Notes Techniques

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No.1 Octobre 1991

La Stratégie de la Planification et la Stratégie de la Gestion: Que Recouvrent ces Concepts? Comment les Différencier?

By Benjamin L. Crosby

"Nous abordons des problèmes étalés sur 20 ans à l'aide de plans quinquennaux, d'un personnel en place pour deux ans et de crédits votés pour un an."

Harlan Cleveland

Pourquoi une gestion stratégique ?

Cette citation résume les raisons qui, aujourd'hui, obligent les décideurs du secteur public à établir des stratégies de planification et de gestion. La nature rapide des mutations observées dans le monde en développement, tout autant que dans les pays industrialisés, de même qu'une ouverture plus grande au niveau du paysage politique et économique, recquiert un "réajustement" des vues qui prévalaient à une époque marquée par une plus grande stabilité. Quand les PMD connaissaient un certain degré d'équilibre -- ce fut le cas dans les années 60 et 70, qui accusaient une courbe économique en progression constante, un faible endettement, des budgets gérables et une relative stabilité politique -- les responsables étaient en mesure de se concentrer, presque exclusivement, aux affaires de leurs propres organisations, confortés par la constance de la conjoncture extérieure. Les projections étaient faciles, les ressources nécessaires étaient prévisibles, la planification procédait davantage d'un simple calcul arithmétique. Aujourd'hui, les systèmes en place sont beaucoup plus transparents. Les PMD connaissent un climat politique de plus en plus instable, une économie en régression, des révisions budgétaires constantes, les intrants sont totalement imprévisibles et la planification, dans le sens traditionnel du terme, n'est plus possible.

Malgré leur nécessité, la planification et la gestion stratégique sont deux termes sujets à un certain degré de confusion. Que ce soit à dessein ou par inadvertance, ils sont souvent utilisés d'une manière interchangeable, d'où la source de confusion qu'ils créent, concernant la pertinence de leur emploi. Tel que le souligne cet exposé, la planification et la gestion stratégiques se distinguent, pour l'essentiel, par le moment où l'on met fin au processus et par l'accent placé sur la réalisation d'aspects particuliers de ce processus. Comme on pourrait s'en douter, la planification stratégique place davantage l'accent sur l'élaboration du plan stratégique et, souvent, "présume" qu'il se matérialisera. La gestion stratégique inclut spécifiquement et met en relief, le volet "exécution". A l'évidence, cela ne veut pas dire que le stade de la planification est moins important, mais, au contraire, que sa mise en oeuvre a une importance égale. La documentation fait peu de cas d'une telle distinction, pourtant, l'emploi du terme "planification stratégique" inclut très souvent la composante "gestion" de la mise en oeuvre. Et, vice versa, quand il s'agit de "planification."

Benjamin L. Crosby est directeur à MSI; il est titulaire doctorat de Washington University à St. Louis, Missouri. Il dirige le projet Implementing Policy Change pour MSI.

Les chevauchements apparaissant dans les deux concepts contribuent à la confusion. En pratique, il est certainement possible de formuler un plan stratégique sans se soucier, outre mesure, de la manière dont sa mise à exécution sera gérée. Cependant, il est probablement impossible de gérer une organisation d'une manière stratégique, sans élaborer, au préalable, des projections sur son devenir. De plus, étant donné les processus dynamiques de la planification et de la gestion stratégiques, les responsables sont mêlés, continuellement, aux phases de la planification stratégique dans le cadre de la gestion du volet "mise en oeuvre".

Autre facteur de confusion : la planification et la gestion stratégiques ne sont pas de simples outils de travail. Ils constituent aussi une attitude, une approche, pour analyser la portée de changements que le/la responsable doit confronter tant au plan intérieur qu'extérieur. L'emploi, à des fins stratégiques, des outils de la planification et de la gestion, procède essentiellement d'un mode de penser, d'un état d'esprit, d'une approche, de même que d'une méthode analytique. Afin de porter ses fruits, la gestion stratégique exige que le responsable acquière une mentalité, ou des perspectives stratégiques. Le problème posé au consultant est de déterminer comment aider le/la responsable à acquérir cette mentalité.

L'approche stratégique:

L'approche ou mentalité stratégique comporte quatre éléments principaux:

- Primo, l'approche stratégique est orientée vers l'avenir. Elle est consciente que la conjoncture changera. Elle cible le long terme, et elle s'attache à prévoir l'évolution possible d'événements au lieu de simplement y réagir quand ils surviennent. Cette approche conduit le/la responsable à s'interroger sur la position future qu'occupera son organisation, comment atteindre ce stade projeté, comment articuler les stratégies, quels sont les moyens à mettre en oeuvre et, enfin, comment gérer ces stratégies pour permettre à l'organisation de parvenir au but et de réaliser les objectifs fixés. On sait que l'avenir comporte des impondérables, mais il est non moins valable de dire qu'en conjecturant les tendances, les organisations peuvent ainsi contribuer à atténuer les effets de l'impact entraîné par l'évolution de la situation.

- Secundo, l'approche stratégique met l'accent sur des facteurs exogènes. Elle tient compte de plusieurs composants et notamment des dimensions technologiques, politiques, économiques et sociales de l'environnement. Penser en termes stratégiques, c'est être conscient que chacune de ces dimensions peut gêner ou faciliter la marge de manoeuvre d'une organisation qui s'efforce d'appliquer un programme d'action. Le climat politique détermine les dispositions à prendre; la conjoncture économique influe sur le niveau des ressources et les facteurs sociaux risquent de déterminer eux aussi qui seront les bénéficiaires de l'organisation. Penser en termes stratégiques c'est, en particulier, tenir compte de la situation politique et du contenu de l'exercice du pouvoir. Les responsables ne peuvent pas agir à leur guise. Ils doivent être sensibles aux besoins et répondre aux exigences d'éléments sur lesquels ils ont peu ou pas de contrôle. Au nombre de ces éléments, figurent les acteurs politiques et ils sont, peut-être, les plus importants.

- Tertio, l'approche stratégique vise à s'assurer que les circonstances environnantes ne lèsent pas les intérêts de l'organisation (vocation, objectifs, stratégies, structures ainsi que ses ressources) et à tenter de prévoir les dispositions qui s'imposeront. Des stratégies peuvent être rapidement dépassées par un revirement de conditions politiques, économiques et sociales ou ne plus présenter d'utilité. Les ressources traditionnelles utilisées par l'organisation pour produire ses biens et ses services peuvent soudainement devenir inaccessibles. L'approche stratégique veut que, pour maintenir une symbiose entre la politique de l'organisation et la conjoncture, il convient de réévaluer, sur une base continue, les différents aspects de l'organisation et de les modifier en fonction de l'évolution de l'environnement extérieur.

IPC Notes Techniques est une publication de l'Agence Internationale pour le Développement des Etats-Unis, bureau de Recherche et Développement, Office du Développement Economique et Institutionnel, Projet Implementing Policy Change.

L'équipe contractante pour le projet est Management Systems International (chef d'équipe); Intenational Development Management Center à l'Université de Maryland; Abt Associates, Inc.; et Development Alternatives Inc. Les bureaux IPC se trouvent à MSI, 600 Water Street, S.W., Washington, D.C. 20024. Téléphone: (202) 484-7170; Fax: (202) 488-0754

- Enfin, l'approche stratégique est un processus qui traduit une continuité et une faculté d'adaptation aux circonstances, ce qui permet de réorienter des objectifs et activités, à la lumière de changements de circonstances. C'est un processus qui exige un suivi et des mécanismes de contrôle capables de tenir les responsables informés d'une manière ponctuelle et continue. La gestion ou la planification stratégiques ne constituent pas des actions figées.

Prises dans leur ensemble, ces attitudes et comportements reflètent une façon de faire, un processus mental pour déterminer comment il importe de gérer ou de mettre en oeuvre une refonte de politique. La gestion stratégique (ou la planification) n'ont pas un usage éphémère, qui sera vite oublié, voire ignoré. Dans ce sens, elles constituent plus qu'un outil : c'est un état d'esprit.

Le processus de gestion stratégique

Que faut-il entendre par processus de gestion stratégique ? La méthode décrite ci-dessous peut servir de guide:

1. Se mettre d'accord sur le processus de gestion stratégique et l'amorcer.

2. Identifier et préciser la vocation, les objectifs et les stratégies en cours de l'organisation.

3. Identifier les points forts et les faiblesses de l'organisation.

4. Evaluer les dangers que présente la conjoncture et les possibilités qu'elle offre.

5. Identifier les éléments clés/les parties prenantes et leurs attentes.

6. Identifier les problèmes stratégiques clés confrontant l'organisation.

7. Elaborer/analyser/choisir des stratégies de remplacement et des options pour (gérer les problèmes identifiés en phase no. 6.)

8. Mise en oeuvre de la stratégie.

9. Suivi et examen général de ses performances.

La méthode décrite ci-dessus s'apparente aux autres (voir l'Annexe Un qui énonce trois approches).

Décider de ne pas aller au-delà de la phase no. 7, consisterait à limiter le processus à un exercice de planification stratégique. Fréquemment, c'est le point d'arrêt du processus, surtout lorsqu'on sépare le rôle de la gestion et de la planification stratégique. Ce phénomène se produit quand aucune disposition n'est prise pour amener la hiérarchie à penser et à agir en termes stratégique. Au lieu de cela, l'organisation cherche à se doter d'un service spécial, d'une division "planification stratégique" voire d'un guru, plutôt que d'intégrer ces deux fonctions au sein de l'hiérarchie organisationnelle. Tenus dans l'ignorance de leur complémentarité, il est souvent difficile à cette hiérarchie de discerner la valeur que revêt le plan stratégique, ce qui, par ricochet, suscitera moins d'intérêt de s'en servir de la gestion stratégique. Par contre, si l'on a recours à l'approche stratégique ou si la mentalité de l'organisation est tournée vers l'avenir, alors la planification stratégique sera entreprise dans le cadre normal des fonctions propres à la gestion.

Phase no. 1 : se mettre d'accord sur le processus. C'est le préalable à l'amorce du processus de gestion stratégique. Il s'agit, non seulement, de mener à bien ce processus mais, aussi, de déterminer, d'un commun accord, comment, quand et qui sera chargé de le faire aboutir. Le processus de gestion stratégique ne représentant pas un exercice éphémère, il est vital de prendre un engagement sur le long terme, sinon l'exercice s'avérera stérile et sera probablement considéré comme une perte de temps.

Qui participe au processus de gestion stratégique ? Il convient d'envisager dans ce cas, l'inclusion, dans ce processus, de trois catégories au moins de personnes : les principaux décideurs de l'organisation et les officiels qui seront directement responsables de la mise en oeuvre de la politique arrêtée; ceux qui ont un intérêt majeur à voir cette politique aboutir : au sein ou non de l'organisation, qu'ils en soient partisans ou adversaires, qu'il s'agisse de clients ou de fournisseurs; et ceux dont l'expertise peut constituer un atout dans l'analyse de la politique à adopter ou à exécuter. Bien qu'il faille encourager une participation relativement large au processus, il faut aussi s'assurer que de tels groupes ne sont pas élargis au point d'entraver les décisions à prendre.

Comment faut-il amorcer le processus ? Tout d'abord, l'aval pour mener à bien le processus de gestion stratégique et l'engagement de souscrire en ce sens, doivent être obtenus de l'un ou de plusieurs des principaux décideurs de l'organisation. Une fois cet

aval et engagement donnés, il convient de décider de la marche à suivre et de déterminer qui sera impliqué dans le processus. Si les problèmes sont complexes et s'il est nécessaire de réunir un éventail, relativement large, d'acteurs et de parties directement intéressées, la tenue d'ateliers pourrait alors être envisagée. Si les questions en cause sont moins complexes ou, si elles appellent un nombre restreint d'acteurs, des consultations directes ou en petit comité pourraient, dans ce cas, s'avérer plus efficaces.

Phase no. 2 : Identifier et préciser la vocation de l'organisation, ses objectifs et stratégies en cours. Une fois qu'une organisation a convenu d'engager un processus stratégique, la première tâche à accomplir est de définir la mission organisationnelle, sa situation vis-à-vis son environnement externe et les besoins qu'elle cherche à satisfaire. De quels besoins s'agit-il, et quelle valeur faut-il attacher à les satisfaire ? Le plus souvent les organisations créent un service ou un produit et négligent de vérifier périodiquement si ce produit répond ou non à la demande ou si, le fait d'y répondre, a vraiment de l'importance. Quel est le profil du personnel au sein de l'organisation, quelle valeur représente-t-il ? Quels sont ses besoins satisfaits par l'organisation ? (Lorsque les ressources font défaut et que les demandes sont satisfaites à moitié, les organismes deviennent vulnérables et s'exposent à des compressions budgétaires, à une annulation ou absorption par d'autres organisations). Quels sont les objectifs de l'organisation, et dans quelle mesure concordent-ils avec les besoins et demandes de la clientèle, des parties intéressées et éléments ciblés ? Quelles sont les stratégies adoptées par l'organisation pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée ? L'organisation est-elle priée de procéder à des changements fondamentaux dans son mode d'opérer ou auprès de ses clients ? Dans l'affirmative, quels sont ces changements ?

A ce stade, Louise White, dont le schéma proposé est incorporé dans l'exposé sur le projet IPC, fait valoir que la politique en question doit être examinée en fonction de sa compatibilité avec la vocation de l'organisation, de ses objectifs et de sa stratégie. Dans cette perspective, il est nécessaire de définir les buts de cette politique, la nature du service ou de l'activité envisagés, les avantages à en retirer, leurs bénéficiaires, de même que de décrire la complexité de la politique en cause. (White, 1989).

Clarifier la mission, les objectifs et les stratégies visés, revêt un caractère fondamental pour amorcer le processus stratégique. Ceci équivaut à brosser un tableau décrivant la position de l'organisation, ce qu'elle accomplit et comment elle opère. Ce procédé devrait aussi contribuer à établir quelles sont les politiques ou attentes qui peuvent être avancées par l'organisation et celles qui serout freinées.

Phase no. 3 : Identifier les points forts et les faiblesses de l'organisation. Une méthode consiste à faire l'inventaire des ressources de base : qualifications professionnelles, assises financières ou disponibilités etc. L'organisation a-t-elle les moyens d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée ou de mettre en oeuvre les stratégies adoptées ? Quels sont les niveaux des ressources au sein de l'organisation ? Quel est leur degré de disponibilité ?

L'inventaire des ressources étant, par lui-même, insuffisant, l'organisation doit faire le bilan de ses accomplissements. Dans quels domaines se montre-t-elle performante, lequel laisse-t-il à désirer ? Ce bilan permettra de se faire une meilleure idée de la répartition des ressources et de déterminer, dans quelle mesure, elles sont utilisées rationnellement. Une organisation peut disposer d'excellents éléments pour faire de la recherche, mais, si sa tâche première est axée sur la fourniture de services, de telles compétences risquent d'être beaucoup plus un point faible qu'un atout. Toutefois, il ne faut pas automatiquement en conclure que ce talent inutilisé est superflu. De telles compétences pourraient s'avérer fort utiles dans le cas d'une restructuration rendue nécessaire pour mieux faire face à des circonstances nouvelles.

En dehors des compétences et ressources, d'autres éléments doivent être pris en considération : quelle est la nature du climat organisationnel (existe-t-il des clivages, sont-ils conflictuels) ? Les participants s'adaptent-ils aisément ? (accepteraient-ils de nouvelles tâches ? Depuis combien de temps font-ils la même chose) ? Comment l'organigramme est-il articulé (est-il rigide, a-t-il été sensiblement remanié dans le passé, et quelle réaction a-t-il engendré) ? Une structure informelle est-elle en place ? (comment fonctionne-t-elle ? Est-elle plus appropriée que le schéma formel) ? Quelle est la nature des mesures d'encouragements ? (sont-elles motivantes et incitent-elles à innover ? Permettent-elles de recruter et de maintenir un niveau suffisamment élevé de personnel) ? Quels sont les éléments qui privilégient les

performances, ceux qui leur nuisent, de même que ceux qui pourraient faciliter l'adoption de changements et ceux qui les contrecarrent?

Phase no. 4 : Évaluer les dangers dans l'environnement et les possibilités offertes. Bien que l'on constate fréquemment chez les responsables une tendance à se concentrer sur les affaires intérieures de l'organisation, il est nécessaire de suivre la conjoncture à l'extérieur et de faire montre de lucidité devant la nature souvent volatile de la situation politique dans des pays en pleine mutation.

Les changements intervenant aux plans politique, économique, social et technologique auront des prolongements sur l'articulation de la ligne de conduite et des objectifs que se fixe une organisation. Quelles sont les tendances majeures qui se dessinent dans chacun de ces domaines et qui auront un certain impact sur les activités de l'organisation ? Quelles pourraient être les conséquences prévisibles de l'institution de mesures macro-économiques sur les ressources financières de l'organisation ? Quelle est la nature du soutien politique apporté aux mesures envisagées ? Qu'en est-il de la stabilité politique du régime actuel ? Faut-il s'attendre rapidement à des changements au sein de l'équipe dirigeante ? à un remaniement des principaux membres de cabinet ? Ce remaniement affectera-t-il la trame et la mise en oeuvre des mesures envisagées? Dans quelle mesure les principales coalitions au sein du gouvernement commencent-elles à bouger ? Une refonte imminente des priorités est-elle à prévoir ? L'opposition politique est-elle agissante ? Quel est le rôle joué par des forces internationales ou acteurs dans la détermination des politiques ? Dans quelle mesure l'appartenance sociale des principaux clients de l'organisation a-t-elle changé ? Ne correspond-t-elle plus aux ressources de l'organisation ? Ses besoins ont-ils évolué avec le temps ?

L'appareil bureaucratique et institutionnel, auquel est confronté l'organisation constitue un facteur important. L'organisation est-elle autonome ? rattachée à un ministère ou bien doit-elle coordonner ses actions avec d'autres entités ? Quelle est la nature des mécanismes en place ? D'autres organisations exercent-elles la même activité ? Quel rôle jouent-elles ? Encourage-t-on la coopération ?

Phase no. 5 : Identifier les éléments clés, les parties prenantes, leurs attentes et leurs ressources. Les attentes et demandes des parties prenantes revêtent un aspect capital quand une organisation doit décider de la marche à suivre et des moyens à prévoir pour aboutir au but fixé. Les parties prenantes ou les éléments ciblés sont ceux qui sont directement intéressés par les décisions ou actions de l'organisation et qui, dans une certaine mesure, sont capables d'exercer une influence sur leur issue. Les parties prenantes sont la principale source de soutien politique de l'organisation et d'une manière tangible, sa raison d'être. Un large éventail d'acteurs pourraient être inclus dans ce groupe : concurrents, bénéficiaires, patronat, salariés, partis politiques, consommateurs, donateurs internationaux, etc. Que veulent obtenir ces groupes de l'organisation ? sont-ils satisfaits de la gamme actuelle des services fournis et des niveaux de performance ? Leurs centres d'intérêts se déplacent-ils ? Dans quelle direction ? Et, dans cette perspective, l'organisation est-elle en mesure de réagir favorablement à ce développement ?

Il convient de se montrer prudent en examinant les intérêts des parties prenantes. On peut être tenté de vouloir examiner systématiquement le cas de chaque acteur susceptible de présenter un certain intérêt ou d'avoir de l'influence au sein de l'organisation. Pareille tentation doit être évitée et l'analyste doit veiller à ne classer dans cette catégorie que ceux qui sont susceptibles d'avoir un impact réaliste et suffisamment puissants.

Phase no. 6 : Identifier les problèmes stratégiques clés aux quels est confrontée l'organisation. La somme d'informations générées par les cinq points précédents devrait permettre d'identifier une série de questions fondamentales ou de problèmes clés concernant le champ d'actions de l'organisation, face à son environnement. Ces problèmes peuvent concerner la mission de l'organisation, ses produits ou ses services, ses clients, ses mécanismes de financements, sa gestion ou ses relations avec certaines parties prenantes. Les questions stratégiques représentent les principaux problèmes à régler d'une manière efficace, sinon l'organisation peut s'attendre à des résultats fâcheux. Le traitement efficient des questions stratégiques peut induire des changements fondamentaux dans la manière dont l'organisation conduit ses affaires. De telles questions peuvent générer un conflit au sein de l'organisation, étant donné que leur résolution produira des gagnants et des perdants, tant intérieurement qu'extérieurement. L'organisation doit être prête à faire face à ce conflit.

L'identification de questions ou problèmes stratégiques exige d'en spécifier la nature, d'indiquer exactement pourquoi l'organisation est confrontée à un problème,

ainsi que les conséquences organisationnelles de l'inaction. Trop souvent, on néglige de porter suffisamment d'attention à l'identification d'un problème résultant d'une mauvaise répartition des ressources et d'occasions manquées. Il importe de déterminer si l'organisation peut ou non faire quoi que ce soit, si la question est incontournable, là n'est pas le problème. Les responsables doivent aussi savoir qu'il est impossible d'aborder simultanément toutes les questions. Par conséquent, elles doivent être identifiées en fonction de leur importance à court, moyen et long terme et de l'urgence de l'action à entreprendre. Les responsables découvriront que l'énergie consacrée à déterminer la nature d'un problème ou d'une question portera ses fruits lors de la formulation de stratégies pour les cerner.

Phase no.7 : Elaborer/analyser/choisir des stratégies de rechange et des options pour gérer les problèmes décrits dans la phase no. 6. Une fois que les questions et problèmes sont identifiés, il convient de formuler les stratégies qui permettront de les résoudre. Généralement, il existe plus qu'une option pour cerner le problème. Ces options doivent être examinées pour comparer leur viabilité, possibilités et avantages. La stratégie envisagée a-t-elle des chances d'être porteuse tant dans la pratique qu'en théorie ? L'organisation est-elle en mesure de mener à bien la stratégie ? Est-elle acceptable aux yeux de ceux qui sont chargés de la mettre en oeuvre et de ceux qu'elle vise ? L'organisation dispose-t-elle des ressources humaines et matérielles nécessaires ainsi que le savoir-faire recquis ? La structure organisationnelle appropriée est-elle en place ? La stratégie retenue accomplira-t-elle ce que désire le responsable et ceux qu'elle vise en retireront-ils des avantages ? A-t-elle un caractère durable et peut-elle s'adapter aux changements d'environnement prévus ? Est-elle souple ? Le calendrier de la stratégie permet-il de disposer, d'une manière soutenue, des ressources de base nécessaires ?

L'attrait de cette stratégie étant lié à des valeurs et objectifs au plan organisationnel et environnemental, est-elle compatible avec la mission que s'est tracée l'institution ou avec ses objectifs fondamentaux et/ou avec la vocation et les objectifs d'organisations qui collaborent avec elle ? La stratégie vise-t-elle les bénéficiaires qui sont les plus appropriés ? Est-elle compatible avec le système juridique et l'appareil bureaucratique en place ? Comment réagira-t-elle aux tendances projetées pour le moyen et le long terme ? Saura-t-elle s'ajuster ? De quelle manière affectera-t-elle les parties prenantes, la stratégie est-elle compatible avec leurs valeurs et attentes ?

Phase no. 8 : Mise en oeuvre de la stratégie. Cette mise en oeuvre d'une stratégie ne procède pas d'un processus automatique. Il comporte deux volets importants. Le premier a trait à l'élaboration d'un plan d'action qui définit (sur la base du quoi, qui, quand et comment) les actions nécessaires et les modalités d'exécution de la stratégie. Les objectifs relatifs aux performances seront aussi spécifiés. La plupart des informations nécessaires au développement du plan d'action auront été fournies dans la phase 7.

Le second volet a trait aux actions qui visent à établir un ordre de priorités et à utiliser les ressources. Dans le contexte d'une restructuration, ces actions peuvent procéder (mais ne pas être limitées à) de changements opérés dans la structure organisationnelle : mutations et reclassification de personnel; instauration de nouvelles routines, tâches, procédures; mesures d'encouragement, modernisation des moyens de production d'articles nouveaux ou services, commercialisation de nouveaux services ou création d'une demande parmi de nouveaux bénéficiaires ou consommateurs; mise au point de nouveaux mécanismes de financement, organisation de coalitions afin de maintenir des assises politiques ou budgétaires, et le soutien de bénéficiaires; articulation de mécanismes de collaboration avec des organisations coopérantes. A noter que la tâche du responsable dépasse le cadre de la simple conduite des opérations à l'intérieur de son organisation, celles-ci devant tenir compte étroitement de circonstances extérieures.

Phase no. 9 : Suivi et examen général des performances. La gestion stratégique présuppose des changements continuels. Des mécanismes doivent donc être mis sur pied pour suivre et analyser le comportement de l'organisation concernant la réalisation des objectifs fixés aux termes du plan d'action. L'environnement étant sujet à des changements : remaniements ministériels, tenue d'élections, demandes de rallonges ou amputations budgétaires, les priorités changent elles aussi. Le flux des ressources peut être inégal. Tous ces facteurs peuvent altérer les performances, les priorités et le bien-fondé de certaines politiques. Pour demeurer en symbiose avec le climat extérieur l'organisation doit dépister ces changements afin de réajuster sa politique en conséquence.

Le système de suivi mis en place, doit avoir un caractère continu et régulier afin de pouvoir valablement alimenter le processus de décision. Le responsable doit établir des mécanismes de contrôle pour juger de l'efficacité des ressources employées. Enfin, il est vital que le processus de suivi soit opportun et viable.

APPENDICE

Différentes approches de la planification et de la gestion stratégique.

Les textes publiés accordent une grande attention à la gestion et à la planification stratégiques mais ils mettent surtout l'accent sur le secteur privé. Quoi qu'il en soit, ces dernières années un intérêt croissant s'est manifesté à leur égard et des publications (e.g. Ring et Perry, 1985. Samuel Paul, 1983) ont été consacrées à leur application au secteur public. Trois approches sont brièvement décrites dans cet appendice.

Deux ouvrages récents consacrés à la planification et à la gestion stratégiques dans le secteur public illustrent les chevauchements entre les deux concepts. Chacun de ces ouvrages développe un "processus" stratégique réalisé en plusieurs étapes. Nutt et Backoff (1987), Bozeman et Straussman (1990) définissent, en six points, les grandes lignes d'une gestion stratégique viable. Ce schéma constitue donc un fil directeur pour guider la gestion stratégique :

1. **Tenir compte du passé :** analyser l'historique de l'organisation, sa mission et son mandat.

2. **Dresser un bilan :** jauger les ressources actuelles de l'organisation aux plans financier, organisationnel et humain.

3. **Evaluer les problèmes :** identifier les questions qui affecteront grandement les performances et les capacités de l'organisation.

4. **Elaborer des stratégies :** formuler des stratégies de remplacement pour répondre aux problèmes identifiés et les gérer.

5. **Juger des possibilités de réalisation :** évaluer les capacités de l'organisation à mener à terme la stratégie retenue.

6. **Mise en oeuvre :** application de la stratégie choisie.

Il est aisé de noter les parallèles qui existent entre les formules proposées par Bozeman et Straussman et le processus de planification stratégique en huit points définit par John Bryson (1988) :

1. Amorcer et avaliser un processus de planification stratégique.

2. Identifier les mandats de l'organisation.

3. Définir la mission et les valeurs de l'organisation.

4. Evaluer les potentiels offerts et les menaces posées par la conjoncture.

5. Evaluer le climat de l'organisation : ses points forts et ses faiblesses.

6. Identifier les questions stratégiques auxquelles est confrontée une organisation.

7. Formuler des stratégies pour gérer les problèmes.

8. Avoir une vision organisationnelle rationnelle pour l'avenir.

Louise White (1989) définit un processus stratégique similaire mais plus succinct :

Phase no. 1 S'accorder sur un processus de mise en oeuvre d'une stratégie.

Phase no. 2 Définir ou évaluer la situation (ceci inclut l'analyse de l'environnement extérieur et intérieur, du contenu de la politique de même que les attentes et ressources des parties prenantes).

Phase no. 3 Identifier les problèmes stratégiques.

Phase no. 4 Elaborer une stratégie de mise en oeuvre.

Phase no. 5 Elaborer un processus de contrôle des résultats et procéder aux ajustements requis.

En quoi ces "processus" diffèrent-ils ? En fait, est-ce uniquement dans la phase finale de chacun d'eux ? Bryson conclut le sien par la formulation de stratégies et par une vision organisationnelle rationnelle pour l'avenir. Bozeman et Straussman concluent leur processus par l'application des stratégies formulées. Le

modèle de Bryson ne rend pas les planificateurs directement responsables de la mise en oeuvre de leur plan d'action sauf au cas où ces mêmes personnes doivent gérer la stratégie (la planification et la gestion ne sont pas des activités cloisonnées dans toutes les organisations). Mais, en toute justice, Bryson insiste sans appel, sur le fait que les options formulées pour cerner des problèmes stratégiques soient réalisables et acceptables. Le fait de l'assurer, pourrait être interprété comme un gage de mise à exécution.

White, quant à elle, va plus loin que ces deux confrères. Alors que Bozeman et Straussman terminent par "la mise en oeuvre", White offre en conclusion à son modèle de gestion stratégique des suggestions pour élaborer des mécanismes de suivi afin d'apporter au processus les ajustements et corrections qui s'imposent. Ce dernier point est vital et mérite d'être souligné. L'ajustement en cours dans les PMD tend à être expliqué par la volatilité de la situation. Mais supposer qu'une stratégie n'est pas sujette à révision ou modification (et souvent à des révisions ou modifications en profondeur) procéderait de la myopie. Les mécanismes instaurés pour s'assurer que la politique de l'organisation tient compte des circonstances extérieures et qu'elle progresse vers la réalisation de ses objectifs, revêtent donc une importance cruciale.

L'autre différence réside dans la manière dont chacun traite des circonstances extérieures. White et Bryson leur accorde une place spécifique considérable dans les étapes du processus stratégique qu'ils décrivent. Bozeman et Straussman reconnaissent l'importance que revêt l'environnement extérieur ainsi qu'en témoignent les extraits suivants de leur travaux :

L'un des buts de la gestion stratégique est de servir d'intermédiaire entre l'organisation et son environnement.

La gestion des affaires publiques recquiert nécessairement de prêter attention à l'environnement de l'organisation, car l'influence qu'exerce l'autorité politique émane de l'environnement mais elle prévoit les changements à venir et agit en conséquence. La gestion stratégique des affaires publiques ajoute un élément : entrevoir l'avenir exige d'avoir connaissance de l'exercice de l'autorité politique.

Toutefois, à l'inverse de White ou de Bryson, Bozeman et Straussman, dans la trame qu'ils recommandent, ne spécifient pas comment il convient de procéder à l'analyse de l'environnement extérieur. Elle est implicite. Le danger de cette approche c'est qu'une telle analyse risque d'être négligée car jugée trop ardue ou trop ténue pour ajouter quoi que ce soit. Etant donné l'impact de l'environnement sur les organismes publics, une analyse explicite et directe est impérative.

Le fait que les deux approches emploient le terme "stratégique" n'a rien d'étonnant, elles dénotent une grande convergence de vues. La stratégie ou perspectives stratégiques témoignent d'une mentalité tournée vers l'avenir. La stratégie ne concerne pas le passé, sauf pour en tirer les leçons qu'il inspire et des éléments d'information appropriés. La stratégie concerne l'avenir mais, en raison de ses inconnues, les incertitudes qu'il laisse planer sont d'autant plus grandes. Les tâches entreprises pour le très court terme n'apporte généralement pas de l'eau au moulin stratégique. Mais plus l'horizon, en terme de temps, est éloigné et plus le niveau d'incertitudes s'accroît. Etant donné que la stratégie implique l'avenir et particulièrement l'avenir à moyen et à long terme, le facteur d'incertitude devient une partie du problème stratégique. La stratégie équivaut à un pari : en d'autres termes que l'avenir évoluera d'une certaine manière et que la vision particulière de l'avenir que se fait le responsable se reflète dans le choix d'une stratégie qui sera la bonne.

REFERENCES

Barry Bozeman et Jeffrey D. Straussman, *"Public Management Strategies: Guidelines for Management Effectiveness"*. Oxford: Editions Jossey-Bass, 1990.

John M. Bryson, *"Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations"*. Oxford: Editions Jossey-Bass, 1988.

Robert H. Hayes, "Why Strategic Planning Goes Awry", *New York Times*, 20 avril 1986.

P.C. Nutt et R.W. Backoff, " A Strategic Management Process for Public and Third-Sector Organizations", publié par le "Journal of the American Planning Association", 1987, 53, pp. 44-57.

Samuel Paul, *"Strategic Management of Development Programmes: Guidelines for Action"*, Genève, Bureau International du Travail, "Management Development Series", no. 19, 1983.

P.S. Ring et J.L. Perry, "Stategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", publié par l'*Academy of Management Review*, 1985, 10, pp. 287-86.

Louise G. White, *"Managing Policy Reform in the LDCs"*, Boulder, Colorado. Editions

_____, "Implementing Policy Changes" (unpublished paper attached to USAID Project Paper for Implementing Policy Change Project.) September, 1989.