

La planification stratégique au gouvernement du Québec : un cadre pour l'entrepreneuriat public



LUC BERNIER

École nationale d'administration publique

RÉSUMÉ

La planification stratégique est devenue à la mode dans le secteur public autant que dans le secteur privé. Les recherches sur le sujet avaient jusqu'ici surtout conclu que celle-ci ne pouvait guère être utile dans un milieu où la prise de décision est gradualiste. Les travaux présentés dans cet article, à la suite de séries d'entrevues, portent au contraire à croire que la planification stratégique formelle donne un cadre de référence pour des activités entrepreneuriales dans des organisations qui sont mieux décrites par le modèle des anarchies organisées; selon ce dernier, les organisations ont des finalités mal définies et ont de la difficulté à interpréter leur environnement complexe. La planification stratégique a permis à ces organisations d'augmenter leur légitimité dans leur environnement étatique et d'accroître la cohérence des objectifs poursuivis en permettant de définir une culture organisationnelle commune. L'analyse empirique couvre neuf sociétés d'État étudiées à l'époque des vagues de privatisations et le ministère des Affaires internationales du Québec avant la réforme de 1996.

ABSTRACT

Strategic planning is just as in vogue in the public sector as it is in the private sector. Research in this area has thus far concluded mainly that it is not very useful in an environment where decision making is gradualist. The findings presented in this article, which are based on a series of interviews, lead one to believe, however, that formal strategic planning provides a frame of reference for entrepreneurial activities in organizations that are best described by the organized anarchies model, whereby the organizations have poorly defined objectives and difficulty interpreting their complex environment. Strategic planning has enabled these organizations to increase their legitimacy in their governmental environment and to increase the coherence of their objectives by making it possible to define a common organizational culture. The empirical analysis covers nine government corporations studied during the privatization wave and Quebec's ministère des Affaires internationales before the 1996 reform.

RESUMEN

La planificación estratégica se ha puesto de moda tanto en el sector público como en el sector privado. Hasta ahora, las investigaciones sobre el tema habían concluido sobre todo que no podía ser útil en un medio en el cual la toma de decisiones es gradualista. Los trabajos presentados en este artículo, a raíz de una serie de entrevistas, indican al contrario que la planificación estratégica formal proporciona un marco de referencia para actividades empresariales en organizaciones que mejor se describen mediante el modelo de las anarquías organizadas; según dicho modelo, las organizaciones tienen finalidades mal definidas y les resulta difícil interpretar su ambiente complejo. La planificación estratégica ha permitido a estas organizaciones incrementar su legitimidad en su ambiente estatal y aumentar la coherencia de los objetivos perseguidos al permitir definir una cultura organizacional común. El análisis empírico abarca nueve sociedades de estado estudiadas en la época de oleadas de privatizaciones así como el Ministerio de Asuntos Internacionales de Quebec antes de la reforma de 1996.

Depuis le début des années quatre-vingt, coïncés entre la mondialisation, les difficultés budgétaires, les changements technologiques et l'aliénation des populations vis-à-vis de leur gestion, les gouvernements occidentaux ont cherché de nouvelles façons pour améliorer la gestion des organisations publiques (Aucoin, 1995; Dobell et Bernier, 1997). Une des solutions mises de l'avant a été d'utiliser les outils de la planification stratégique. Celle-ci peut être définie comme un « processus systématique grâce auquel l'organisation examine les opportunités et les menaces de l'environnement, analyse ses forces et ses faiblesses, révisé ou définit sa mission, élabore ses priorités, fixe ses objectifs et détermine les moyens pour les atteindre » (Charih, 1993:5)¹.

La planification stratégique fut tout d'abord populaire dans le secteur privé avant d'être transplantée dans le secteur public, comme l'ont été la qualité totale, le *benchmarking*, la réingénierie et d'autres modes. Non seulement les méthodes du privé conditionnent-elles actuellement la pratique de l'administration publique mais, qui plus est, la théorie dominante dans le domaine, le nouveau management public, plaide en faveur de ce transfert (Osborne et Gaebler, 1992; Charih et Daniels, 1997).

Les succès de la planification stratégique dans le secteur public ont été jugés relatifs par plusieurs parce que l'environnement y est trop turbulent (Denis, Langley et Lozeau, 1993; Stone et Brush, 1996:633). Certaines organisations gouvernementales établissent des plans stratégiques après de longs processus rigoureux, mais utilisent toutefois peu les plans produits. On pourrait expliquer ce résultat par le fait que la logique politique des gouvernements démocratiques est souvent réactive, sinon improvisée, et teintée autant par les cycles électoraux que par l'idéologie du parti au pouvoir.

1. Cette définition est très proche de celle de la stratégie que donnent les mêmes auteurs : « un processus permettant d'établir les orientations générales de l'organisation en définissant sa mission, ses objectifs, ses valeurs et sa philosophie de gestion, les produits et services qu'elle entend offrir et les moyens qu'elle compte utiliser pour atteindre ses objectifs. » Tiré de Charih et Paquin (1993A:iii).

Des efforts considérables de planification peuvent être remis en question par un changement de ministre ou des difficultés budgétaires. Pourtant, des administrations publiques continuent de faire de la planification même si elles peuvent prétexter que la mode est passée. Des organisations fort complexes ayant de la difficulté à prioriser leurs objectifs investissent dans des processus formels de planification. Même si les plans ne sont pas forcément utilisés formellement par la suite, leur préparation a des vertus pour les organisations qui y investissent. L'utilité des investissements en planification stratégique est souvent moins dans le produit de cette planification que dans le déroulement du processus requis et dans le fait qu'elle fournit un cadre de référence dans des organisations où la définition de la mission est en général un compromis entre différents intérêts, compromis demeuré souvent nébuleux dans sa formulation pour ne pas heurter ces intérêts.

Les recherches sur la planification stratégique dans le milieu gouvernemental ont été faites généralement par des gens qui présumaient que les administrations publiques pouvaient être rationnelles (Charih et Paquin, 1993A). Pourtant, il existe de nombreuses organisations gouvernementales où la rationalité laisse à désirer, comme celles dont il est ici question. Comme Kingdon (1995, ch. 4) l'a proposé pour l'étude des politiques publiques dans le système américain, nous croyons que le modèle gradualiste ne donne pas toute la mesure du caractère itératif de la prise de décision dans le secteur public. Cet article est basé sur l'étude d'organisations du gouvernement du Québec qui peuvent être perçues en ce sens comme des cas limites pour la recherche sur la planification stratégique (Eckstein, 1975). Ces organisations peuvent être décrites par le modèle des anarchies organisées (Cohen, March et Olsen, 1972; Padgett, 1980). Ce modèle propose que de telles organisations sont caractérisées par trois propriétés générales : des préférences problématiques, c'est-à-dire que la mission de l'organisation n'est pas clairement définie; une technologie mal comprise par ses membres; et une participation fluide de ces membres. Padgett (1980) a ajouté que seules les deux premières caractéristiques sont nécessaires; autrement dit, une hiérarchie classique peut être une anarchie organisée.

Les organisations publiques dont il est question dans ce texte ont publié des plans stratégiques sophistiqués dont l'usage, pour employer un euphémisme, est fort limité. On peut pourtant conclure dans leur cas que la planification stratégique a néanmoins été un succès parce qu'elle a servi, d'un côté, à améliorer la légitimité de ces organisations dans leur environnement étatique, ou de l'autre, à cimenter leur culture organisationnelle. La planification stratégique fournit un cadre pour les activités entrepreneuriales des dirigeants de ces organisations, comme nous le verrons dans cet article. Dans ces organisations où il fallait négocier ou discuter la mission, c'est le processus de planification qui a permis de dégager une vision et une marge de manœuvre.

La méthode de recherche par entrevues a été privilégiée pour étudier ces organisations où les archives sont rares et

où il n'y a souvent pas de centre de documentation. Cette méthode a permis d'ajouter à la recherche documentaire et à l'analyse statistique ou aux rares études rigoureuses déjà faites sur ces organisations. La recherche, qui couvre la période 1960-1996², porte tout d'abord sur neuf sociétés d'État québécoises de qui le gouvernement exige la publication de plans stratégiques depuis 1979 et où nous avons fait 37 entrevues avec des dirigeants à la fin des années 1980 : la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société générale de financement (SGF), la Société de développement industriel (SDI), Radio-Québec, la Société québécoise d'exploitation minière (SOQUEM), la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR), la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA) et la Sidérurgie québécoise (SIDBEC). Depuis, SIDBEC a été vendue, Radio-Québec est devenue Télé-Québec, la SDI est devenue Investissements Québec et d'autres ont vu leurs activités transformées ou réduites. Ces entreprises formaient et forment encore l'essentiel des sociétés d'État du gouvernement du Québec si on leur ajoute Hydro-Québec, qui a déjà été l'objet d'études poussées (Hafsi et Demers, 1989; Faucher et Bergeron, 1985).

Les sociétés d'État ont formulé des plans de développement stratégique qu'elles ne peuvent suivre que difficilement. Comme il est expliqué à la deuxième section, leur croissance dépend de leur entrepreneuriat et non de leur planification. Qui plus est, celles qui sont en situation de concurrence avec le secteur privé considèrent qu'elles ne peuvent étaler au grand jour ce qu'elles comptent faire au cours des trois ou cinq prochaines années. Les plans stratégiques répondent principalement à un besoin rituel de leur environnement gouvernemental et améliorent leur légitimité. Dans un contexte où le gouvernement pensait à les privatiser, l'élaboration de ces plans et leur acceptation par le gouvernement ont été essentielles à leur survie.

L'autre organisation étudiée ici est le ministère du gouvernement du Québec chargé de ses activités internationales qui s'est appelé, selon les époques, ministère des Affaires internationales, puis ministère des Relations internationales après que ses activités commerciales eurent été transférées au ministère de l'Industrie et du Commerce. Nous y avons interviewé, surtout en 1994 et en utilisant un questionnaire similaire à celui de l'étude précédente, une quarantaine de cadres et des représentants du Québec à l'étranger. Des efforts considérables furent faits en planification au cours des 15 dernières années à ce ministère (Bernier, 1996). Ces efforts n'ont guère eu de suites heureuses. La politique de 1984 est restée lettre morte à la suite d'un changement de gouvernement en 1985. La politique de 1991 est demeurée relativement inutilisée. La fermeture des délégations du Québec à l'étranger, symbole le plus visible de cette politique, fut, semble-t-il, décidée en 15 minutes sans aucune

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

référence aux évaluations préalables de ce réseau (Bergeron, 1988) ou à cette politique et uniquement pour des considérations budgétaires à courte vue que le gouvernement regrettait un an plus tard. Dans ce cas, l'effort de planification a permis cependant de lier les cultures organisationnelles des fonctionnaires venant de deux ministères qui furent fusionnés pour créer le ministère des Affaires internationales en 1988, mais rescindé en 1996. Entre ces deux dates, l'effort de planification stratégique a donné une certaine cohérence aux activités internationales du Québec.

Les limites des efforts de planification stratégique n'ont pas empêché ces organisations de réussir. Certaines sociétés d'État québécoises sont fort rentables et sont devenues des joueurs majeurs de l'économie québécoise contemporaine. Leur performance financière donne la mesure de leur réussite (Bernier *et al.*, 1997). L'effort international du Québec a, quant à lui, été salué comme le cas le plus achevé d'une politique internationale d'un État non souverain (Balthazar *et al.*, 1993). En même temps, la planification stratégique s'est avérée utile dans ces organisations, comme nous le verrons plus loin.

Dans la première partie du texte, nous passons en revue les ouvrages qui ont adapté le concept de la planification stratégique au secteur public québécois. Dans la deuxième partie, nous présentons ce que nous avons retenu sur la planification dans les sociétés d'État. Dans la troisième partie, nous passons aux relations internationales du Québec, puis nous cherchons, en conclusion, à tirer des leçons de ces études en tenant compte de la littérature sur la planification stratégique.

La planification stratégique dans le secteur public québécois

L'étude de la stratégie est un domaine qui a connu un développement rapide au cours des quinze dernières années³. Une revue en anglais lui est entièrement consacrée, des associations internationales se consacrent à son étude. Les numéros 1 et 2 du deuxième volume de *Management international* (1997) présentent succinctement les différents enjeux qui animent la recherche en stratégie. Comme Richard Déry (1997) l'a souligné dans sa présentation du premier de ces numéros, certaines tensions programmatiques existent. Certains voudraient que la recherche soit tout d'abord axée sur la résolution de problèmes concrets de gestion stratégique alors que d'autres souhaitent profiter des avancées des sciences sociales. L'étude de la stratégie se fait en se

référant aux divers courants existant en épistémologie. Diverses approches méthodologiques sont aussi utilisées en parallèle. On étudie autant les processus, les communications entourant des changements stratégiques que leurs finalités et leur mise en œuvre. On distingue également la stratégie de la planification stratégique et de la politique d'entreprise. Alors que certains s'interrogent sur les fondements épistémologiques du management stratégique, d'autres estiment que les études en stratégie doivent être immédiatement utilisables par les gestionnaires. On se demande également qui doit faire de la stratégie : les gestionnaires ou des spécialistes ? On s'inquiète aussi de la possibilité et de la capacité d'intégrer les analyses faites en recherche dans des schémas plus généraux utilisables en enseignement. Bref, la gestion stratégique est un champ de recherche en effervescence où on s'interroge sur ce qui doit être fait et sur les liens à établir avec d'autres disciplines.

L'étude de la planification stratégique dans le secteur public s'articule autour d'un corpus plus limité (Séguin et Ouellette, 1998:7-8). Au Canada en particulier, elle s'est inspirée beaucoup des travaux de Bryson (1995) ou de Nutt et Backoff (1992). Dans une perspective découlant de celle de Bryson (1995), telle celle de Charih et Paquin (1993A, 1993B, 1994, 1997), la planification stratégique est vue comme étant axée sur l'analyse de l'environnement, la détermination des enjeux et la recherche de solutions. L'environnement est décrit comme complexe et mouvant. Il oblige à de plus nombreuses consultations qui font que « dans le secteur public, les stratégies ressemblent souvent à des compromis perpétuellement renégociés » (Séguin et Ouellette, 1998:9). Cet environnement force les planificateurs à formuler des plans plus vagues pour plaire aux intéressés tout en formalisant le processus pour lui donner de la légitimité (Stone et Brush, 1996; Denis, Langley et Lozeau, 1993:36). Comme l'ont souligné Mintzberg et Jorgensen (1987), le terme politique a longtemps signifié dans le secteur public ce que le terme stratégie désigne dans le secteur privé. Dans certains cas, la différence entre plans stratégiques et politiques publiques est minime (Charih et Paquin, 1994). Paquin (1992:392) note aussi que l'analyse des politiques et la planification stratégique sont deux disciplines qui partagent une approche commune.

La planification stratégique dans le secteur public est un sujet sur lequel on s'est penché surtout après 1985 lorsque l'idée d'appliquer les méthodes du privé dans le public a gagné en popularité au Canada comme ailleurs. Charih et Paquin (1993, 1997) considèrent d'ailleurs que la planification stratégique contient de nombreux éléments qui font référence au nouveau management public : définir la mission de l'organisation, préciser la culture, mobiliser et responsabiliser les employés, améliorer la capacité d'adaptation au changement et assurer la qualité des services à la clientèle. Pour Charih et Paquin (1993A:iii), « la majorité des ministères du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec font depuis quelques années des exercices de planification stratégique. » Leur étude de six ministères fédéraux

3. Nous ne pouvons, faute d'espace, citer tous les textes pertinents à l'étude de la planification stratégique en milieu gouvernemental. Le lecteur pourra référer à Charih et Paquin (1997) et à Bryson (1995). Sur la stratégie dans le secteur privé, voir Hafsi et Toulouse (1996). Voir aussi les actes de la VI^e conférence de l'Association internationale de management stratégique tenue à l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal du 25 au 27 juin 1997 ainsi que les numéros 1 et 2 du volume 2 de *Management international* dont nous nous servons ici.

les portent à conclure que la planification stratégique est un processus central de prise de décision dans trois cas. Dans un autre ministère, le processus a été bloqué par le départ du sous-ministre qui l'avait mis en branle. Dans les deux autres ministères, la planification stratégique est vue comme un outil de développement organisationnel visant à stimuler la réflexion sur la gestion du ministère. À Québec, tous les ministères voient la planification stratégique comme un processus central de prise de décision (Charih et Paquin, 1993A).

La planification stratégique présume que ceux qui la font sont rationnels et capables de cheminer à travers un processus séquentiel complexe (Charih, 1993:6). Dans le même ordre d'idées, le processus en dix étapes proposé par Bryson (1995) présume une rationalité rarement atteignable dans le secteur public au Canada. Ces tentatives d'application des modèles élaborés pour le secteur privé sous-estiment le degré d'anarchie de certains secteurs d'activité des administrations publiques. Les conditions nécessaires pour que la planification stratégique soit un succès (Paquin, 1994:142) sont rarement réunies : les ministres ne s'y intéressent guère, le taux de rotation des sous-ministres est élevé, les choix budgétaires sont faits ailleurs, etc. Les difficultés que peut rencontrer la planification stratégique dans le secteur public sont nombreuses. En démocratie, l'administration doit suivre les décisions politiques et les appliquer. Il y a plus. Les gouvernements ayant plus de problèmes à régler que de temps ou de ressources pour les résoudre, la réactivité prime souvent sur la planification. Les administrations publiques sont souvent des bureaucraties où le respect des règles est plus important que la performance. Il y a un danger que la planification serve à renforcer ce contrôle et limite l'entrepreneuriat. On peut aussi s'interroger sur la capacité des administrations publiques de comprendre un environnement aussi complexe que le leur.

Denis, Langley et Lozeau (1993) sont d'avis que la planification stratégique dans le secteur public est utilisée pour des raisons instrumentales, mais également pour des raisons symboliques et politiques. Ils estiment que la prise de décision dans le secteur public est mieux comprise dans une approche gradualiste (*incremental*). Cet article veut démontrer que la planification stratégique peut être utile même dans des organisations dites des anarchies organisées où la rationalité est de loin beaucoup plus faible que dans les hôpitaux qui ont servi de base à leurs travaux. Les organisations dont il est question dans les deux sections qui suivent aspirent à pouvoir définir leur mission, à opérationnaliser leurs objectifs, etc. Elles n'ont souvent, au mieux, qu'une compréhension sommaire de ce que leur environnement attend d'elles. Leurs membres ne voient pas toujours de liens entre les activités qu'ils entreprennent et les buts visés. L'environnement étatique est un ensemble mouvant, aux priorités mal établies et parfois conflictuelles. Une organisation publique doit s'assurer que sa légitimité n'est pas remise en cause par son environnement. C'est par toute une dramaturgie d'échanges avec l'État qu'une organisation publique peut réussir à asseoir sa légitimité (Ritti et

Silver, 1986). Qui plus est, la rareté des ressources rend difficile l'atteinte des objectifs fixés. Leur performance n'en est pas mauvaise pour autant. La logique est plus complexe, les finalités sont multiples et le processus formel semble échouer. Pourtant, les membres de ces organisations ont une vision commune de ce que doit faire leur organisation. Ces cas limites, dont il est question dans ce qui suit, illustrent bien les mérites de la planification stratégique pour donner ce sens d'une mission commune aux employés du MAI et pour assurer la légitimité des entreprises publiques.

La planification stratégique dans les sociétés d'État québécoises

Dans leur étude sur la croissance de Steinberg, Mintzberg et Waters (1982:485) considèrent que cette entreprise de distribution d'aliments a été obligée de planifier pour pouvoir financer sa croissance dès 1952. Ils écrivent que l'entrepreneur fut alors obligé d'écrire un plan et sa compagnie dut adopter un nouveau comportement. Plus loin dans leur texte (p. 488), ils écrivent pourtant qu'un des éléments importants du succès de Steinberg au Québec était l'achat de terrains par l'entrepreneur Sam Steinberg qui décidait d'instinct. Notre interprétation serait que l'entrepreneuriat a toujours primé dans ce cas sur la planification, que cette dernière a toujours été accessoire chez Steinberg. Cette entreprise n'a d'ailleurs pas survécu longtemps à la mort de Sam Steinberg bien qu'elle ait dominé son secteur pendant de nombreuses années.

On pourrait dire des sociétés d'État québécoises qu'elles se sont développées, elles aussi, par entrepreneuriat et non parce que leur planification fut réussie. Cette section veut illustrer que si elles ont élaboré tardivement des plans stratégiques, ce fut pour répondre aux besoins de leur environnement étatique et non pour guider leur croissance. Dans la série d'entrevues avec des dirigeants de neuf sociétés d'État québécoises à la fin des années 1980, la première question était « Quels furent les points tournants dans l'histoire de votre organisation ? » Les réponses débutaient par l'histoire de la création des entreprises et incluait une référence à la Révolution tranquille, à laquelle nous reviendrons. Par la suite, on évoquait souvent les occasions favorables dont ces organisations avaient su profiter. Dans le cas de REXFOR, par exemple, il s'agit de scieries ou d'usines de pâtes et papier vouées à la fermeture par l'entreprise privée mais que REXFOR a rouvert et fait prospérer. Chez SOQUEM, les points tournants sont les cinq découvertes de gisements miniers qu'avait faites la société d'État. Dans le cas de SOQUIP, il y a eu l'acquisition de la filiale albertaine. Pour certaines sociétés, les points tournants ont été l'arrivée de nouveaux présidents, plus justement de nouvelles équipes de gestion (Bernier et Fortin, 1997). Pour d'autres, ce fut le développement de certaines filiales. Ce que ces dirigeants décrivaient rendaient compte de leur capacité de profiter des occasions qui se présentaient et non du respect d'un plan stratégique.

Il y avait ensuite, dans ces entrevues, une série de questions sur les relations entre l'entreprise et l'appareil d'État et les ministres. Ce qui ressort de ces entrevues, c'est que les activités au jour le jour sont dissociées de la participation aux politiques de l'État. Contrairement à la littérature sur les entreprises publiques qui présente généralement les objectifs commerciaux et sociaux en confrontation, ces gestionnaires voyaient des horizons temporels différents. Leurs activités quotidiennes étaient de nature commerciale. Leur participation formelle à l'État était plus épisodique : rapport annuel, dépôts de plans stratégiques, présentations en commission parlementaires, etc. Cette participation n'était pas perçue négativement, si ce n'est de la lenteur de la prise de décision gouvernementale qui nuisait à certains projets.

Ces gestionnaires se référaient au nationalisme de la Révolution tranquille pour justifier l'intervention de l'État dans l'économie qu'ils personnalisait. Dans un État faible, où les ministères étaient inféodés aux grandes compagnies qui exploitaient les richesses naturelles, il n'est pas impossible que l'État en fondant des entreprises publiques cherchait à créer des îlots administratifs plus autonomes sur le plan décisionnel (Parenteau, 1980). Pour le Québec, cette autonomie relative de l'État garantissait aussi qu'une partie de la croissance économique serait assurée par des entreprises dont les centres de décision sont ni à Toronto ni à New York mais au Québec (McRoberts, 1993). Le comment faire était moins bien précisé. Ce qui est quelque peu particulier dans les références à la Révolution tranquille, c'est que, parmi les neuf sociétés d'État étudiées, seules les trois premières ont été créées pendant celle-ci. Les autres ont été créées de 1967 à 1975 dans la foulée de la période précédente il est vrai, mais leurs cadres évoquent les années 1960-1966. La Révolution tranquille est demeurée un mythe pour les cadres des sociétés d'État justifiant à la fois leur création et leur nationalisme économique (Bernier, 1989A et B). Les entreprises publiques y puisent les bases de leur légitimité. La référence à la Révolution tranquille s'explique aussi par le peu de matière écrite sur le pourquoi de ces entreprises. Les énoncés de politiques qui justifiaient leur création ont rarement été communiqués comme tels aux sociétés d'État. À titre d'exemple, ni REXFOR, ni aucun de ses présidents, ne possède de copie du rapport Deschamps qui proposait la création de cette société. Autre exemple, le gouvernement de l'époque n'a pas cru bon d'inclure dans la charte de la Caisse de dépôt et placement les objectifs à réaliser. On se réfère toujours, par défaut, au discours de Jean Lesage devant l'Assemblée législative en 1965. Dans des organisations dont la mission est aussi peu clairement définie, les objectifs doivent être négociés parmi les intéressés. Comme Parenteau (1980) l'a écrit, dans le cas québécois, les sociétés d'État ont été créées pour être les instruments de politiques qui ont été formulées dix ans plus tard. Elles ne sont pas les seules dans cette situation. Les organisations publiques apprennent le plus souvent ce qu'elles doivent et peuvent faire à mesure qu'elles évoluent (Atkinson et Powers, 1987).

Des balbutiements initiaux à la présente décennie, les sociétés d'État du Québec ont connu la coopération avec l'État, une vague de confrontation puis une relative autonomie pour revenir à une plus grande collaboration (Hafsi *et al.*, 1987; Bernier, 1989A). Ces relations incluent depuis 1979 le respect d'un processus de planification qui existait déjà au gouvernement, mais qui jusque-là n'avait guère eu de sens dans des organisations encore jeunes et en croissance très rapide. Dans les années 1980, le gouvernement a décidé d'en privatiser certaines pour suivre l'exemple de la Grande-Bretagne et pour équilibrer leurs budgets mal gérés (Bernier, 1997). Il a en même temps demandé aux sociétés d'État de préparer des plans stratégiques.

Le processus de planification a permis au cours des mêmes années 80 de discuter l'interprétation de la mission au sein de ces entreprises lors de la phase préparatoire des plans exigés. Puis, selon les gestionnaires de ces entreprises, en négociant les termes des plans stratégiques demandés, ils arrivaient à négocier la survie de leur société d'État avec le gouvernement tenté par leur privatisation. Paradoxalement, ce plan qui devait réduire la marge de manœuvre des entreprises publiques l'a en fait augmenté. D'abord, il a diminué l'ambiguïté de l'environnement en permettant aux entreprises publiques de se prémunir contre l'imprévisibilité des diverses composantes de l'appareil étatique. Mais surtout, ces plans étaient et sont toujours conçus par les entreprises publiques pour être approuvés ensuite par le gouvernement. La planification était faite par les sociétés. Parallèlement, l'objectif de rentabilité économique apparaît dans les chartes modifiées des entreprises publiques québécoises. Il permet aux entreprises publiques de mieux refuser l'ingérence de l'État en utilisant le plan comme programme d'action et en se réclamant de la nécessité d'être rentable pour échapper à la tutelle. Lorsqu'une entreprise publique fait accepter par le ministère de tutelle son plan de développement, un grand pas est franchi vers la survie. Mieux encore, le gouvernement accepte souvent, du même coup, certains investissements qui garantissent l'expansion de l'entreprise.

La participation au secteur public n'a qu'une influence secondaire d'ailleurs sur la performance financière de ces entreprises alors que la privatisation de certains actifs améliore la performance des entreprises survivantes (Bernier *et al.*, 1997). Au bout du compte, les privatisations ont été rares. Certaines entreprises ont été délestées de filiales aux perspectives d'avenir diverses. Les piliers de l'intervention directe de l'État québécois dans l'économie sont demeurés, mais ils ne sont certes pas restés intacts (Bernier, 1995). La phase de rationalisation a donné de l'importance au plan de développement. Ces plans de développement relèvent cependant plus de la dramaturgie des relations de l'appareil étatique que du fonctionnement des entreprises publiques (Ritti et Silver, 1986). Ils ont permis par ailleurs aux membres de ces organisations de discuter du pourquoi de leur organisation au fil de la préparation de ces plans et de donner sur le tard une certaine base documentaire à leurs activités. Le

propre de ces entreprises est de devoir saisir les occasions qui s'offrent à elles. Ce n'est pas un mode d'action qui puisse être inscrit dans un plan. Leur façon de faire est essentiellement entrepreneuriale. Il leur faut savoir profiter des occasions qui se présentent. C'est l'essence de l'entrepreneuriat tel que Schumpeter (1935) le définit. Les plans stratégiques négociés avec le gouvernement ont donné un cadre de fonctionnement pour la poursuite des activités entrepreneuriales de ces sociétés d'État.

La planification des relations internationales du Québec

La politique internationale du Québec est un mariage unique entre la raison d'État et la raison d'argent (Feldman et Feldman, 1988:69). La littérature sur les relations internationales du Québec traite beaucoup de leur institutionnalisation (Balthazar *et al.*, 1993). Un des traits de cette évolution serait la capacité, assez récente, de rédiger des énoncés de politique. Ces politiques devaient succéder au discours prononcé à Montréal en 1965 par Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire qui a guidé depuis lors des activités internationales du Québec. Ce discours dont on a retenu l'idée de la prolongation externe des compétences internes du Québec, Gérin-Lajoie le prononça pendant que Jean Lesage était en vacances. Lesage l'approuva le lendemain à sa descente d'avion même s'il en ignorait le contenu (Bernier, 1996:ch. 2). En entrevue en 1994, Paul Gérin-Lajoie disait avoir suivi son instinct. En 1984, le gouvernement péquiste a formulé un énoncé de politique internationale qui est toutefois demeuré lettre morte par suite de sa défaite électorale peu de temps après. En 1991, le gouvernement libéral publia ce qui devait être, 26 ans après le discours de Gérin-Lajoie et 30 ans après l'ouverture de la délégation du Québec à Paris, une politique d'affaires internationales. Ce qu'il faut retenir de cette politique c'est moins le contenu que son processus de réalisation. À l'époque de sa formulation, on a fusionné des activités économiques et para-diplomatiques québécoises, ce qui avait conduit à une certaine homogénéisation de la culture organisationnelle du ministère créé trois ans auparavant.

Comme dans d'autres domaines d'intervention, le gouvernement du Québec s'est lancé sur la scène internationale à partir de presque rien en 1960 et ses politiques en portent encore les marques. Il faut toutefois s'interroger sur les séquelles que laissent de telles origines. La raison fut fortement teintée de réactions et d'improvisations. Le résultat fut une itération d'un point au suivant. C'est ce qui ressort d'une série d'entrevues faites en utilisant un questionnaire similaire à celui de l'étude sur les sociétés d'État (Bernier, 1996). À la même question sur les points tournants de l'histoire de leur organisation, les fonctionnaires du ministère des Affaires internationales ne soulignaient que très rarement les deux énoncés de politique de 1984 et de 1991. Ils font également référence à la Révolution tranquille comme période phare, ce qui est plus approprié dans leur cas que pour plusieurs des sociétés d'État.

Leur jugement sur le plan stratégique de 1991 est assez sévère. « Ce dont on a manqué c'est surtout de rigueur et de vision stratégique », disait un fonctionnaire interviewé. En entrevue, un cadre du ministère des Affaires internationales disait que, dans sa division géographique, il n'y avait pas encore de politique claire à mettre en œuvre. La planification était trop souvent celle des cadres de chacune des directions du ministère, disaient d'autres. Un ancien sous-ministre ajoutait que les objectifs peuvent être clairs dans les textes, mais que leur traduction dans la réalité pose problème. Une autre jugeait l'énoncé contre-productif. Un dernier disait, en réaction à la publication de l'étude, que le gouvernement n'a pas de politique internationale encore aujourd'hui.

Outre le fait que l'énoncé écrit a suivi plutôt que précédé 30 ans de mise en œuvre, cette politique ne s'est pas développée en fonction uniquement du Québec en devenir. Elle fut aussi réactive. Le gouvernement du général De Gaulle, avant et après la scène du balcon de l'hôtel de ville de Montréal de juillet 1967⁴, a poussé le gouvernement québécois à intensifier ses relations internationales. Il est douteux que le Québec, occupé ailleurs et compte tenu de ses ressources limitées, aurait autant œuvré dans ce domaine sans les pressions françaises. Cet intérêt de la France pour le Québec s'est maintenu depuis lors, avec certaines variations sur le même thème. Historiquement, trop de responsables du ministère ont été obnubilés par la question francophone et le dossier moins « noble » des échanges économiques avec les États-Unis a été négligé⁵.

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

Un des problèmes majeurs de la politique internationale du Québec fut que, historiquement, il n'y a pas eu d'organisme responsable dont ce fut la mission fondamentale et unique avant la réforme de 1988. Et au cours des dernières années, on a d'abord ajouté des missions au ministère qui

4. Lors de son passage au Québec en 1967, le général de Gaulle concluait son discours devant la foule au pied du balcon de l'hôtel de ville de Montréal en criant « Vive le Québec libre ! » ce qui provoqua une onde de choc dans les milieux gouvernementaux, fit la manchette autour du globe qui apprenait l'existence du mouvement souverainiste québécois et est toujours le sujet de diverses interprétations (Bernier, 1996:54 et suivantes).

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

rendent difficile la constitution d'un noyau technologique cohérent (Thompson, 1967). Ce ministère a toujours poursuivi des finalités changeantes. C'est ce ministère que le gouvernement du Québec a écartelé entre l'Industrie et Commerce, les Relations internationales, la Culture et les Relations avec les citoyens en 1996.

Il faut se garder, dans le cas de cette politique internationale comme dans d'autres, de présumer que ces politiques sont développées selon un mode rationnel, rationalité qui est prêtée par l'analyste à une politique mais qui, comme les anciens ministres Gérin-Lajoie et Claude Morin nous disaient en entrevue, n'existe guère lorsque les décisions sont prises. Les politiques publiques peuvent certes être perçues comme le résultat d'un processus rationnel de prise de décision. Mais les politiques publiques peuvent aussi être expliquées comme étant le résultat d'un processus anarchique (Kingdon, 1995) où la chance joue un grand rôle (Morin, 1987). La formulation de la politique est venue après des années de mise en œuvre, influencée par cette mise en œuvre, comme une rationalisation *a posteriori*.

Claude Morin (1987, 1991) qui fut sous-ministre puis ministre responsable, écrit que plusieurs décisions importantes furent prises *ad hoc* et que la planification fit souvent cruellement défaut. Par contre, comme certains cadres du ministère l'ont souligné, les discussions entourant la préparation de la politique de 1991 coïncide avec l'évolution de la culture du ministère. Les fonctionnaires rencontrés tiennent un discours où les activités économiques et la diplomatie plus classique sont complémentaires. Par exemple, les plus « économiques » ont peu à peu intégré à leur discours l'idée que les produits québécois se vendaient mieux lorsque les acheteurs étrangers percevaient le Québec comme une société moderne et évoluée. « Inviter des décideurs à une représentation du Cirque du Soleil, nous a-t-on souvent mentionné à titre d'exemple, rend la vente plus facile le lendemain. »

Il serait faux d'écrire que les ministres et les hauts fonctionnaires ayant la responsabilité de cette politique depuis 35 ans n'avaient pas de plan. Ce que nous voulions démontrer c'est que ces plans n'ont pas été primordiaux. Une politique peut avoir été peu planifiée, avoir bénéficié de peu de ressources pour sa mise en œuvre mais être quand même un succès. On peut faire de son mieux et échouer pour des raisons incontrôlables : cycles économiques, aveuglement partisan, idéologie démodée, etc. Ce qui est extraordinaire dans la politique internationale du Québec, c'est que cela ait fonctionné en dépit du peu qui était contrôlable. Le Québec a su acquérir une certaine légitimité internationale et son développement économique dépend des marchés internationaux. Depuis la signature de la paix de Westphalie en 1648 (Krasner, 1993), les relations internationales étaient l'apanage des États souverains. Malgré toutes les difficultés rencontrées, le Québec demeure et de loin l'État non national qui a réussi la percée la plus spectaculaire sur le plan international. Ce que le Québec fait sur la scène internationale dépasse et de loin les relations transfronta-

lières traditionnelles (Duchacek *et al.*, 1988:14-25). Il est difficile de trouver un État non souverain qui ait développé ses relations internationales autant que le Québec (Nossal, 1989:267; Thérien *et al.*, 1994:262; Dehousse, 1989:290). La Catalogne, les Landers allemands, l'Écosse et la Belgique francophone ainsi que d'autres provinces canadiennes ont établi des relations internationales, mais l'ampleur des moyens utilisés ou le nombre des enjeux qui les intéressent demeurent plus limités qu'au Québec, que l'enjeu identitaire singularise également (Balthazar *et al.*, 1993; Bernier, 1996:15). Le Québec a formé le plus grand réseau de délégations autour du monde de ces États non souverains⁶. Son intégration à la Francophonie fait aussi du gouvernement québécois un cas d'espèce (Bernier, 1996:62-66). Il est difficile au demeurant de trouver une province canadienne qui ait autant développé son État aussi bien quantitativement que qualitativement (Young, Blais et Faucher, 1984; McRoberts, 1993). Il faut retenir des activités internationales du Québec qu'elles ont formé un tout relativement cohérent au moment où le processus de planification stratégique était en cours. Ce n'est pas le plan en soi qui importe mais sa préparation. Une vision commune a été élaborée qui permet d'encadrer les activités internationales du Québec autour du globe.

Conclusion

Les critiques de l'approche rationaliste ne sont pas nouvelles. Lindblom proposait son modèle gradualiste il y a presque 40 ans. Le livre d'Allison sur la crise de Cuba date de 1971. Des organisations autour du monde connaissent les mêmes problèmes de rationalité que les organisations dont il a ici été question. Voir par exemple les études sur Air France, pour ce qui est des entreprises publiques (Hafsi et Thomas, 1988; Javidan et Dastmalchian, 1988), et sur le fonctionnement du ministère des Affaires extérieures canadien par des hauts fonctionnaires qui y travaillent (Gotlieb, 1991) ou sur le très britannique Foreign Office (Cable, 1994). Le ministère de l'Industrie et du Commerce en Ontario (Atkinson et Powers, 1987) peut être vu aussi comme une anarchie organisée.

Denis, Langley et Lozeau (1993) concluaient qu'il n'est pas étonnant que la planification dans le secteur public engendre des objectifs vagues, des orientations irréalistes, des plans stratégiques incohérents et difficiles à mettre en œuvre parce que ces organisations ne peuvent guère être totalement « rationnelles », mais doivent adopter une logique gradualiste disjointe. La contribution que cet article veut apporter, c'est de démontrer que, même dans des anarchies organisées, un processus formel de planification stratégique peut être utile et pas seulement pour des rôles périphériques de relations publiques, d'information, de thérapie de groupe

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

ou de direction et contrôle (Langley, 1988). Dans des anarchies organisées, la planification stratégique est utile pour donner un cadre de référence pour des gestes entrepreneuriaux. C'est le caractère formel de la planification qui en fait la valeur. Un processus qui a donné aux membres de l'organisation l'occasion de participer leur donne la possibilité de développer une vision commune, un cadre de référence qui leur permet de programmer leurs activités. Il est faux de conclure, selon nous, que les plans produits sont irréalistes. Dans les cas que nous avons étudiés, les plans auraient pu être utilisables. Au MAI, le plan de 1991 a servi à organiser la programmation subséquente des activités des différentes directions du ministère. Les plans peuvent être utilisables, mais ils sont souvent inutilisés parce que rapidement dépassés par des décisions entrepreneuriales. Ce que cet article voulait faire ressortir, c'est que les efforts de rationalisation des organisations publiques par des démarches telle la planification stratégique ne sont pas faits en vain. Au contraire, la planification peut permettre d'insuffler un sens commun de la mission aux membres d'une organisation. Ce n'est pas le plan rédigé pour répondre aux besoins de transparence qui importe dans les organisations du secteur public dont il a été ici question, mais la version évolutive non écrite partagée par les membres d'une organisation.

Dans le cas de la politique internationale, la planification stratégique a servi à unifier la culture organisationnelle. Dans le cas des sociétés d'État, elle a répondu à un besoin de légitimation au sein de l'État québécois. Dans les deux cas, le processus qui mena à la préparation des plans stratégiques est plus utile que le produit fini en ce qu'il a permis aux membres des organisations de discuter des orientations à prendre. Il faut souligner en outre que les efforts de planification stratégique ont eu ceci de positif qu'ils ont mené au développement d'une vision de ce que doivent faire ces organisations. Ce fut d'autant plus utile que leurs objectifs initiaux tenaient en quelques formules lapidaires qu'il est nécessaire d'actualiser au fil du temps.

Il est possible que les cas présentés ici soient des cas limites. Ils sont aussi aux antipodes étatiques. Dans le cas des entreprises publiques, il s'agit d'organisations qui se situent dans la zone grise entre l'État et l'entreprise privée, loin du centre névralgique de l'État québécois. Au contraire, le ministère des Relations internationales a toujours été un ministère de coordination très lié aux plus hautes instances politiques. Ce qui est particulier ici, c'est la production de plans stratégiques très formels dans des organisations pouvant être décrites comme des anarchies organisées. La planification stratégique y permet d'encadrer des activités entrepreneuriales qui autrement n'auraient guère de légitimité ou seraient sans cohérence.

Cet article suggère trois pistes de recherche qu'il importe de suivre. Dans un premier temps, il convient d'approfondir quelle perspective, du gradualisme ou du modèle des anarchies organisées, décrit le mieux le fonctionnement du secteur public. La compréhension de la stratégie dans le secteur

public serait améliorée par une utilisation comparative des deux modèles sur les mêmes cas. La seconde piste est liée à la première. Un modèle gradualiste ne pousse guère à s'intéresser à l'entrepreneuriat dans le secteur public, la dynamique entrepreneuriale n'étant pas gradualiste. L'entrepreneuriat dans le secteur public est une dimension peu étudiée en système parlementaire de type britannique mais qui, si on l'examinait de plus près, pourrait fort bien mener à une meilleure compréhension des variations de fonctionnement et de performance des organisations publiques. Finalement, il serait intéressant de tester les résultats de cet article dans d'autres organisations pour déterminer dans quelle mesure ils peuvent être généralisés. La planification stratégique encadre-t-elle des activités entrepreneuriales dans de nombreuses organisations publiques ? ■

Bibliographie

- ATKINSON, M.M.; POWERS, R.A. (1987). « Inside the Industrial Policy Garbage Can: Selective Subsidies to Business in Canada », *Analyse des politiques*, vol. 13, p. 208-217.
- AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management: Canada in a Comparative Perspective*, Institut de recherche sur les politiques publiques, Montréal.
- BALTHAZAR, L.; BÉLANGER, L.; MACE, G. (dir.) (1993). *Trente ans de politique extérieure du Québec*, CQRI/Septentrion, Québec.
- BERGERON, M. (1988). *Évaluation du réseau de représentation du Québec à l'étranger*, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires internationales.
- BERNIER, L. (1989A). « La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui », *Politiques et management public*, vol. 7, p. 95-111.
- BERNIER, L. (1989B). « Soldiers of Fortune: State-Owned Enterprises as Instruments of Economic Policy », Northwestern University, Thèse de doctorat non publiée.
- BERNIER, L. (1995). « Adjusting to NAFTA: State Enterprises and Privatization in Quebec in Light of the Mexican and American Experiences », dans G. LACHAPPELLE (dir.), *Quebec Under Free Trade: Making Public Policy in North America*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 191-209.
- BERNIER, L. (1996). *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- BERNIER, L. (1997). *Privatization: the Idea and the Statistics*, Privatization Roundtable, Center for the Study of the State and Market, University of Toronto, 17 janvier, miméo.
- BERNIER, L.; PETIT, P.; BÉDARD, M. G.; FORGET, A. (1997). « La performance financière des sociétés d'État au Québec », dans M.-M. GUAY (éd), *Performance et secteur public*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 97-113.
- BERNIER, L.; FORTIN, J.-P. (1997). « L'entrepreneuriat public dans les sociétés d'État au Québec », *Revue Organisation*, vol. 6, p. 13-23.
- BRYSON, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.

- CABLE, J. (1994). « Foreign policy-making: planning or reflex? », dans C. HILL et P. BESHOF (dir.), *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade of Ideas*, Routledge, Londres, p. 93-117.
- CHARIH, M. (1993). « Le management stratégique dans le secteur public », *Optimum*, vol. 24, p. 5-6.
- CHARIH, M.; PAQUIN, M. (1993A). *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec*, Centre canadien de gestion, Ottawa.
- CHARIH, M.; PAQUIN, M. (1993B). « La planification stratégique dans un ministère : les motifs et les conditions de succès », *Optimum*, vol. 24, p. 7-14.
- CHARIH, M.; PAQUIN, M. (1994). « Plans stratégiques et politiques gouvernementales : une analyse de contenu », dans M. CHARIH et M. PAQUIN (dir.), *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, École nationale d'administration publique, Sainte-Foy, p. 77-89.
- CHARIH, M.; PAQUIN, M. (1997). « Les stratégies ministérielles. Une taxonomie », dans M. CHARIH et R. LANDRY (dir.), *L'administration publique sous le microscope*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 89-106.
- CHARIH, M.; DANIELS, A. (dir.) (1997). *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1972). « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 125.
- DEHOUSSE, R. (1989). « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, vol. 20, p. 283-309.
- DENIS, J.-L.; LANGLEY, A.; LOZEAU, D. (1993). « Les paradoxes de la planification stratégique dans le secteur public », *Optimum*, vol. 24, p. 33-45.
- DOBELL, R.; BERNIER, L. (1997). « Citizen-Centered Governance: Implications for Intergovernmental Canada », dans R. FORD et D. ZUSSMAN, *Alternative Service Delivery*, IPAC, Toronto, p. 250-265.
- DUCHACEK, I. D.; LATOUCHE, D.; STEVENSON, G. (dir.) (1988). *Perforated Sovereignities and International Relations*, Greenwood, New York.
- ECKSTEIN, H. (1975). « Case Study and Theory in Political Science », dans F.I. GREENSTEIN et N.W. POLSBY (dir.), *Strategies of Inquiry*, Addison-Wesley, Reading, Mass., p. 79-137.
- FAUCHER, P.; BERGERON, J. (1985). *Hydro-Québec : la société de l'heure de pointe*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.
- FELDMAN, E. J.; GARDNER FELDMAN L. (1988). « Quebec's internationalization of North American federalism », dans I.D. DUCHACEK, D. LATOUCHE et G. STEVENSON (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations*, Greenwood, New York, p. 69-80.
- GOTLIEB, A. (1991). *I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador: the education of a Canadian diplomat in Washington*, University of Toronto Press, Toronto.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1984). *Le Québec dans le monde : le défi de l'interdépendance*, Ministère des Relations internationales, Éditeur officiel, Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1991). *Le Québec et l'interdépendance : le monde pour horizon*, Ministère des Affaires internationales, Québec.
- HAFSI, T.; DEMERS, C. (1989). *Le changement radical dans les organisations complexes : le cas d'Hydro-Québec*, Gaëtan Morin, Boucherville.
- HAFSI, T.; THOMAS, H. (1988). « Managing in Ambiguous and Uncertain Conditions: the Case of State-Controlled Firms in France », dans T. HAFSI (dir.), *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, JAI Press, Greenwich, Conn., p. 113-134.
- HAFSI, T.; TOULOUSE, J.-M. (1996). *La stratégie des organisations : une synthèse*, Éditions Transcontinental, Montréal.
- HAFSI, T.; KIGGUNDU, M. N.; JORGENSEN, J. J. (1987). « Strategic Apex Configurations in State-Owned Enterprises », *Academy of Management Review*, vol. 12, p. 714-730.
- JAVIDAN, M.; DASTMALCHIAN, A. (1988). « Why Planning in State Enterprises Doesn't Work », *Long Range Planning*, vol. 21, p. 98-104.
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2^e édition, Harper, Collins, New York.
- KRASNER, S. D. (1993). « Westphalia and all that », dans J. GOLDSTEIN et R. O. KEOHANE (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, p. 235-264.
- LANGLEY, A. (1988). « The Roles of Formal Strategic Planning », *Long Range Planning*, vol. 21, p. 40-50.
- MCCROBERTS, K. (1993). *Québec: Social Change and Political Crisis*, McClelland and Stewart, Toronto.
- MINTZBERG, H.; JORGENSEN, J.J. (1987). « Emergent Strategy for Public Policy », *Administration publique du Canada*, vol. 30, p. 214-229.
- MINTZBERG, H.; WATERS, J.A. (1982). « Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm », *Academy of Management Journal*, vol. 25, p. 465-499.
- MORIN, C. (1987). *L'Art de l'impossible : la diplomatie québécoise depuis 1960*, Boréal, Montréal.
- MORIN, C. (1991). *Mes premiers ministres*, Boréal, Montréal.
- NOSSAL, K. R. (1989). *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Prentice-Hall, Scarborough, Ont.
- NUTT, P. C.; BACKOFF, R.W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: a handbook for leaders*, Jossey-Bass, San Francisco.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- PADGETT, J.F. (1980). « Managing Garbage Can Hierarchies », *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, p. 583-604.
- PAQUIN, M. (1992). « La planification stratégique dans le secteur public » dans R. PARENTEAU et collab., *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 389-402.
- PAQUIN, M. (1994). « La planification stratégique dans les ministères québécois » dans G. ÉTHIER et collab., *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 389-402.

- PARENTEAU, R. (1980). « Les sociétés d'État : autonomie ou intégration », École des Hautes Études Commerciales, Montréal, 8 mai.
- RITTI, R. R.; SILVER, J.H. (1986). « Early Processes of Institutionalization: The Dramaturgy of Exchange in Interorganizational Relations », *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, p. 25-42.
- SCHUMPETER, J. (1935). *Théorie de l'évolution économique*, Dalloz, Paris.
- SÉGUIN, F.; OUELLETTE, P.-F. (1998). « À la recherche de repères stratégiques dans le secteur public : un modèle d'analyse des domaines d'activité et des programmes », Communication présentée à l'ACFAS, 13 mai, miméo.
- STONE, M. M.; BRUSH, C.G. (1996). « Planning in Ambiguous Contexts: the Dilemma of Meeting Needs for Commitment and Demands for Legitimacy », *Strategic Management Journal*, vol. 17, p. 633-652.
- THÉRIEN, J.-P.; BÉLANGER, L.; GOSSELIN, G. (1994). « La politique étrangère québécoise », dans A. G. GAGNON (dir.), *Québec, État et société*, Québec/Amérique, Montréal, p. 255-278.
- THOMPSON, J. D. (1967). *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York.
- YOUNG, R.A.; FAUCHER, P.; BLAIS, P. (1984). « The Concept of ProvinceBuilding: A Critique », *Revue canadienne de science politique*, vol. 17, p. 783-818.