d'implantation. Les deux répondants de niveau sous-ministre, trois interviewés de niveau sous-ministre adjoint sur quatre, ainsi que six sous-ministres interrogés par Bourgault sur quatorze mentionnent avoir été impliqués dans la mise à jour ou dans l'adaptation d'une stratégie. Aussi, les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre, les quatre répondants de niveau sous-ministre adjoint et deux sous-ministres sur quatorze soutiennent avoir été impliqués dans le suivi de mesures correctives révélées par les activités de suivi de la performance du plan stratégique.

Stratégie tâtonnante

La stratégie est donc volontairement articulée avant l'action, puis elle est adaptée tout aussi délibérément au fil des contraintes qui émergent. Ce type de stratégie peut être qualifiée de stratégie tâtonnante, car elle combine à la fois des éléments volontaristes et émergents; elle permettrait l'émergence de projets volontaristes (Avenier, 1995, p.3).

Il est possible de conclure que plus une organisation est complexe, plus la stratégie est susceptible de devoir s'adapter en cours de route et plus le changement introduit par cette adaptation risque d'être grand. Une organisation complexe se définirait par sa taille importante, par sa stratégie vulnérable aux changements dans l'environnement ou par l'intérêt du public envers son mandat. En effet, plus une organisation a un mandat diversifié, plus son interaction avec son environnement est complexe et plus elle est scrutée par le regard de la population et des médias, plus il est probable qu'une de ses activités fasse l'objet d'un revirement politique.

7.1.4. Ampleur du changement stratégique: ambitieux ou prudent?

« Dans toute organisation, [...] deux courants de fond s'affrontent, celui de la stabilité et celui du changement [...]. Certains œuvrent pour qu'il y ait accélération dans la transformation de tout ce qui fait l'organisation, d'autres préfèrent qu'il y ait consolidation des acquis » (Mazouz, 2008,

p.36). Cette section discutera de l'impact et l'originalité de la stratégie sélectionnée par le haut dirigeant, car ces éléments affectent l'ampleur du changement stratégique.

Impact

Une stratégie n'implique pas nécessairement un changement majeur. Cependant, des auteurs croient que le plan stratégique, pour rester au diapason avec son environnement, doit être utilisée comme catalyseur du changement organisationnel et s'adapter aux brusques transformations de l'environnement (Mintzberg, 1994, p.237). En réalité, cependant, les organisations publiques changeraient pratiquement uniquement de manière incrémentale. Les changements stratégiques consisteraient alors en une adaptation marginale des programmes existants (Allison et Zelikow, 1999, p.180). Des auteurs croient ainsi qu'un dirigeant souhaitant trop changer pourrait mener son organisation à l'échec; un important changement est traumatisant pour ceux qui le vivent et pourrait engendrer une révolte de la base (Greene et Elffers, 2005, p.248). Hafsi croit que les meilleurs changements à introduire sont ceux se déroulant à la marge. Éventuellement, un léger changement rejoindra le noyau organisationnel, mais ce processus ne doit pas être brusqué. Il faut bâtir patiemment, mais solidement, sans engendrer des résistances qui pourraient être fatales à l'organisation (Hafsi, 2000c, p.652-653).

Bien que les résultats de l'étude indiquent que la plupart des organisations ciblées ont vécu un changement stratégique, l'ampleur des transformations introduites est difficile à évaluer. Les deux répondants de niveau sous-ministre et six des quatorze sous-ministres interrogés par Bourgault ont dit questionner le statu quo dans leur organisation et avoir modifié la stratégie depuis leur arrivée en poste. Trois des quatre interviewés de niveau sous-ministre adjoint ont également remis en question le statu quo et la stratégie de leur organisation et/ou de leur division. Comme la grille d'entrevue soumise aux répondants ne traitait pas de leur appréciation de l'ampleur des changements stratégiques de leur organisation, aucune conclusion claire ne peut être tirée de ces résultats à cet égard.

Le contexte des réponses obtenues permet cependant de se prononcer un peu plus précisément sur l'ampleur du changement stratégique. Des exemples de changements importants auraient eu lieu dans les organisations de quelques hauts dirigeants. Dans le premier cas, l'interviewé de niveau sous-ministre est franchement insatisfait du plan stratégique qui avait été mis en place avant son arrivée et veut le réviser complètement afin d'identifier des objectifs plus ambitieux et pousser plus loin son organisation vers l'excellence. Deux des sous-ministres dont le témoignage est transcrit dans le recueil d'entrevues de Bourgault ont combattu vivement des résistances liées à l'implantation de leur stratégie, ce qui laisse croire que le changement était, dans une certaine

mesure, important. Au contraire, des indices laissant présager des changements d'amplitude limitée émergent aussi des trois séries d'entretiens. Un des hauts dirigeants de niveau sous-ministre et un autre de niveau sous-ministre adjoint disent que des contraintes externes émanant de la sphère politique, par exemple, paralysent la planification stratégique, indice que les changements volontairement introduits pourraient être moins importants. Enfin, un répondant de niveau sous-ministre adjoint soutient que la stratégie de son organisation n'a pas été modifiée depuis son arrivée en poste parce que son organisation évolue dans un environnement stable. En somme, pratiquement autant d'exemples de transformations importantes peuvent être recensés que d'illustrations de changements incrémentaux. Même à travers l'examen du contexte des réponses obtenues, les résultats demeurent très mitigés eu égard à ce débat académique.

L'ampleur de la stratégie varierait, peut-être, en fonction des opportunités et des menaces de l'environnement interne et externe de l'organisation, ainsi qu'en fonction de la lecture que le haut dirigeant fait de son environnement. La tolérance aux risques du haut dirigeant ainsi que sa perception de l'environnement pourraient aussi influencer l'ampleur du changement stratégique qu'il déciderait d'introduire. Par exemple, un haut dirigeant croyant que son organisation serait très résistante à l'introduction d'un changement, ou qui percevrait que plusieurs confrères n'appuieraient pas sa nouvelle stratégie préférerait peut être le statu quo, pour éviter de déployer des efforts qui n'engendreraient pas de résultats ou pour ne pas compromettre sa réputation. À l'inverse, un haut dirigeant croyant que la situation de son ministère est insoutenable serait plus enclin à introduire un changement important.

Il serait possible de croire que les nombreuses contraintes politiques et environnementales qui influencent les organisations complexes de manière parfois imprévisible auraient pu être à l'origine de profonds et brusques changements stratégiques. Or, il semble qu'au contraire, elles causeraient l'inertie. Peut-être que l'anticipation de contraintes par les hauts dirigeants pourrait les mener à un immobilisme stratégique, de peur que tous plans ambitieux ne soient, tôt ou tard, bouleversés. Au contraire, les organisations moins complexes seraient davantage à l'abri de ces contraintes et hésiteraient moins à adopter des plans plus complexes qui pourraient s'étendre sur plusieurs années.

Originalité

Plusieurs auteurs soupçonnent la planification stratégique d'étouffer la créativité par un excès de formalisme (Mintzberg, 1994, p.296). Pour contrer cet effet secondaire, le haut dirigeant doit s'assurer de créer un environnement organisationnel propice aux rencontres avec un maximum de gens, au développement de conversations novatrices et à l'exposition à un maximum de

perspectives inexplorées (Hamel, 2005, 220-224). L'entrepreneuriat, concept associé à la créativité stratégique, est de plus en plus considéré comme étant une activité légitime au gouvernement du Canada (Bernier et Hafsi, 2007, p.494). Par exemple, le Secrétariat du Conseil du trésor met présentement en œuvre un Renouveau des politiques afin de diminuer les règles qui contraignent la gestion des ministères et organismes et encourager l'innovation. Les hauts dirigeants joueraient un rôle symbolique crucial en définissant les normes et les valeurs encadrant l'innovation (Bernier et Hafsi, 2007, p.494).

Il est cependant possible que des hauts dirigeants perçoivent la créativité comme un risque et hésitent à sortir des sentiers battus (Carlisle, 2007, p.21). Ainsi, d'autres auteurs croient que la plupart des stratégies conçoivent leurs plans par isomorphisme. Trois types de circonstances favoriseraient ce comportement. Premièrement, la coercition peut émaner d'une politique gouvernementale ou d'une loi. Deuxièmement, le mimétisme réplique une stratégie observée d'ailleurs, comme dans le cas d'une réforme (Séguin et Roy, 2000, p.228-231). Le troisième mécanisme est la normalisation pouvant naître de l'appartenance à un groupe ou à une association (Séguin et Roy, 2000, p.228-231). Mintzberg croit d'ailleurs que l'inertie stratégique s'explique par le manque d'originalité de la stratégie, parce que les dirigeants élaborent leurs nouvelles stratégies à partir des plans précédents (Mintzberg, 1994, p.185). Les hauts fonctionnaires auraient beaucoup de difficulté à simplement perturber la culture établie et le processus de planification stratégique serait contraint par les programmes ainsi que les routines existantes faisant partie de la culture (Allison et Zelikow, 1999, p.180).

Les résultats de cette étude ne tranchent pas clairement le débat lié à l'originalité des stratégies adoptées par les hauts dirigeants. Les auteurs qui encouragent la créativité des hauts dirigeants voient leur observations concrétisées lorsque les répondants importent des idées provenant de l'extérieur de l'organisation. Les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre, les quatre répondants de niveau sous-ministre adjoint et un des sous-ministres interviewés par Bourgault sont impliqués dans des analyses environnementales, dans l'étude d'autres organisations publiques ayant le même mandat à l'étranger, dans des voyages d'études, dans l'examen de documents académiques et/ou dans la consultation de parties prenantes. Les résultats ne permettent néanmoins pas de déterminer si cette information provenant de l'extérieur de l'organisation a été réellement intégrée à la stratégie afin d'en créer une qui se démarque par son originalité.

Un autre indice pouvant laisser croire que la stratégie serait créative est la présence de discussions profondes entre les hauts dirigeants qui l'élaborent, car celles-ci peuvent permettre d'intégrer des idées provenant de différentes perspectives. Les résultats offrent quelques

exemples de ces discussions. Un haut dirigeant de niveau sous-ministre, un répondant de niveau sous-ministre adjoint et deux sous-ministres interrogés par Bourgault n'hésitent pas à remettre en question les suggestions de leurs collègues hauts dirigeants lorsqu'il est question de stratégie. Ce dialogue sans tabous n'est toutefois pas répandu à travers toutes les organisations étudiées. Enfin, la modification du processus de création de la stratégie pourrait influencer l'originalité de la stratégie en créant des circonstances favorables à de nouvelles combinaisons d'idées. Un seul exemple de cette pratique a pu être observé dans les résultats de cette étude. Un des deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre, le même qui aurait introduit un important changement stratégique, a modifié le mécanisme de conception de la stratégie afin que les priorités de l'organisation regroupent l'ensemble des préoccupations et ambitions des employés consultés. La raison pour laquelle le processus de création de la stratégie ne serait pas souvent modifié serait peut-être liée aux ressources requises pour ce faire; une solution sur-mesure serait beaucoup plus exigeante en termes de coûts et de temps (Mintzberg, Raisinghani et Théorêt, 1976, p.266).

Au contraire, d'autres auteurs croient que la plupart des stratégies adoptées par les hauts dirigeants sont le résultat d'isomorphisme. La coercition pourrait probablement émaner de la part du gouvernement via les priorités gouvernementales, les allocutions publiques du ministre ou par les directives du Bureau du Conseil privé, par exemple. Elle peut aussi émaner de projets des agences centrales, comme ce fut le cas dans les années soixante-dix avec *Policy and Expenditure Management System* (PEMS), le *Multi-Year Operational Plan* (MYOP) et le *Operational Framework Plan* (OFP). Environ la moitié des hauts dirigeants interviewés a mentionné subir des pressions liées à la coercition. Un des répondants de niveau sous-ministre, deux des interviewés de niveau sous-ministre adjoint et cinq des quatorze sous-ministres interrogés par Bourgault ont signalé l'influence d'éléments politiques extérieurs à leur organisation qui contraignent la stratégie. Plus le mandat d'une organisation est au cœur des priorités du gouvernement et est susceptible d'être scruté par le regard public, plus la coercition serait probable. Aucun exemple de mimétisme n'a été observé dans les organisations publiques étudiées, quoiqu'il est cependant possible qu'il se manifeste dans les organisations qui étudient leur environnement; le scan environnemental rend la stratégie originale seulement si différents éléments et idées sont combinés de manière novatrice, mais peut engendrer de l'isomorphisme par mimétisme si le haut dirigeant se contente d'appliquer une stratégie qu'il a observée ailleurs. Enfin, les résultats de l'étude ne révèlent pas non plus la présence de normalisation, soit de cohésion à cause de normes sociales naissant de l'appartenance à un groupe ou à une association. Cette hypothèse n'est cependant pas exclue, car le fort sentiment de loyauté qui unit la communauté de sous-ministres dans l'administration publique fédérale (Bourgault, 2006, p.301) pourrait être à l'origine d'une conformité à des normes plus ou moins formelles de ce groupe de pairs. Bien que celles-ci n'influenceraient pas le choix des priorités qui sont propres au mandat de chaque organisation,

l'influence des pairs pourrait avoir un impact sur l'angle avec lequel la planification stratégique est abordée. Par exemple, l'attitude de ses confrères face à l'innovation pourrait influencer le type de stratégie sélectionné par le haut dirigeant. Dans le cas de l'administration publique, la normalisation par la communauté de sous-ministres pourrait autant être un facteur d'innovation que d'isomorphisme.

Le contexte organisationnel public pourrait engendrer l'isomorphisme, mais cette tendance serait combattue par les hauts dirigeants qui tenteraient de mettre en place un climat organisationnel favorisant la créativité. Lorsque Hafsi et Bernier traitent du concept d'entrepreneuriat qu'ils associent notamment à la créativité, ils soulignent l'impact de l'environnement organisationnel. Plus il serait stable, plus il favoriserait la prise de risques, et plus le besoin serait important pour de nouveaux processus, plus le leader jouerait un rôle d'entrepreneuriat individuel, favorisant l'émergence de nouvelles activités ou de nouvelles combinaisons (Bernier et Hafsi, 2007, p.492). Au contraire, plus l'environnement serait complexe et précaire, plus l'entrepreneuriat devient collectif. Les innovations seraient alors davantage incrémentales et orientés sur les processus (Bernier et Hafsi, 2007, p.496-497). La complexité de l'organisation publique influencerait donc encore une fois la prise de décision des hauts dirigeants.

Le cadre légal de l'organisation pourrait aussi influencer l'originalité de la stratégie, car il incarne des contraintes qui sont partiellement hors du contrôle du haut dirigeant (Mintzberg, 1985, p.92). Plus l'organisation publique a une situation juridicisée, moins le haut dirigeant a de marge de manœuvre entrepreneuriale (Bourgault, 2000, p.170). La flexibilité croit lorsque l'on passe des ministères et organismes quasi-judiciaires à ces sociétés d'État, qui sont à l'autre bout du continuum de la flexibilité des mandats (Bourgault, 2000, p.171).

Enfin, la personnalité plus ou moins entrepreneuriale du haut dirigeant ainsi que sa tolérance aux risques influencerait l'originalité de la stratégie qu'il choisit pour son organisation. Certains hauts dirigeants serait plus créatifs que d'autres et seraient davantage confortable à naviguer dans l'inconnu, alors que d'autres seraient plus conservateurs. La perception qu'ont les hauts dirigeants des contraintes environnementales et légales influencerait aussi leur prise de décision à cet égard.

Il est cependant pertinent de noter que la grille d'entrevue développée dans le cadre de ce mémoire se concentrait davantage sur le processus de production de la stratégie que sur son contenu; il est donc difficile d'évaluer dans quelle mesure l'équilibre entre originalité et isomorphisme est atteint.

7.2. Théories de la littérature

Abordées dans la revue de la littérature du Chapitre 2, les remarques théoriques décrivant le rôle que devrait idéalement tenir le haut dirigeant dans la planification stratégique ainsi que dans le suivi de la performance se déclinent en trois catégories. Celles-ci sont le choix d'une stratégie organisationnelle orientée par le l'étude de l'environnement, l'implication élevée du haut dirigeant dans le suivi de la performance du plan stratégique et la communication intense du haut dirigeant.

7.2.1. Rôle de l'analyse environnementale

Cette section traitera de la manière dont l'analyse de l'environnement interne et externe de l'organisation influence la planification stratégique, ainsi que de l'impact de cette analyse sur l'orientation-client de la stratégie développée par le haut dirigeant.

Stratégie orientée par le SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces)

L'analyse SWOT, de l'anglais *Strengths* (forces), *Weaknesses* (faiblesses), *Opportunities* (opportunités) et *Threats* (menaces), permet au haut dirigeant de poser un diagnostic sur l'environnement interne et externe de l'organisation. Selon l'école du *Design*, la stratégie doit être créée en tenant compte de cette analyse (Mintzberg, 1994, p.29). À l'extérieur de l'organisation, le dirigeant doit anticiper les opportunités et les menaces par l'examen de l'environnement pour concevoir la stratégie (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000, p.134). Par exemple, il peut mener des consultations publiques (Blakeney et Borins, 1998, p.182) ou analyser et anticiper la position probable de diverses parties prenantes (Moore, 2000, p.92). À l'intérieur de l'organisation, le haut dirigeant doit recueillir directement de l'information de manière formelle ou informelle auprès de ses employés. En effet, il ne peut s'appuyer exclusivement sur des données agrégées transmises par écrit. Plus celle-ci remonte dans la hiérarchie vers le haut dirigeant, plus elle s'éloigne de son contexte initial. Le haut dirigeant risque donc de mal l'interpréter (De Bruijn, 2007, p.20).

Les résultats confirment que la planification stratégique des organisations publiques étudiées est fondée sur une analyse de l'environnement interne et externe. En effet, les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre procèdent à une analyse de l'environnement externe et à une consultation de ses parties prenantes. Les quatre répondants de niveau sous-ministre adjoint sont impliqués dans des analyses environnementales, dans l'étude d'autres organisations publiques ayant le

même mandat à l'étranger, dans des voyages d'études et/ou dans la consultation de parties prenantes. Enfin, un des sous-ministres interrogés par Bourgault scelle des alliances stratégiques à l'étranger. À l'intérieur de l'organisation, les hauts dirigeants semblent obtenir de l'information directe de la part des employés. Un des répondants de niveau sous-ministre mène des consultations organisationnelles exhaustives afin de créer son plan stratégique. Trois des quatre hauts dirigeants interrogés et deux des quatorze sous-ministres interviewés par Bourgault mentionnent aussi mener des consultations auprès de leur organisation lorsqu'on les questionne sur la manière dont ils élaborent leur plan stratégique. Bien que les résultats soulignent qu'une très forte proportion des hauts dirigeants interrogés s'assurent que leur organisation procède à analyse de l'environnement interne et externe de l'organisation, l'étude ne révèle cependant pas si les hauts dirigeants incorporent réellement les informations recueillies à l'étape de la mise en œuvre de la stratégie, ce qui est une inquiétude soulevée par quelques auteurs (Allison et Zelikow, 1999, p.181). Certains hauts dirigeants identifient-ils des opportunités lors de leur scan environnemental qu'ils choisissent de ne pas exploiter, parce qu'ils jugent qu'elles engendreraient des résistances par exemple?

L'information recueillie lors du suivi de la performance complète l'analyse SWOT en fournissant des informations sur l'intérieur et l'extérieur de l'organisation qui devraient être prises en compte lors de la planification stratégique. Or, tout comme avec les données issues d'analyses environnementales, plusieurs auteurs croient que la plupart des hauts dirigeants n'utilisent pas cette information au moment de la prise de décision stratégique (Moynihan, 2005, p.215; Brun et Siegel, 2006, p.481; Sutherland, 1990, p.161). L'étude offre cependant deux exemples du contraire. En effet, deux sous-ministres interrogés par Bourgault ont spécifiquement mentionné se servir des résultats des suivis de la performance pour adapter la stratégie, alors que les autres hauts dirigeants ont simplement mentionné s'assurer que les correctifs nécessaires soient pris, sans mentionner sur quoi se fonde l'analyse qui oriente leur choix. Cette étude ne peut cependant pas se prononcer sur l'utilisation des informations sur l'environnement interne et externe de l'organisation dans la planification stratégique, car les répondants n'ont pas été interrogés directement sur cette question.

Cette recherche démontre cependant que les hauts dirigeants de l'administration publique fédérale considèrent que l'analyse de l'environnement interne et externe est une activité qui en vaut l'investissement. Quelques uns s'impliquent personnellement dans la collecte de données. Bien qu'il soit difficile de déterminer dans quelle mesure cette information est systématiquement intégrée au plan stratégique de l'organisation, il est certain que ces données contribuent à nourrir la prise de décision des hauts dirigeants au quotidien.

Impact de l'analyse environnementale sur l'orientation client de la stratégie

Les hauts dirigeants des organisations publiques sont les mieux placés pour intégrer l'information issue de l'analyse SWOT parce qu'ils se situent à la frontière entre l'intérieur et l'extérieur de l'organisation. Ils peuvent à la fois recueillir des informations privilégiées sur l'organisation par une connaissance de son fonctionnement et un contact régulier avec ses employés, et ils sont sensibles à l'environnement externe d'où proviennent plusieurs sources et contraintes stratégiques, émanant entre autres du politique et des agences centrales. Le haut dirigeant est ainsi le seul à avoir accès à l'information intangible et informelle provenant du milieu politique, connaissant les tendances du moment, les rumeurs et les humeurs des membres du Cabinet. Les hauts dirigeants seraient bien positionnés pour anticiper les aléas de leur environnement externe, élément essentiel à la planification stratégique. L'argument principal des tenants de la stratégie émergeant de la base organisationnelle soutient que les employés impliqués dans les opérations seraient davantage à même de sentir le vent tourner et d'adapter la stratégie. Cependant, dans l'administration publique, des turbulences proviennent du sommet politique, et le haut dirigeant travaille en étroite relation avec ces acteurs. Comment le haut dirigeant peut être également sensible à la fois à l'environnement politique au sommet et aux préoccupations des citoyens et clients de l'organisation, sachant que le temps est une ressource qui lui manque cruellement?

Le modèle traditionnel de l'administration publique répond à cette question en prévoyant que les citoyens transmettent leurs préoccupations à leurs élus, qui orientent à leur tour l'administration publique chargée de la mise en œuvre. Le haut dirigeant public se trouve à la frontière de l'administration publique, en transmettant

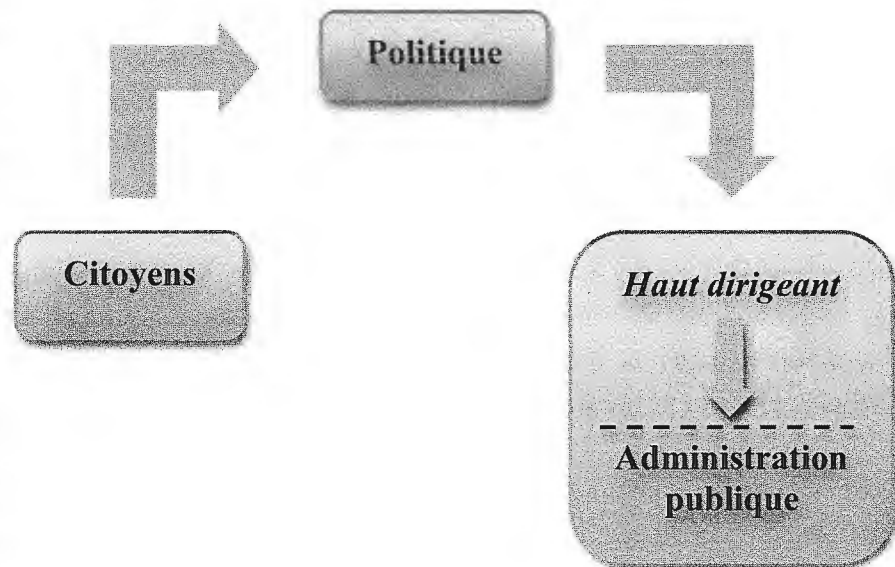


Figure 1 - Modèle traditionnel de l'administration publique

l'orientation émanant du politique dans la stratégie de l'organisation. Il y a donc un risque de déconnexion entre l'administration publique et le citoyen, à cause de leur relation indirecte

entrecoupée d'intermédiaires. Le plan stratégique élaboré par les hauts dirigeants reflète-t-il les préoccupations du client ultime, les citoyens?

La solution à cette possible déconnexion réside peut-être dans le niveau de précision de la déclinaison de stratégie élaborée par les hauts dirigeants. Bien que l'orientation et les priorités de l'organisation soit du domaine des hauts dirigeants, la stratégie semble être assez générale pour permettre à la base de l'organisation de s'adapter à son environnement. Si les fonctionnaires impliqués dans la prestation de service jouissent de la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux besoins des citoyens, l'administration publique pourrait consolider son orientation-client. Un certain contrôle du sommet hiérarchique demeure cependant afin de veiller à ce que cette marge de manœuvre soit bel et bien utilisée au bénéfice des citoyens, et non pour des intérêts bureaucratiques égoïstes, comme le maintien d'un programme en dépit de son manque de valeur ajoutée.

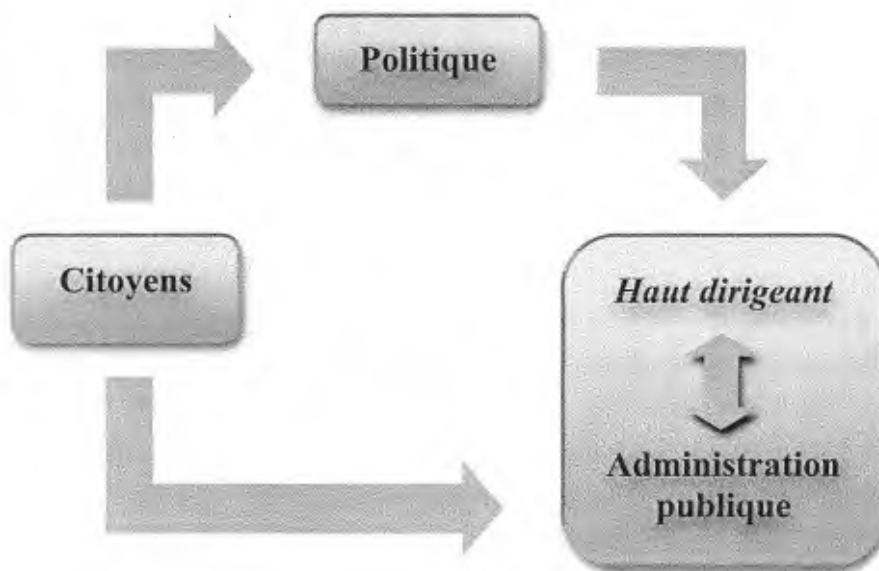


Figure 2 - Hypothèse: Modèle où les prestataires de services s'adaptent aux clients

Les hauts dirigeants recueillent donc, grâce à une analyse de leur environnement, de l'information exhaustive à 360 degrés. C'est en effet leur responsabilité d'avoir une vue d'ensemble de toute l'organisation. Ils obtiennent des informations de première main, comme celles sur le climat politique, ce qui en fait les experts au sein de l'organisation. Il serait ainsi possible que le haut dirigeant laisse aux spécialistes de la prestation de service le loisir d'articuler les détails de la stratégie organisationnelle selon l'information qu'ils détiennent de première main sur le contexte dans lequel ils exercent leur travail.

7.2.2. Implication élevée du haut dirigeant dans le suivi de la performance du plan stratégique

Le haut dirigeant joue un rôle crucial dans la création et le déroulement d'un processus de suivi de la performance (Griffin, 2004, dans Frolick et Ariyachandra, 2006, p.47) où l'implantation de la stratégie est vérifiée et où son impact sur la performance organisationnelle est étudié. Il est responsable des résultats de l'organisation et c'est à lui que revient la tâche de surveiller les aspects centraux de son rendement (Bourgault et Marsolais, 2002, p.371). Plusieurs auteurs recommandent ainsi que le haut dirigeant s'implique intensément dans le suivi de l'implantation de la stratégie.

Le haut gestionnaire consacre du temps au suivi de la performance dans le but d'assurer l'efficacité de la planification stratégique. Idéalement, pour vérifier que le plan stratégique est adapté à la réalité de l'organisation, cet exercice de suivi devrait être un processus relativement continu et non avoir lieu seulement à l'échéance des plans. De plus, pour pouvoir bénéficier de plusieurs perspectives et enrichir l'analyse, il est préférable que chacun des hauts dirigeants puisse exprimer ses opinions lorsque le suivi de la performance est discuté, indépendamment de son champ d'expertise (Bourgault, 2008).

En plus de lui permettre de s'assurer que le processus se déroule sans anicroche, il peut saisir l'occasion de transmettre un message à son organisation, car ce qui est important aux yeux du haut dirigeant l'est aussi pour les fonctionnaires. Comme à l'étape de la planification, l'implication du haut dirigeant dans le suivi envoie un signal puissant à l'organisation. Son temps étant une ressource rare, les activités dans lesquelles il s'investit sont considérées comme étant capitales par les employés (Mintzberg, 1985, p.96). Un dirigeant souhaitant faire la promotion de l'implantation de la planification stratégique pourrait lancer des signaux à son organisation en insistant pour que les réunions liées au suivi stratégique aient lieu à une date précise, sans possibilité de report (Bourgault, 2008). Les hauts dirigeants donnent légitimité et visibilité au processus.

Selon les résultats de l'étude, les répondants seraient très actifs à l'étape du suivi de la performance. Tous les hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoint discutent des suivis au plus haut comité de gestion de l'organisation; ils sont tous impliqués dans cette activité. De plus, une large proportion des sous-ministres interviewés par Bourgault, soit dix sur quatorze, a également mentionné spontanément s'occuper des suivis en équipe avec les autres membres de la haute direction. L'étude semble ainsi confirmer que les hauts dirigeants des

organisations publiques fédérales envoient un message puissant à leur organisation en discutant des suivis à la plus haute table organisationnelle.

La fréquence à laquelle le suivi est à l'ordre du jour du plus haut comité de gestion est aussi révélatrice de l'importance que les leaders accordent au processus de planification stratégique. La cueillette des données laisserait croire que l'intervalle auquel les suivis sont discutés varierait d'une organisation à l'autre. Deux des six hauts dirigeants de niveau sous-ministre et sous-ministre adjoints interrogés s'impliquent dans les suivis sur une base mensuelle. Un autre le fait de deux à trois fois par année et les trois autres le font sur une base bisannuelle. Un des sous-ministres dont le témoignage est décrit dans le recueil d'entrevues de Bourgault mène des suivis mensuellement, trois en font aux six mois, un autre en fait quatre fois par année et un dernier en fait annuellement. Malgré ces différences, une constante demeure : les suivis ne sont pas discutés seulement à l'échéance des plans stratégiques, mais ils ont lieu en cours de route pour permettre un ajustement continu, tel que suggéré par la littérature.

Il est donc possible de conclure que cette activité est importante pour les hauts dirigeants interrogés. Comme ces derniers prennent sous leur aile le suivi, ils accélèrent le rythme du changement et réduisent la probabilité d'accrochages (Frolick et Ariyachandra, 2006, p.47) lors de la mise en œuvre du plan stratégique; ils catalysent, grâce à leur crédibilité, les efforts de l'organisation dans une direction claire et commune, soit celle décrite dans le plan stratégique.

7.2.3. Communication intense du haut dirigeant

Les auteurs sont unanimes : le haut dirigeant doit s'impliquer dans la communication liée à la planification stratégique et à son suivi. Une communication intense de sa part aurait trois objectifs, soit transmettre de l'information liée aux processus, motiver le changement et promouvoir les intérêts de l'organisation. La section suivante abordera la communication des hauts dirigeants dans cet ordre.

Transmetteur d'informations

La littérature suggère aux hauts dirigeants de s'impliquer dans la communication de la stratégie, puis dans la transmission de l'information liée au suivi de la performance.

« À titre de porte-parole de l'organisation, le dirigeant demeure le responsable ultime de la propagation de la stratégie » (Giroux, 2000, p.401). En plus de bien l'expliquer, il serait essentiel

pour le dirigeant de répéter régulièrement ce message pour s'assurer que tous l'aient compris (Giroux, 2000, p.403).

Les résultats de l'étude confirment cette pratique. Les deux répondants de niveau sous-ministre ainsi que trois des sous-ministres dont les témoignages figurent dans le recueil de Bourgault (2009) affirment communiquer la stratégie à l'ensemble de l'organisation. Si les quatre interviewés de niveau sous-ministre adjoint ne sont pas responsables de diffuser la stratégie organisationnelle, ils se chargent la communication de leur stratégie sectorielle. Dans trois cas sur quatre, ils réitèrent la stratégie organisationnelle auprès des employés de leur division. Les deux répondants de niveau sous-ministre, deux des quatre interviewés de niveau sous-ministre adjoint et un des sous-ministres interrogés par Bourgault communiquent au moins une partie de la stratégie de leur organisation à l'extérieur de celle-ci.

La proposition émise par Giroux, soutenant que les hauts dirigeants devraient régulièrement répéter les messages stratégiques, trouve aussi écho dans les interviews lorsque les répondants disent qu'ils font régulièrement allusion à la stratégie organisationnelle lors d'allocutions publiques. Les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministre, deux sous-ministres de l'étude de Bourgault ainsi que deux des quatre répondants de niveau sous-ministre adjoint font référence à la stratégie de l'organisation lors de discours. Deux répondants de niveau sous-ministres adjoints insistent aussi sur leur stratégie sectorielle lorsqu'ils s'adressent à leurs employés. Un autre interviewé de niveau sous-ministre adjoint croit ne pas le faire suffisamment, ce qui révèle tout de même l'importance qu'il accorde au processus.

Pourquoi les hauts dirigeants considèrent-ils que la communication de la stratégie est un élément aussi central de leurs responsabilités? Serait-ce parce que cette activité consolide leur leadership global, leur image? Où, à l'inverse, souhaitent-ils que le symbole de prestige et d'influence associé à leur fonction rejaillisse sur la stratégie, car ils considèrent que ce processus est de la plus haute importance? Leur implication dans la communication liée à la planification stratégique et au suivi de son implantation pourrait en effet contribuer à minimiser la résistance au changement qu'ils s'apprêtent à mettre en œuvre.

La communication du mécanisme de suivi de la performance lié à la mise en œuvre de la stratégie permettrait d'atténuer les résistances de l'organisation à l'égard de ce dernier. En effet, dans le privé comme dans le public, la contribution aux priorités stratégiques est souvent liée à la performance individuelle; cinq des répondants interrogés par Bourgault disent utiliser les ententes de rendement dans le suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Si les hauts dirigeants expliquent clairement le mécanisme de suivi de la performance, les employés auront moins tendance à

utiliser un comportement stratégique pour en éviter les conséquences et l'information utilisée dans les suivis sera ainsi beaucoup plus fiable (De Bruijn, 2007, p.62).

Le suivi de la performance du plan stratégique serait, en réalité, transmis non pas directement par le haut dirigeant, mais en utilisant les canaux formels de communication hiérarchique de l'organisation. Les deux hauts dirigeants de niveau sous-ministres expliquent le fonctionnement du système de suivi à leurs subalternes de niveau sous-ministre adjoint. Les quatre sous-ministres adjoints transmettent cette information à leurs gestionnaires.

Pourquoi les hauts dirigeants s'impliquent moins à cette étape? Cette retenue serait peut-être liée à un désir des hauts dirigeants de communiquer exclusivement des informations optimistes afin de projeter une image positive où les employés associent sa présence à une bonne nouvelle. Comme la section suivante le démontrera, même si les résultats des suivis ne sont pas diffusés systématiquement, les hauts dirigeants communiquent des succès identifiés grâce aux activités de suivi pour motiver l'organisation. Une autre hypothèse pouvant expliquer pourquoi les éléments problématiques liés aux suivis ne sont pas communiqués par le haut dirigeant est parce que ce dernier pourrait trouver plus productif de ne pas ébruiter un problème et de le régler en coulisse afin de ne pas perdre la confiance des troupes inutilement, ce qui pourrait ralentir le changement.

Motivateur et catalyseur du changement

Cette sous-section illustre que des hauts dirigeants utilisent d'autres moyens de communication plus dynamiques pour convaincre l'organisation de l'importance de la mise en œuvre efficace et efficiente de la stratégie, au-delà de la simple transmission d'information.

Afin de transmettre plus efficacement la stratégie et pour s'assurer qu'elle ait le support de tous, des auteurs recommandent aux hauts dirigeants de communiquer avec dynamisme, de porter attention au « comment » de leurs allocutions publiques. Greene et Elfers croient qu'ils doivent se forger dynamisme, notamment par l'usage de gestes et d'actions « dramatiques » (Greene et Elfers, 2005, p.247). Kouzes suggère d'utiliser des cas réels pour illustrer la stratégie en mettant de l'avant un employé ayant contribué significativement à la mise en œuvre la stratégie ou en rappelant la réaction adéquate prise par l'organisation lors d'un incident critique (Kouzes, 2007, p.148). Le haut gestionnaire doit savoir générer des petits succès à chaque étape. Il doit prendre le temps de lui-même reconnaître cette performance par des attentions personnalisées (Kouzes, 2007, 284 et 292).

Bien que l'ensemble des répondants transmette les résultats des suivis aux collègues de niveau sous-ministre et/ou sous-ministre adjoint, cette forme de communication n'est pas suffisante pour motiver l'organisation. L'étude révèle trois cas où les hauts dirigeants font preuve de dynamisme, allant au-delà de la simple transmission d'information. Un des hauts dirigeants de niveau sous-ministre interrogés se conforme à cette prescription de la littérature puisque, lors de chaque rencontre avec son personnel, il ne se contente pas de simplement informer ses employés de la mise en œuvre de la stratégie; il met aussi de l'avant deux employés au cœur d'un petit succès afin qu'ils expliquent à leurs collègues en quoi ils contribuent personnellement à l'implantation de la stratégie. De plus, un des répondants interviewés par Bourgault a mentionné participer à la reconnaissance publique de la contribution d'employés. Enfin, un des répondants de niveau sous-ministre adjoint travaille avec l'équipe de communication de l'organisation afin d'insérer dans des discours des histoires racontant une réussite liée à une priorité. Comme le questionnaire utilisé n'était pas conçu pour qualifier la communication des interviewés, il est difficile de conclure si ces exemples sont des exceptions ou sont répandus dans l'administration publique fédérale.

La motivation de l'organisation peut aussi être stimulée par des attentes élevées de la part du haut gestionnaire (Kouzes, 2007, 284 et 292). Le traitement des données recueillies dans le cadre des suivis de la performance du plan stratégique serait, pour le haut dirigeant, une manière de manifester l'ambition de ses objectifs. Un des deux répondants de niveau sous-ministre, un autre de niveau sous-ministre adjoint et deux sous-ministres interrogés par Bourgault questionnent activement les idées de leurs collègues en matière de stratégie. Serait-ce un indice qu'ils sont des hauts dirigeants exigeants? Le recueil d'entrevues de Bourgault révèle aussi qu'un de ces sous-ministres veut constamment « aller plus loin » et que son rôle n'est pas d'être complaisant. Bien que ces exemples soient intéressants, il serait difficile de les généraliser à l'échelle de l'administration publique.

Il semble que les hauts dirigeants utilisent une approche de communication plus formelle lorsqu'il est question de transmettre de l'information sur la stratégie, mais que quelques uns sont plus audacieux en communiquant les résultats de son implantation obtenus grâce aux activités de suivi, probablement pour motiver les employés et pour catalyser le changement stratégique. Lorsqu'il s'agit de transmettre de l'information, le format de la communication est peut-être plus formel pour ne pas distraire les auditeurs du message, alors que l'usage de symbole serait plus pertinent pour déclencher une réaction émotive. Or, la transmission du plan stratégique pourrait bénéficier elle aussi de la passion du haut dirigeant qui la communiquerait. C'est d'ailleurs ce que suggèrent les auteurs qui font la promotion du haut dirigeant visionnaire qui rend son ambition contagieuse grâce à un équilibre de faits et d'émotion. Cependant, le questionnaire ne permettait

pas d'identifier les hauts gestionnaires utilisant des méthodes de communications aussi subtiles, mais seulement des exemples concrets d'usage de symboles. Enfin, l'art communication dynamique ne serait peut-être pas maîtrisé par tous les hauts dirigeants. Celle-ci demanderait soit des compétences innées, soit un travail ardu pour les développer.

Promoteur des intérêts de l'organisation

Pour que la stratégie soit un succès, il n'est plus suffisant de la transmettre efficacement aux employés et de s'assurer de leur appui; il faut également tenir compte de l'environnement externe de l'organisation.

Le simple fait d'utiliser un processus formel de planification stratégique pourrait augmenter la crédibilité de la stratégie (Mintzberg, 1994, p.214). Il est cependant possible d'aller au-delà de la simple transmission d'informations pour bénéficier pleinement d'appuis extérieurs. Le haut dirigeant doit consacrer une partie de son temps à communiquer et à se construire un réseau en dehors de l'organisation. Le dirigeant doit agir à titre de porte-parole (Mintzberg, 1985, p.86) en communiquant les informations utiles à ses fins (Mintzberg, 1985, p.104) et il doit agir comme négociateur (Mintzberg, 1985, p.101) en représentant lui-même les intérêts de son organisation lorsque des enjeux importants sont en cause (Mintzberg, 1985, p.104). Bref, il doit mobiliser les forces vives à l'extérieur de l'organisation grâce à la communication (Mazouz et Leclerc, 2008, p.307).

L'étude confirme que ces théories trouvent écho dans la pratique des organisations publiques. Un haut dirigeant de niveau sous-ministre et un haut dirigeant de niveau sous-ministre adjoint consacrent une partie de leur temps à rencontrer et à négocier avec des partenaires du secteur privé. De plus, un des sous-ministres interrogés par le Professeur Bourgault a mentionné conclure des ententes stratégiques à l'étranger. Un répondant de niveau sous-ministre adjoint rencontre des représentants d'organisations publiques d'autres juridictions qui ont un mandat semblable à celui de sa division. Enfin, un haut dirigeant de niveau sous-ministre négocie des ententes de partage de coûts avec d'autres organisations. Une importante partie des répondants promulgue les intérêts de l'organisation à l'externe et la proportion augmente au niveau des sous-ministres, probablement parce que ces derniers sont les représentants de l'organisation.

Loin de pouvoir évoluer en silos, les organisations publiques contemporaines ont souvent besoin de la collaboration d'intervenants provenant de l'extérieur pour mener à bien leurs plans stratégiques. Les plus hauts dirigeants d'une organisation semblent l'avoir compris et se chargent eux-mêmes de mettre en œuvre cet aspect crucial de leur stratégie. Toute organisation publique a

des clients et des parties prenantes externes, et pourrait bénéficier d'une approche de communication qui faciliterait les relations avec eux. La communication de la stratégie revêt-elle la même importance pour tous les types d'organisation? Elle est particulièrement centrale dans certaines organisations en fonction de leur mandat. Par exemple, Travaux publics et services gouvernementaux Canada a souvent à négocier avec des partenaires privés. L'hypothèse est ici émise que plus le mandat d'une organisation requiert une interaction intense avec son environnement, plus des éléments de la communication externe seraient délégués au niveau sous-ministre adjoint.

La rétention d'information peut aussi défendre les intérêts d'une organisation, surtout en ce qui a trait au suivi de la performance. Tel que discuté précédemment, le « syndrome de l'annonce de mauvaises nouvelles » pourrait inciter les hauts dirigeants à ne pas dévoiler les mauvais résultats de leur stratégie, peut-être par crainte de ne pas voir ses crédits renouvelés, par exemple. Cette attitude défensive nuirait à la comparaison des résultats et l'apprentissage (Mazouz et Tardif, 2008, p.45). Elle révélerait un engagement rituel où l'information recueillie serait systématiquement utilisée afin de défendre une avancée (Mazouz et Tardif, 2008, p.51). Le *Rapport sur le rendement ministériel* oblige un minimum de communication sur le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, mais à l'image du *Rapport sur les plans et priorités*, ce document est très général, permettant des omissions sans qu'il soit nécessaire de distordre les faits. Comme ce document est rédigé à l'intention des Parlementaires, il fait l'objet de beaucoup d'attention publique. Dans ce contexte, les conséquences d'une bonne ou d'une mauvaise performance seraient potentiellement élevées sur la réputation du haut dirigeant et sur l'évolution de sa carrière. Les résultats de l'étude ne permettent cependant pas de vérifier si les hauts dirigeants des organisations publiques canadiennes utilisent cette tactique, les questions ayant été posées ne couvrant pas cet aspect de la communication.

En résumé, l'étude de la perception qu'ont les hauts dirigeants publics de leur contribution à la planification stratégique et au suivi de la performance a confirmé que ceux-ci ne se conforment pas entièrement et uniformément aux affirmations recensées dans la littérature. En effet, si les hauts dirigeants appliquent généralement les propositions de la littérature lorsqu'un consensus se dégage de celles-ci, ils se positionnent quelque part entre ses propositions lorsque celles-ci divergent, en fonction du contexte organisationnel et de leurs préférences.

Conclusion

Dans ce dernier chapitre, les résultats de cette étude seront examinés à la lumière des hypothèses émises sur l'influence des contraintes exclusives à l'administration publique sur la contribution des hauts fonctionnaires dans la planification stratégique et le suivi de la performance. Dans un deuxième temps, la discussion sera élevée à un niveau macro afin de déterminer quelles tendances émergent des résultats. Enfin, des pistes de réflexion proposeront d'éventuelles avenues pour de plus amples recherches pouvant se fonder sur ce mémoire.

Retour sur l'hypothèse

Ainsi, l'hypothèse générale de ce mémoire est confirmée : les hauts dirigeants publics fédéraux jouent un rôle dans la planification stratégique et dans le suivi de la performance. Plus précisément, le haut dirigeant s'implique par des actions qu'il pose personnellement et par les décisions qu'il prend. Si les contraintes supplémentaires n'affecteraient pas les actions posées par les hauts dirigeants, elles semblent avoir un impact sur l'orientation des décisions prises.

Implication des hauts dirigeants par l'action, à l'instar du privé

Selon les résultats obtenus par l'étude grâce à l'analyse des témoignages de hauts dirigeants publics, les actions posées par les hauts gestionnaires dans la planification stratégique et dans le suivi de la performance ne diffèrent pas des cadres du secteur privé.

Premièrement, à l'instar du privé, tous les répondants interrogés dans le cadre de ce mémoire ainsi qu'une forte majorité des sous-ministres du recueil d'entrevue de 2009 ont mentionné s'impliquer dans la planification stratégique et dans le suivi de la performance. Les secteurs public et privé semblent accorder le même niveau d'importance à ces processus en y consacrant une partie de l'agenda chargé de leurs cadres.

Deuxièmement, une grande proportion des répondants interrogés dit remettre en question le statu quo et plusieurs questionnent les idées émises par leurs collègues. Des indices laissent croire que les sous-ministres interviewés lors de l'enquête empirique de 2009 ont eu le même comportement. Contributions essentielles à une analyse exhaustive et à l'adaptation de l'organisation, ces bonnes pratiques seraient donc appliquées par la haute gestion tant des

organisations publiques que des entreprises privées. La culture résistante au changement de l'administration publique n'empêcherait pas ses hauts dirigeants d'examiner toute la gamme d'options qui s'offrent à eux.

Troisièmement, tous les hauts dirigeants de niveau sous-ministre valident la qualité des mesures de suivi de la performance, et l'ensemble des hauts dirigeants interrogés dans le cadre de ce mémoire ainsi qu'une très forte majorité de sous-ministres dont le témoignage est rapporté dans le recueil d'entrevues de Bourgault s'assurent que les correctifs identifiés grâce aux mesures de suivi soient mis en place. Le suivi de la performance du plan stratégique est une activité importante pour les hauts dirigeants, peu importe le type d'organisation, car celui-ci permet de confirmer la mise en œuvre de la stratégie et l'amélioration continue.

Enfin, l'ensemble des hauts dirigeants interrogés dans le cadre de ce mémoire et plus du tiers des sous-ministres questionnés en 2009 s'impliquent personnellement dans des activités de communications liées à la planification stratégique. Les résultats illustrent que cette activité est aussi valorisée par les hauts dirigeants publics que privés. Dans tous les types d'organisations, le haut dirigeant utiliserait sa crédibilité pour s'assurer que les activités qu'il juge importantes soient menées à bien par l'organisation. Cette activité serait aussi un moyen de consolider son leadership.

Ainsi, selon les témoignages recueillis, les difficultés liées à la planification stratégique et au suivi de la performance dans le secteur public ne semblent pas affecter la contribution des hauts dirigeants à ces processus.

Implication des hauts dirigeants par la prise de décision, sous les contraintes du public

La seconde sous-hypothèse du mémoire serait partiellement confirmée. À quelques exceptions près, le haut dirigeant d'une organisation publique prendrait des décisions liées aux processus de planification stratégique qui seraient influencées par les difficultés que l'on ne retrouve pas dans l'environnement organisationnel d'une entreprise.

Premièrement, comme dans le secteur privé, les hauts dirigeants de niveau sous-ministre interrogés dans le cadre de cette recherche choisissent qui pourra contribuer à l'établissement des priorités. Cependant, le rôle du politique leur identification n'a pas été traité dans cette étude. Indépendamment de la volonté du plus haut dirigeant d'une organisation publique, les acteurs

politiques influenceront les priorités organisationnelles, ce qui est une contrainte que n'ont pas les cadres privés.

Deuxièmement, le haut dirigeant sélectionne le processus d'élaboration de la stratégie en fonction des contraintes de l'environnement public. Il semble que les stratégies des organisations publiques donne un repère qui encadre l'action, mais seraient assez générales pour laisser de la marge de manœuvre à leurs directions internes. Certaines entreprises privées choisissent ce mode d'opération, comme cela pourrait être le cas dans une entreprise de recherche et développement où la base de l'organisation a besoin de marge de manœuvre pour être efficace, par exemple. Toutefois, l'auteur émet l'hypothèse que la stratégie parapluie est plus répandue dans l'administration publique que dans la sphère privée.

Troisièmement, tous les hauts dirigeants interrogés dans le cadre de cette recherche, ainsi qu'une proportion importante des sous-ministres sondés à l'automne 2009, ont contribué soit à la mise à jour de la stratégie organisationnelle, soit à celle de leur division. Cependant, l'étude ne permettrait pas de se prononcer sur l'ampleur des changements stratégiques imposés par les hauts dirigeants, car autant d'indices permettent de conclure à la présence de changements stratégiques profonds qu'à la stabilité des stratégies. Bien que les données ne permettent pas de conclure que les organisations publiques ont tendance à être plus stables que les entreprises privées, cette hypothèse est mise de l'avant par l'auteur. Les contraintes légales du public plus importantes, la culture organisationnelle axée sur l'application des règles et résistante au changement, les cycles politiques qui peuvent paralyser l'administration publique ainsi que la situation monopolistique de l'administration publique lui permettant d'éviter le changement seraient des facteurs qui appuient cette hypothèse. Bien que les éléments de la nouvelle gestion publique tendent à modifier peu à peu la culture organisationnelle de l'administration fédérale, le dynamisme de l'entreprise privée ne serait pas encore égalé.

Quatrièmement, le moment de révision des stratégies développées par les hauts dirigeants publics ne se ferait pas à l'échéance des plans. La planification stratégique se situerait quelque part entre la préprogrammation complète et l'incrémentalisme, où des plans sont produits intentionnellement, mais aussi révisés délibérément. L'agenda de mise en œuvre des hauts dirigeants doit être flexible aussi à cause des nombreuses contraintes qui sont susceptibles de le bouleverser dans les administrations publiques. Les cycles politiques, l'opinion du public et des médias sont des exemples de difficultés qui s'ajoutent aux contraintes universelles aussi vécues par les entreprises. La mobilité des hauts dirigeants serait un exemple de ces contraintes affectant à la fois le privé et le public; Charih et Paquin ont constaté que dans ministères où les hauts dirigeants promoteurs de la planification stratégique changent d'emploi ou quittent l'organisation,

l'exercice s'estompe (Charih et Paquin, 1993b, p.12). Le privé est toutefois vulnérable à plusieurs facteurs dont le public est en partie épargné ou, du moins, qui ont une influence plus limitée sur ses activités. Par exemple, le privé doit s'adapter rapidement à tout changements dans la demande, la concurrence et aux fluctuations du prix de ses intrants, car sa survie en dépend. Les hauts dirigeants des organisations publiques et privées opteraient donc tous deux pour des plans stratégiques flexibles, mais pour des raisons différentes.

Cinquièmement, l'ensemble des hauts dirigeants interviewés dans le cadre de cette recherche ont choisi d'intégrer des idées provenant de l'extérieur de l'organisation. A l'instar de la sphère privée, un scan environnemental est essentiel au développement de la stratégie. Bien que l'étude ne se soit pas penchée sur le choix des sources d'information externe, les exemples donnés par les répondants laissent croire que ces sources seraient semblables au secteur privé (analyses environnementales, l'étude d'autres organisations semblables à l'étranger, l'intégration de concepts développés par des auteurs académiques, la consultation de membres provenant d'une communauté de pratique), à l'exception de la consultation de parties prenantes, qui va bien au-delà du privé. En effet, pour une entreprise, les parties prenantes se limitent aux détenteurs d'actions alors que dans le public, tous les citoyens canadiens ont un intérêt plus ou moins grand dans les activités du gouvernement.

À l'interne, comme dans le privé, la haute gestion semble systématiquement consultée lors de la création de la stratégie. La moitié des hauts dirigeants interrogés dans le cadre de ce mémoire a tâté le pouls de représentants provenant de l'ensemble de l'organisation avec l'objectif de construire une stratégie et quelques répondants de niveau sous-ministre dont le témoignage est reproduit dans le recueil de Bourgault ont mentionnés spontanément s'être impliqués dans une forme de consultation organisationnelle avec des représentants de plusieurs niveaux hiérarchiques. La consultation de représentants provenant de l'ensemble de l'organisation est une bonne pratique qui est aussi recommandée dans le secteur privé. Cependant, plusieurs enquêtés ont mentionné l'importance d'utiliser l'information obtenue à l'intérieur de l'organisation pour bâtir un consensus au sein de l'équipe de direction. Un haut dirigeant de niveau sous-ministre tente même de créer une stratégie qui fait l'unanimité dans l'ensemble de l'organisation et qui séduit les parties prenantes à l'externe. Même si les consultations ne garantissent pas l'émergence d'un consensus, elles facilitent l'acceptation de la stratégie par les parties prenantes. L'auteur émet l'hypothèse que le consensus a plus de valeur dans le secteur public que dans le privé. À l'externe, l'administration publique est au service des élus du gouvernement qui doivent répondre aux besoins des citoyens. La stratégie des organisations publiques doit donc non seulement satisfaire ses clients, mais l'ensemble de la population. À l'interne, il se peut que la culture des organisations publiques résistantes au changement soit à l'origine de la recherche de consensus

de certains hauts gestionnaires, afin d'éviter les résistances lors de l'implantation du plan stratégique.

Sixièmement, une hypothèse expliquant dans quel type d'organisation la contribution des analystes est la plus sollicitée a été développée plus tôt. Plus l'organisation publique serait grande, plus les analystes auraient un rôle important à y jouer. Le temps des hauts dirigeants étant limité, celui-ci n'aurait pas l'occasion d'analyser lui-même, pour tous les champs d'activité de son organisation, l'ensemble des contraintes à sa stratégie engendrées par la complexité de l'environnement (priorités en concurrence, mandat politique sensible, lien des activités de l'organisation avec les priorités gouvernementales). Le haut dirigeant d'une organisation publique de taille importante aurait donc une plus grande propension à déléguer une partie de l'analyse, d'autant plus qu'il dispose des ressources pour ce faire. Cependant, il semble que la délégation de l'analyse suive un courant inverse dans une entreprise privée. Selon Simons, les hauts dirigeants privés s'impliquent personnellement, régulièrement et fréquemment dans l'analyse des de l'environnement social, politique et technique de l'entreprise. Ils portent une attention particulière aux incertitudes pouvant influencer la stratégie de l'organisation (Simons, 1991, p.53). Ainsi, plus l'environnement serait complexe et incertain, plus l'analyse serait confiée des gestionnaires de haut niveau, car ces derniers seraient les seuls à avoir l'expérience nécessaire à l'interprétation de l'environnement. Si la délégation de l'analyse est possible dans le public, ce serait parce que la plupart des contraintes à la stratégie naissant de la complexité seraient explicites : il s'agit d'analyser le Discours du trône, les allocutions publiques des politiciens, les publications des médias, etc. Cependant, dans le privé, il faut analyser des éléments comme le marché et la concurrence, et les risques d'une analyse erronée pourraient être fatals pour l'avenir de la compagnie. Dans le public, il n'y a pas d'analyse de la concurrence à cause de la situation monopolistique de l'administration publique, mais plutôt une analyse des meilleures pratiques des organisations semblables dans d'autres juridictions; les risques qui y sont associés sont beaucoup moins importants. De la même manière, une analyse des besoins des clients doit être faite, mais comme le gouvernement est en situation de monopole, les impacts sur la survie de l'organisation liés à une analyse inexacte sont beaucoup plus minces.

Enfin, les hauts dirigeants interrogés dans le cadre de ce mémoire font des suivis à une fréquence qui varie de mensuelle à biannuelle. L'auteur émet l'hypothèse que ces suivis sont moins fréquents que dans le secteur privé, probablement à cause de la nature des données recueillies. Des suivis plus fréquents seraient probablement possibles dans une entreprise privée grâce à la nature plus quantitative de l'information recueillie, dont la production est davantage automatisée. Dans l'administration publique, les résultats ont tendance à être moins quantifiables et des données qualitatives prennent plus de temps à être produites. De plus, le secteur privé doit

constamment nourrir sa prise de décision de données de suivi pour s'adapter rapidement à tout changement; un délai trop important pourrait mettre en péril sa survie.

Ainsi, la prise de décision des hauts dirigeants publics est influencée par un contexte organisationnel différent du privé. À cause de ces difficultés particulières, leurs décisions seraient souvent différentes de celles prises dans le privé, à l'exception de la flexibilité des plans stratégiques. Bien que la nouvelle gestion publique introduise dans l'administration publique de nombreux outils et techniques de gestion issus du privé, leur application varierait la plupart du temps à cause des difficultés qui sont propres à la sphère publique.

Tendances émergent de la discussion

L'étude de la perception qu'ont les hauts dirigeants publics fédéraux de leur rôle dans la planification stratégique et dans le suivi de la performance pourrait être utilisée afin d'identifier certains comportements qui semblent généralisés, alors que d'autres varieraient au cas par cas à cause de divers facteurs.

L'étude du comportement des hauts dirigeants semble confirmer qu'ils s'impliquent dans le choix des priorités de leur organisation, car cette activité serait en grande partie ce qui définit leur rôle dans l'organisation. Ils ne cherchent toutefois généralement pas à obtenir un consensus absolu autour de la stratégie, probablement parce que celui-ci serait trop difficile à bâtir, surtout dans les organisations de grande taille. Les hauts dirigeants veillent à ce qu'une analyse de l'environnement interne et externe soit faite afin de nourrir la stratégie et d'augmenter sa qualité. Ceux-ci sont très impliqués dans le suivi de la performance, s'assurent que ces suivis soient faits avant l'échéance des plans stratégiques et vérifient la qualité des mesures de suivi ; cette activité révélerait que le suivi de la performance du plan stratégique a beaucoup d'importance à leurs yeux. Les hauts dirigeants s'impliquent au minimum dans la communication de la stratégie au sein de l'organisation, car leur contribution ici permettrait de stimuler sa mise en œuvre et consoliderait leur image. Ils ne transmettent toutefois pas systématiquement les résultats des suivis, probablement pour maintenir la confiance des parties prenantes à leur égard. Enfin, ce sont surtout les hauts dirigeants de niveau sous-ministre qui communiquent à l'extérieur de l'organisation ; ils en sont les représentants ultimes.

Les résultats de la recherche ne permettent toutefois pas de généraliser tous les rôles des hauts dirigeants. Ils offrent cependant des pistes qui pourraient permettre d'expliquer ces différentes contributions.

Premièrement, si les hauts dirigeants sont la source de la stratégie, la contribution des analystes pourrait varier selon la complexité et la taille de l'organisation; plus une organisation serait importante et complexe, plus le rôle des analystes serait important, et vice-versa.

Deuxièmement, les hauts dirigeants opteraient pour une déclinaison de la stratégie se trouve quelque part entre la flexibilité et la pré-programmation. Celle-ci serait assez générale pour permettre la contribution des différents secteurs, pour ne pas s'engager trop fermement et pour déléguer l'articulation opérationnelle du plan stratégique. Elle serait toutefois assez précise pour assurer le suivi de la stratégie sans compromettre la réputation du haut dirigeant et de son organisation. L'auteur émet l'hypothèse que plus une organisation serait complexe, plus le dirigeant aurait à exprimer sa stratégie organisationnelle de manière vague et générale.

Troisièmement, le haut dirigeant doit être flexible vis-à-vis l'agenda de mise en œuvre de la stratégie, soit pour saisir une opportunité accélérant le processus, soit parce que des contraintes politiques inattendues le freinent. Celui-ci peut cependant décider de tenter de l'influencer en utilisant les interférences environnementales. Il est cependant probable que plus une organisation a un mandat politique, observé par la population et les médias, plus des contraintes hors du contrôle des hauts dirigeants risquent d'imposer la flexibilité de la mise en œuvre.

Quatrièmement, la stratégie développée par les hauts dirigeants se situerait quelque part entre le volontarisme et l'émergence. Après avoir été articulée, elle serait délibérément modifiée lorsque des imprévus émergent. Plus une organisation serait complexe, plus la stratégie serait susceptible de devoir s'adapter en cours de route et plus le changement pourrait être important.

Cinquièmement, l'ampleur du changement stratégique varierait peut-être selon les opportunités et menaces de l'environnement interne et externe, de la perception du haut dirigeant de cet environnement et de sa tolérance aux risques. Dans une organisation complexe, le haut dirigeant aurait peut-être tendance à être paralysé par l'anticipation de contraintes et, au contraire, il serait plus ambitieux dans un environnement plus simple.

Sixièmement, l'originalité des stratégies adoptées par les hauts dirigeants pourrait encore une fois varier selon le type d'organisation. Plus l'environnement politique est stable, plus la stratégie pourrait sortir des sentiers battus, et vice versa. De plus, un contexte légal contraignant diminuerait la tendance à opter pour une stratégie créative. Enfin, la personnalité plus ou moins entrepreneuriale du haut dirigeant, sa tolérance aux risques et sa perception des contraintes environnementales influenceraient l'originalité de la stratégie choisie pour son organisation.

Septièmement, le style personnel des hauts dirigeants influence la manière dont ils communiquent. Le dynamisme de la communication pourrait être tributaire de compétences innées ou développées au fil de la pratique.

Enfin, bien que les plus hauts dirigeants d'une organisation semblent toujours impliqués dans la communication à l'externe, une partie de cette communication serait déléguée au niveau sous-ministre adjoint lorsque le mandat de l'organisation requerrait une plus grande interaction avec l'environnement.

Pistes de réflexion : facteurs influençant la contribution des hauts dirigeants

L'exercice de planification stratégique serait donc conçu sur mesure pour s'adapter au contexte particulier de chaque organisation publique (Charih et Paquin, 1993b, p.12). Cette section soulève des questions et hypothèses ayant émergés de cette recherche sur les facteurs influençant le rôle des hauts dirigeants dans la planification stratégique et le suivi de la performance du plan stratégique, ainsi que sur les résultats engendrés par leurs contributions. Celles-ci pourraient être vérifiées par de plus amples recherches pouvant se fonder sur les résultats de ce mémoire. Ainsi, les facteurs pouvant influencer les choix des hauts dirigeants révélés dans cette étude peuvent se diviser en deux catégories, soit le type d'organisation que le haut gestionnaire dirige et les préférences ainsi que la personnalité du haut dirigeant lui-même.

Le type d'organisation

Le type d'organisation pourrait être à l'origine des différentes contributions des hauts dirigeants à la planification stratégique et au suivi de la performance. Une organisation se définit, par exemple, par sa taille, sa structure, son type de mandat, et sa relation avec des partenaires à l'extérieur de l'organisation, avec le politique et avec le public. La combinaison de ces facteurs influence la complexité de l'organisation. Une organisation très complexe serait de grande taille avec une structure organisationnelle sophistiquée, un mandat vaste et diversifié, une relation soutenue avec plusieurs collaborateurs externes et serait sous la loupe du public, des politiciens et des médias.

Selon les hypothèses émises, la complexité des organisations influencerait la contribution des analystes au processus de planification stratégique, la flexibilité de la déclinaison stratégique et le degré d'adaptation de la stratégie en cours de route. Plus une organisation serait complexe, plus grande serait la contribution des analystes, la flexibilité de la déclinaison de la stratégie et la probabilité que la stratégie ait à s'adapter en cours de route.

Plus précisément, l'intérêt que portent les médias, la population et le politique au mandat d'une organisation influencerait la flexibilité de l'agenda et la créativité de la stratégie. La volatilité de l'environnement politique entrainerait une stratégie plus conservatrice et imposerait un agenda plus souple.

De plus amples recherches permettraient de vérifier la validité de ces hypothèses et de mieux comprendre l'impact du type d'organisation sur les décisions prises par les hauts dirigeants.

La personnalité du haut dirigeant

La littérature s'est penchée sur l'influence de la personnalité du haut dirigeant sur sa prise de décision et conclut à un lien fort entre les deux (Hambrick et Mason, 1984, p.194; Patching, 2007).

Les résultats de cette étude iraient dans le même sens. Les hauts dirigeants auraient un style de leadership forgé par leurs aptitudes naturelles et leurs expériences. Celles-ci influencent notamment leur esprit entrepreneurial, leur tolérance aux risques et leur perception de l'environnement.

L'ampleur du changement stratégique, l'originalité des stratégies adoptées et les modes de communication seraient tributaires des préférences du haut dirigeant, forgées par l'ensemble des facteurs mentionnés précédemment. Ces éléments se déclinent potentiellement en la saisie d'opportunités présentes dans l'environnement, la remise en question des idées des collègues et du statu quo, le développement d'une vision inspirante, dans sa communication, etc.

L'auteur émet ainsi l'hypothèse que certains rôles sont davantage influencés par la personnalité du haut dirigeant que d'autres. Ces rôles seraient traditionnellement associés au leadership. Si nous comparions la contribution des hauts dirigeants dans ces rôles où la personnalité du leader serait pratiquement l'unique facteur discriminatoire, découvririons-nous qu'il existe de meilleures

contributions? Certaines formes de leadership entraînent-elles une meilleure performance organisationnelle?

L'administration publique fédérale possède un outil d'évaluation de la performance de gestion des ministères et organismes, intitulé le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Cet outil pose annuellement un jugement sur la performance de gestion de pratiquement toutes les organisations fédérales. Ces évaluations sont par la suite utilisées lors des discussions de performance des sous-ministres qui influencent leur rémunération au rendement. Elles sont aussi utiles pour poser un diagnostic sur la performance de gestion des organisations, pour comparer les différentes organisations fédérales entre elles et pour identifier les meilleures pratiques.

Les données recueillies par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre des évaluations du CRG permettraient ainsi d'obtenir de l'information objective et comparable sur les contributions des hauts dirigeants dans des domaines liés au leadership. Si ces données étaient combinées à une série d'entretiens, un portrait complet de la contribution organisationnelle des hauts dirigeants liée au leadership pourrait être dressé.

L'information sur les contributions des hauts dirigeants liées au leadership pourraient ensuite être comparées aux données sur la performance organisationnelle. La politique sur la Structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR) du Secrétariat du Conseil du trésor encadre une approche pangouvernementale commune pour la collecte et la gestion de données sur le rendement permettant la reddition de comptes. Les ministères et organismes recueillent donc les données sur la performance de leur organisation selon ce cadre, puis cette information est centralisée au Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette banque de donnée pourrait être utilisée pour mieux comprendre l'efficacité des contributions des hauts dirigeants liées au leadership par l'étude de leur impact sur la performance organisationnelle.

En comparant des types organisations semblables, l'impact d'autres facteurs influençant la contribution des hauts dirigeants serait atténué. Cette étude devrait cependant avoir cours sur plusieurs années, comme il faut du temps avant de pouvoir observer les résultats concrets d'une stratégie. La mobilité des leaders limite les organisations qui seraient éligibles à une telle étude. Il serait aussi difficile d'établir un lien causal entre le rôle joué par les hauts dirigeants de l'organisation et sa performance globale à cause du nombre de facteurs pouvant influencer cette performance malgré un échantillonnage minutieux. L'étude d'initiatives stratégiques ou de très petites organisations pourrait atténuer ces interférences.

Malgré ces difficultés, cette étude serait utile pour identifier les meilleures pratiques de leadership chez les hauts dirigeants publics et, ainsi, contribuer à l'épanouissement de la littérature et de la pratique organisationnelle.

Bibliographie

- ABÉ-ATANGANA, Jacob (2000). « La légitimité et changement stratégique », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.641-653.
- AFNOR - Association française de normalisation (1987). *Vocabulaire de la documentation*, Paris, AFNOR, deuxième édition, 160 p.
- AHLSTRAND, Bruce et Henry MINTZBERG (2005). « Are Strategies Real Things? », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.32-33.
- ALLISON, Graham T. et Philip ZELIKOW (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New-York, Longman (2e ed, [1971]), 338 p.
- ANDERSON, Carl R. et Frank T. PAINE (1975). « Managerial Perceptions and Strategic Behavior », *Academy of Management Journal*, Vol. 18, no. 4, p.811-823.
- AVENIER, Marie-Josée (1995). *Le management stratégique dans la complexité : un cadre de réflexion*, ESA, Lille, mars, 16p.
- BEER, Michael, Russell EISENSTAT et Bert SPECTOR (2005). « Bottom-up Change », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.220-227.
- BERNIER, Luc (1998). « La planification stratégique au gouvernement du Québec : un cadre pour l'entrepreneuriat public ». *Management international*, automne, Vol. 3, no 1. p.15-23.
- BERNIER, Luc et Taïeb HAFSI (2007). « The Changing Nature of Public Entrepreneurship », *Public Administration Review*, mai-juin, p.488-503.
- BERNIER, Luc et Evan POTTER (2001). *Business Planning in Canadian Public Administration*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, no. 7, 96p.
- BERRY, Frances S. (2007). « Strategic Planning as a Tool for Managing Organizational Change », *International Journal of Public Administration*, vol. 30, no. 3, p.331-346.
- BLAKENEY Allan et Sanford BORINS (1992). *Political Management in Canada*, Montréal, McGraw-Hill Ryerson Limited, p.320.
- BORDELEAU, Yvan (1997). *Méthodes d'analyse et d'intervention en milieu organisationnel; ressources humaines et efficience*, Montréal, Éditions nouvelles, 297p.

- BOURGAULT, Jacques (2010). « The Role of Deputy Ministers in Canadian Government », dans DUNN, Christopher (éd.), *The Handbook of Canadian Public Administration, Second Edition*. Don Mills, Ontario, Oxford University Press, p.504-520.
- BOURGAULT, Jacques (2009). *Recueil de données de sondage 2009 auprès des sous-ministres fédéraux*. Montréal, Document inédit.
- BOURGAULT, Jacques (2008). *Résumé d'entretiens*. Montréal, Document inédit.
- BOURGAULT, Jacques (2006). « Le rôle du sous-ministre du Gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes », dans la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité*. Volume 1, Ottawa, la Commission, p.283-329.
- BOURGAULT, Jacques (2003). *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada*. Centre Canadien de gestion. 135p.
- BOURGAULT, Jacques (2002). « The Role of Deputy Ministers in Canadian Government », dans DUNN, Christopher (éd.), *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills, Ontario, Oxford University Press, p.430-449.
- BOURGAULT, Jacques (2000). « Un modèle à l'épreuve d'études empiriques », dans Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, *Manager en public*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada (IPAC), University of Toronto, p.169-181.
- BOURGAULT, Jacques, Mohamed CHARIH, Daniel MALTAIS et Lucie ROUILLARD (2003). *Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir*. Groupe de recherche sur les profils et habiletés des cadres supérieurs du gouvernement du Québec. Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, 255p.
- BOURGAULT, Jacques et Stéphanie GUINDON (2006). *L'Examen parlementaire des rapports de performance des ministères fédéraux : une étude empirique*, Ottawa, octobre 2006, CCAF-FCVI, 50p.
- BOURGAULT, Jacques et Isabelle MARSOLAIS (2002). « Le suivi de la performance, de l'incantatoire au passage à l'acte: une étude du suivi de performance de six programmes d'aide aux entreprises ». *Administration publique du Canada*, Vol 45, no. 3 (automne), p.364-338.
- BUYTENDIJK, Frank (2006). « The Five Keys to Building a High-Performance Organization », *Business Performance Management Magazine*, février, Vol 4, no. 1, p.24-30.
- BRUN, Mathias E. et John Philipp SIEGEL (2006). « What Does Appropriate Performance Reporting for Political Decision Makers Require? Empirical Evidence from Switzerland »,

International Journal of Productivity and Performance Management, Vol 55, no. 6, p.480-497.

BRYSON, John M. (2004). *Strategic Planning for public and non profit organizations 3rd ed.: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Jossey-Bass, 430 p.

CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION (Page consultée le 15 octobre 2008). Site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp>.

CARLISLE, Paul (2007). «Performance Management and the Deemise of Leadership», *The International Journal of Leadership in the Public Service*, septembre, Vol 3, no. 2, p.18-26.

CHARIH, Mohamed (2000). « La gestion supérieure dans le public : quelques observations », dans Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, *Manager en public*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada (IPAC), University of Toronto, p.145-155.

CHARIH, Mohamed (1993). « Le management stratégique dans le secteur public », *Optimum*, Vol. 24, no.1, p.5-6.

CHARIH, Mohamed (1992). « Le management du troisième type au gouvernement fédéral », dans Rolland Parenteau et collab., *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p.389-402.

CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1994). « Plans stratégiques et politiques gouvernementales : une analyse de contenu », sans Charih et Paquin, *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, École nationale d'administration publique, Sainte-Foy, p.77-89.

CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1993a). *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 42 p.

CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1993b). « La planification stratégique dans un ministère : les motifs et les conditions de succès », *Optimum*, Vol. 24, no.1, p.7-14.

COHEN, Michael D., James G. MARCH et Johan P. OLSEN (1972). « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, no. 1. (mar.), p.1-25.

CÔTÉ, Marcel (2000). « La planification stratégique », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.149-158.

- CÔTÉ, Louis et Bachir MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Québec, ÉNAP, 32 p.
- CRILLEY, Garry et Colin SHARP (2006). « Managerial Qualities and Operational Performance : a Proposed Model », *Measuring Business Excellence*, vol. 10, no. 2, p.4-5.
- CROZIER, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 412 p.
- DE BRUIJN, Hans (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. New York, Routledge (Taylor and Francis Group), 122p.
- DEMERS, Christiane (2000). « De la planification de la stratégie à la gestion de la stratégie émergente », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.169-176.
- DRUCKER-GODARD, Carole (2003). « La dynamique de portefeuille de préoccupations décisionnelles du dirigeant : le reflet de la gestion au quotidien des priorités du dirigeant », dans Laroche, Joffre et Fréry, *Perspectives en Management Stratégique*, p.241-264.
- ENTENTES DE RENDEMENT (Page consultée le 15 octobre 2008). Site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/agt-fra.asp>.
- FORTIN, Lynda (1993). *Quelques notions importantes pour le développement d'indicateurs*. Québec, MSSS.
- FORUM SUR LE RENDEMENT ET LA PLANIFICATION (Page consultée le 15 octobre 2008). Site du Forum sur le rendement et la planification, [en ligne], <http://www.ppx.ca/>.
- FREDERICKSON, James W. (1986). « Research Notes and Communications: An Exploratory Approach to Measuring Perceptions of Strategic Decision Process Constructs », *Strategic Management Journal*, Vol. 7, p.473-483.
- FROLICK, Mark N. et Thilini R. ARIYACHANDRA (2006). « Business Performance Management: One Truth », *Information Systems Management*, Hiver, Vol 23, no. 1, p.41-48.
- GARCIA, Cédric (2008). Inventaire des initiatives de planification stratégique au gouvernement du Canada, Gatineau, Document inédit.
- GAUTHIER, Benoît (2009). *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec, 767p.
- GIROUX, Nicole (2000). « Les rôles du dirigeant dans la communication de la stratégie », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.307-407.

- GIMPL, Martin L. et Stephen R. DAKIN (2005). « Management and Magic », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.87-92.
- GOSSELIN, Alain (2000). « Réaliser la stratégie: avant tout une question de ressources humaines », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.375-380.
- GREENE, Robert et Joost ELFFERS (2005). « Laws of Power », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.237-241.
- GREILING, Dorothea (2005). « Performance Measurement in the Public Sector: the German Experience », *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol 54, no. 7, p.551-567.
- HAFSI, Taieb (2000a). « La théorie conventionnaliste de la firme : la firme comme convention d'efforts », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.233-238.
- HAFSI, Taieb (2000b). « Les entreprises japonaises ont-elles un avantage compétitif en situation de complexité? », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.453-458.
- HAFSI, Taieb (2000c). « Pour survivre... résistez à la tentation des grands changements! », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.649-653.
- HAFSI, Taieb, Francine SÉGUIN et Jean-Marie TOULOUSE (2000), *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, 574 p.
- HAFSI, Taieb et Jean-Marie TOULOUSE (2000). « Les acquisitions et fusions: les choix stratégiques en conflit avec leur mise en œuvre », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.503-511.
- HALACHMI, Arie (2005). « Performance Measurement is Only One Way of Managing Performance », *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 54, no. 7, p.502-516.
- HAMBRICK, Donald C. et Phyllis A. MASON (1984). « Upper Echelons: The Organization as a Reflexion of its Top Managers », *Academy of Management Review*, Vol. 9, no. 2, p.193-206.

- HAMEL, Gary (2005). « Management Expert Gary Hamel Talks with Enron's Ken Lay About What It's Like to Launch a New Strategy in the Real World », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.183-189.
- HASS, Suzan, Pricilla BURNABY et James L. BIERSTAKER (2005). « The Use of Performance Measures as an Integral Part of an Entity's Strategic Plan », *Managerial Auditing Journal*, février, Vol. 20, no. 2, p.179-186.
- HUBER, John D. (2000.) « Delegation to civil servants in parliamentary democracies », *European Journal of Political Research*, Vol. 37, no. 3, p.397-413.
- HURLEY, James Russ (2006). « Responsibility, Accountability, and the Role of Deputy Ministers in the Government of Canada », *Commission of Inquiry into Sponsorship Program & Advertising Activities (CISPAA)*, Vol. 3, no 3, p.115-155.
- KAMARCK, Elaine C. 2007. *The End of Government... As We Know It : Making Public Policy Work*, London, Lynne Rienner Publishers, 157p.
- KAUFMAN, Stephen P. (2008). « Evaluating the CEO », *Harvard Business Review*, octobre, p.53-57.
- KOUZES, James et Barry Z. POSNER (2007). *The Leadership Challenge: getting extraordinary things done within Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 416 p.
- LEMAY, Lilly (2008). « Le devoir d'être stratège », dans Bachir Mazouz, *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presses de l'Université du Québec, 582 p.
- LIEDTKA, Jeanne (2005). « Strategy and the Art of Seduction », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.253-257.
- LINDQUIST, Evert A. (2001). « How Ottawa Plans: the Evolution of Strategic Planning », *How Ottawa Spends, 2001-2002: Power in Transition*, edited by Leslie Pal, Don Mills, Oxford University Press, p.61 à 93.
- MAHEU, Christian (2008). « L'essor du management stratégique dans les établissements publics français : quels gestionnaires, pour quelle action stratégique? », dans Bachir Mazouz, *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presses de l'Université du Québec, 582 p.
- MAZOUZ, Bachir (2008). « Vers l'émergence du véritable gestionnaire public ; De l'acte administratif à... la performance managériale », dans Bachir Mazouz, *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presses de l'Université du Québec, 582 p.

- MAZOUZ, Bachir et Jean LECLERC (2008). *La gestion intégrée par résultats; concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 440 p.
- MAZOUZ, Bachir et Marcel J.B. TARDIF (2008). « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis Proulx, *Management des organisations publiques ; théorie et applications*, 2^e édition, Presses de l'Université du Québec, 330p.
- MCCAIN, Roger (2003). *Game Theory: A Non-Technical Introduction to the Analysis of Strategy*. South-Western College Pub, 416 p.
- MILLER, Danny (2000). « Le paradoxe d'Icar », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.317-324.
- MINTZBERG, Henry (2007). *Tracking Strategies... Toward a General Theory*, New York, Oxford University Press, 405 p.
- MINTZBERG, Henry (2000). « Manager », dans Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, *Manager en public*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada (IPAC), University of Toronto, p.13-29.
- MINTZBERG, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans and Planners*, New York, Free Press, 458 p.
- MINTZBERG, Henry (1985). *Le Manager au quotidien, les 10 rôles du cadre*, Paris, Éd Organisation, 283 p.
- MINTZBERG, Henry, Bruce AHLSTRAND et Joseph LAMPEL (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour through the wilds of strategic management*, New York, Free Press, 406 p.
- MINTZBERG, Henry, Duru RAISINGHANI et André THÉORÊT (1976). « The Structure of "Unstructured" Decision Process », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, juin, p.246-275.
- MOORE, Mark H. (2000). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press, 420 p.
- MORRIS, Michael H. et Foard F. JONES. (1999). « Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector », *Entrepreneurship Theory and Practice*, automne, p.71-87.
- MOYNIHAN, Donald P. (2005). « Managing for Results in an Impossible Job: Solution or Symbol? », *International Journal of Public Administration*, Vol. 28, p.213-231.

- MUCCHIELLI, Alex (2009). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Troisième édition Armand Collin, 296 p.
- MÜNSTER, Cynthia (2009). « Wouters Making Sure Public Service Machine Working », *The Hill Times*, 10 août.
- MÜNSTER, Cynthia (2008a). « Public Service Awaits Signal from Prime Minister Harper », *The Hill Times*, 20 octobre.
- MÜNSTER, Cynthia (2008b). « Election Time: Politics and the Public Service », *The Hill Times*, 15 septembre.
- MÜNSTER, Cynthia (2008c). « Election Represents an Opportunity Window for Public Policy », *The Hill Times*, 8 septembre.
- MÜNSTER, Cynthia (2008d). « The Vision Thing: Harper Government Needs One, Says Plamondon », *The Hill Times*, 14 juillet.
- PAQUIN, Michel (1992). « La planification stratégique dans le secteur public » dans Roland Parenteau et collab, *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p.389-402.
- PATCHING, Keith (2007). *Leadership, Character and Strategy : Exploiting Diversity*, New York, Palgrave Macmillan, 271 p.
- POLITIQUE SUR LA STRUCTURE DE GESTION, DES RESSOURCES ET DES RÉSULTATS (Page consultée le 15 octobre 2008). Site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/emis-sigd/ab-ap/mrrs-sgr-fra.asp>.
- POLLITT, Christopher et Geert BOUCKAERT (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. 2d ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 364 p.
- PONGATICHAT, Panupak (2008). « Exploring Strategy-Misaligned performance measurement », *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 57, no. 3, p.207-222.
- PORTER, Michael (2005). « The CEO as Strategist », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.43-44.
- PROCESSUS D'EXAMEN STRATÉGIQUE (Page consultée le 15 octobre 2008). Site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-fra.asp>.

- RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES (Page consultée le 15 octobre 2008). Site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/prp-pep/index-fra.asp>.
- SAVOIE, Donald J. (1999). *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 480 p.
- SÉGUIN, Francine et Claude ROY (2000). « Isomorphisme et stratégie », dans Taieb Hafsi, Francine Séguin et Jean-Marie Toulouse, *La stratégie des organisations : une synthèse*, deuxième édition, Montréal, Transcontinental, p.227-232.
- SIMONS, Robert (1991). « Strategic Orientation and Top Management Attention to Control Systems », *Strategic Management Journal*, Vol. 12, p.49-62.
- SUTHERLAND, Sharon L. (1990). *The Evolution of Program Budgets in Canada: Does Parliament Benefit from Estimates Reform*, vol. 33, no. 2, p.133-164.
- SWIFT, Frank (1993). *Strategic Management in the Public Service: the Changing Role of the Deputy Minister*, Canadian Centre for Management Development, 69 p.
- THE ECONOMIST (2005). « Eenie, Meenie, Minie, Mo.... », 10 mars 1993, dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.19-22.
- THOMAS, Paul (1996). *Au-delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public*, APC, vol. 39, no. 1, p.5-36.
- VAN DE WALLE, Steven (2008). « Comparing the Performance of National Public Sectors: Conceptual Problems », *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 57, no. 4, p.329-338.
- VOYER, Pierre (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*. Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, 446 p.
- WARPP, Edward H. (2005). « Good Managers Don't Make Policy Decisions », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p 190-203.
- WEICK, Karl (2005a). « Plans in Case You Are Stuck », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.69-72.
- WEICK, Karl (2005b). « Talk the Walk », dans Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel, *Strategy Bites Back: It Is a Lot More, and Less, Than You Ever Imagined*, New York, Prentice Hall, p.223-224.

Annexe A : Questionnaire d'entrevues

Q1a) Nous allons discuter des différentes étapes de la conception du plan stratégique de votre organisation (ou des initiatives stratégiques que l'on trouve dans votre organisation, comme le rapport sur les plans et priorités, par exemple).

Vous nous dire comment, concrètement, vous êtes impliqué dans la conception de la stratégie? Voici quelques moments forts de cette étape

Moments forts	notre rôle (accompagné d'exemples)
1. Développement du processus de création de la stratégie	
Q. Création de la stratégie	
Q. Remise en question de la stratégie	
Q. Mise à jour / adaptation de la stratégie	

11) Quel fut votre rôle dans ces étapes

- Je m'assure que tout le monde a son mot à dire et est à l'aise pour le dire
- Je m'assure que des apports provenant de l'extérieur de l'organisation permettent l'arrivée d'idées nouvelles
- Je m'assure qu'il y ait un consensus autour de la stratégie

QQa) Discutons maintenant du suivi de la performance du plan stratégique. Comment fonctionne ce mécanisme?

- Quels sont les suivis mis en œuvre?
- Quelle réunion le suivi est-il discuté?
- Qui y participe?
- Quelle fréquence a lieu le suivi?

Q1N. Nuqqi? qqqiEQ? q NqqNu, faire Q1)

Q1) Quel fut votre rôle dans ces étapes

- Je m'assure que les suivis mesurent les priorités
- Je m'assure que les correctifs soient implantés

QQ Communication. Vous me donner des exemples concrets de votre implication dans les moments suivants, s'il y a lieu?

- Je communique la stratégie après sa création
- Je fais référence à la stratégie lorsque je m'adresse aux employés

- Explique le fonctionnement du mécanisme de suivi
- Communique les résultats du suivi
- Joue le rôle de porte-parole pour mon organisation en diffusant la stratégie

Q4 Autres remarques sur votre leadership personnel dans ces deux types d'opérations stratégiques et de suivi de performance

Annexe B : Grille d'analyse

		Niveau:	Hauts dirigeants				
			Sous-ministre		Sous-ministre adjoint		
Stratégie	Processus	Choix du processus de création de la stratégie	Oui				
			Non				
		Moment de la mise à jour / adaptation de la stratégie	Oui				
			Non				
		Intègre des idées provenant de l'extérieur	Oui				
			Non				
	Consultation	Toute organisation					
		Haute direction					
		À l'extérieur de l'organisation					
		Aucune					
	Répartit les responsabilités	Oui					
		Non					
	Pilotage	Questionne statu quo	Oui				
			Non				
		Remet en question les idées des autres	Oui				
			Non				
	Décision	Création de la stratégie	Établit les priorités pour toute l'organisation				
			Établit les priorités pour son secteur				
Avec les autres membres du conseil de gestion							
Travaille avec les analystes							
Consensus autour de la stratégie		Stratégie imposée de l'extérieur					
		Toute organisation					
		Haute direction					
		À l'extérieur de l'organisation					
	Aucun						

	Communication	Communique la nouvelle stratégie à l'intérieur de l'organisation	Oui, à toute l'organisation													
			Oui, à la haute direction													
			Oui, à sa division													
			Non													
		Communication à l'extérieur de l'organisation	Oui													
			Non													
		Fait souvent référence à la stratégie	Oui (stratégie organisationnelle)													
			Oui (stratégie sectorielle)													
			Non													
Suivis	Processus	À quelle réunion	Table des hauts dirigeants													
			Table des directeurs													
		Fréquence des suivis														
	Pilotage	S'assure que suivis mesurent priorités	Oui, pour toute l'organisation													
			Oui, pour son secteur													
			Oui, en équipe avec la haute direction													
			Non													
		S'assure que les correctifs sont implantés	Oui, pour toute l'organisation													
			Oui, pour son secteur													
			Oui, en équipe avec la haute direction													
			Non													
	Communication	Explique mécanisme de suivi à l'intérieur de l'organisation	Oui, à toute l'organisation													
			Oui, aux gestionnaires													
			Non													
		Communique résultats des suivis à l'extérieur de l'organisation	Oui, à toute l'organisation													
Oui, aux gestionnaires																
Non																



00186723 5