

## CANADIAN THESES ON MICROFICHE

## THÈSES CANADIENNES SUR MICROFICHE



National Library of Canada  
Collections Development Branch

Canadian Theses on  
Microfiche Service

Ottawa, Canada  
K1A 0N4

Bibliothèque nationale du Canada  
Direction du développement des collections

Service des thèses canadiennes  
sur microfiche

### NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30. Please read the authorization forms which accompany this thesis.

**THIS DISSERTATION  
HAS BEEN MICROFILMED  
EXACTLY AS RECEIVED**

### AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30. Veuillez prendre connaissance des formules d'autorisation qui accompagnent cette thèse.

**LA THÈSE A ÉTÉ  
MICROFILMÉE TELLE QUE  
NOUS L'AVONS REÇUE**

UN ENSEMBLE D'OUTILS POUR LA PLANIFICATION  
INTEGREE DANS LES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX

par Marc J. Couture

Thèse de maîtrise présentée à l'Ecole  
des études supérieures et de la recherche  
de l'Université d'Ottawa, dans le cadre  
du programme de Planification urbaine  
et régionale.

UNIVERSITE D'OTTAWA  
OTTAWA, CANADA, 1985

A mes parents

REMERCIEMENTS

Je remercie le professeur Barry S. Wellar, mon directeur de thèse, pour la direction, le support et l'encouragement qu'il a su me donner au cours de la préparation de cet ouvrage. Je remercie également les autres professeurs et individus qui se sont intéressés à mon travail.

## INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

La présente thèse a pour buts: 1) d'examiner les capacités et limites de divers instruments de planification existants; et, 2) de proposer un ensemble d'outils d'information qui pourraient combler les lacunes associées aux instruments existants et ainsi contribuer à faciliter la planification intégrée dans les gouvernements municipaux.

Le premier des trois chapitres compris dans le présent ouvrage vise d'une part à souligner la pertinence des tâches suivantes à la planification de type intégrée: l'étude des relations fins-moyens-conditions, l'agencement de la planification et de la budgétisation, la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans, la programmation à court terme, la mise à jour continue des plans et l'enregistrement des plans et des réalisations. Ce chapitre suggère d'autre part qu'onze des principaux outils de planification existants sont mal adaptés à l'ensemble des tâches énumérées ci-dessus. En revanche, le système proposé dans cette thèse devrait se prêter à la mise en oeuvre de cet ensemble de tâches.

Le second chapitre passe en revue les outils du système proposé. Il s'agit des neuf instruments suivants: 1) le tableau des résultats escomptés, avec notes; 2) le tableau des plans généraux, avec notes; 3) le tableau de la programmation à court terme, avec notes; 4) le tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes; 5) le tableau des prévisions budgétaires, avec notes; 6) le tableau des réalisations budgétaires, avec notes; 7) le tableau des ressources humaines et matérielles utilisées, avec notes; 8) le tableau des conditions réalisées et des moyens employés, avec notes; 9) le tableau des résultats obtenus, avec notes.

Le troisième chapitre traite d'abord de deux avantages potentiels dont pourrait bénéficier une administration municipale faisant usage du système en question. Le premier avantage consiste en la mise en évidence d'une information de qualité pouvant favoriser des prises de décision éclairées, tandis que le deuxième avantage concerne la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes. Ce chapitre traite ensuite d'un champ de difficultés potentielles liées à l'usage du système présenté; il s'agit du manque de volonté administrative et politique pouvant être manifesté à l'égard de l'utilisation de ce système.

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                              |     |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| Remerciements .....                                                                                                                                          | iii |    |
| Introduction et résumé .....                                                                                                                                 | iv  |    |
| Chapitre                                                                                                                                                     |     |    |
| I- LES RAPPORTS ENTRE QUELQUES-UNES DES<br>PRINCIPALES TACHES ASSOCIEES A LA<br>PLANIFICATION INTEGREE ET DIVERS OUTILS DE<br>PLANIFICATION EXISTANTS .....  | 1   |    |
| 1.1 Introduction .....                                                                                                                                       | 1   |    |
| 1.2 Les éléments clefs de la planification<br>intégrée: la planification, la<br>budgétisation et la coordination .....                                       | 1   |    |
| 1.3 La nécessité des outils de planification .....                                                                                                           | 9   |    |
| 1.4 Les rapports entre divers outils de<br>planification existants et quelques-unes<br>des principales tâches associées à la<br>planification intégrée ..... | 10  |    |
| 1.4.1 Un aperçu de divers outils de<br>planification existants .....                                                                                         | 13  |    |
| 1.4.2 Six tâches associées à la<br>planification intégrée et leur<br>rapport avec divers outils de<br>planification .....                                    | 18  |    |
| 1.4.2.1 Première tâche: l'étude des<br>relations fins-moyens-conditions .....                                                                                | 18  |    |
| 1.4.2.2 Deuxième tâche: l'agencement de<br>la planification et de la<br>budgétisation .....                                                                  | 28  |    |
| 1.4.2.3 Troisième tâche: la<br>considération de scénarios<br>divers dans l'élaboration des<br>plans .....                                                    | 33  |    |
| 1.4.2.4 Quatrième tâche: la<br>programmation à court terme .....                                                                                             | 36  |    |
| 1.4.2.5 Cinquième tâche: la mise à jour<br>continue des plans .....                                                                                          | 39  |    |
| 1.4.2.6 Sixième tâche: l'enregistrement<br>des plans et des réalisations .....                                                                               | 40  |    |
| 1.5 Conclusion .....                                                                                                                                         | 42  |    |
| 1.6 Notes et références .....                                                                                                                                | 43  |    |
| II- L'ENSEMBLE D'OUTILS PROPOSE:<br>LE SYSTEME DE PLANIFICATION, DE<br>BUDGETISATION ET DE COORDINATION .....                                                |     | 46 |
| 2.1 Introduction .....                                                                                                                                       | 46  |    |
| 2.2 Premier instrument: le tableau des<br>résultats escomptés, avec notes .....                                                                              | 49  |    |
| 2.3 Deuxième instrument: le tableau des<br>plans généraux, avec notes .....                                                                                  | 54  |    |

|                                                                                    |                                                                                                                                                                     |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.4                                                                                | Troisième instrument: le tableau de la programmation à court terme, avec notes                                                                                      | 59  |
| 2.5                                                                                | Quatrième instrument: le tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes                                                         | 65  |
| 2.6                                                                                | Cinquième instrument: le tableau des prévisions budgétaires, avec notes                                                                                             | 69  |
| 2.7                                                                                | Sixième instrument: le tableau des réalisations budgétaires, avec notes                                                                                             | 73  |
| 2.8                                                                                | Septième instrument: le tableau des ressources humaines et matérielles utilisées, avec notes                                                                        | 74  |
| 2.9                                                                                | Huitième instrument: le tableau des conditions réalisées et des moyens employés, avec notes                                                                         | 78  |
| 2.10                                                                               | Neuvième instrument: le tableau des résultats obtenus, avec notes                                                                                                   | 81  |
| 2.11                                                                               | Les archives: pourquoi et comment                                                                                                                                   | 84  |
| 2.12                                                                               | Conclusion                                                                                                                                                          | 85  |
| 2.13                                                                               | Notes et références                                                                                                                                                 | 87  |
| III- LES DIFFICULTES ET LES AVANTAGES POTENTIELS LIES A L'USAGE DU SYSTEME PROPOSE |                                                                                                                                                                     |     |
| 3.1                                                                                | Introduction                                                                                                                                                        | 88  |
| 3.2                                                                                | Un avantage potentiel: la mise en évidence d'une information de qualité pouvant faciliter des prises de décision éclairées                                          | 88  |
| 3.3                                                                                | Un avantage potentiel: la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes | 94  |
| 3.4                                                                                | Un champ de difficultés potentielles: le manque de volonté administrative et politique                                                                              | 100 |
| 3.5                                                                                | Conclusion                                                                                                                                                          | 105 |
| 3.6                                                                                | Notes et références                                                                                                                                                 | 107 |
| Conclusion générale                                                                |                                                                                                                                                                     | 110 |
| Bibliographie                                                                      |                                                                                                                                                                     | 115 |

Liste des figures et tableaux

|            |                                                                                                                                                  |    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figure 1   | - Schéma de la complexité des liens entre les ressources et les "fins" .....                                                                     | 32 |
| Tableau 1  | - Sommaire des rapports entre quelques-unes des principales tâches associées à la planification intégrée et divers outils de planification ..... | 12 |
| Tableau 2  | - Identification sommaire des outils proposés et de leurs origines .....                                                                         | 46 |
| Tableau 3  | - Tableau des résultats escomptés .....                                                                                                          | 50 |
| Tableau 4  | - Tableau des plans généraux .....                                                                                                               | 56 |
| Tableau 5  | - Tableau de la programmation à court terme .....                                                                                                | 60 |
| Tableau 6  | - Tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles .....                                                                   | 66 |
| Tableau 7  | - Tableau des prévisions budgétaires .....                                                                                                       | 71 |
| Tableau 8  | - Tableau des réalisations budgétaires .....                                                                                                     | 75 |
| Tableau 9  | - Tableau des ressources humaines et matérielles utilisées .....                                                                                 | 77 |
| Tableau 10 | - Tableau des conditions réalisées et des moyens employés .....                                                                                  | 80 |
| Tableau 11 | - Tableau des résultats obtenus .....                                                                                                            | 83 |

## CHAPITRE I

### LES RAPPORTS ENTRE QUELQUES-UNES DES PRINCIPALES TÂCHES ASSOCIÉES À LA PLANIFICATION INTÉGRÉE ET DIVERS OUTILS DE PLANIFICATION EXISTANTS

#### 1.1 Introduction

Ce chapitre suggère que la planification intégrée peut être facilitée, à l'intérieur d'une administration municipale, si certaines tâches sont exécutées à l'aide d'un ensemble d'outils mieux adaptés que plusieurs des outils de planification qui existent déjà.

Ces tâches, qui seront traitées en détail au cours de ce chapitre, sont les suivantes(1):

1. L'étude des relations fins-moyens-conditions
2. L'agencement de la planification et de la budgétisation
3. La considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans
4. La programmation à court terme
5. La mise à jour continue des plans
6. L'enregistrement des plans et des réalisations.

Avant d'examiner les tâches ci-dessus et leur rapport avec divers outils de planification existants, nous allons introduire les éléments clefs rattachés à la planification intégrée; nous verrons ensuite pourquoi il est nécessaire de faire appel à des outils de planification dans un gouvernement municipal.

#### 1.2 Les éléments clefs de la planification intégrée: la planification, la budgétisation et la coordination

### Le concept de planification

Un gouvernement municipal peut effectuer de la planification dans plusieurs domaines qui sont parfois cloisonnés de la façon suivante: planification économique, planification sociale, planification des transports et planification de l'environnement physique (domaine qui touche l'urbanisme et l'aménagement du territoire (2)).

Mais parce qu'il arrive souvent que les problèmes se rapportent à la fois à plusieurs des différents domaines de planification (Eddison 1973: 4-5), un autre type de planification a été mis au point: c'est la planification intégrée ("corporate planning").

La planification intégrée vise essentiellement l'intégration (ou la coordination) des efforts de planification poursuivis à l'intérieur des diverses unités administratives d'un gouvernement, ainsi que la rationalisation des choix qui touchent les ressources (notamment les ressources budgétaires) (Bruton 1974: 232; Tindal et Tindal 1979: 124-126). C'est plus précisément ce type de planification qui nous intéresse dans cette thèse.

Ayant signalé l'existence de divers genres de planification, il importe à ce stade-ci de définir le terme "planification" lui-même.

Il existe une variété de sens associés au terme "planification". En voici trois tirés de la documentation mentionnée dans la bibliographie (3):

"a process of human forethought and action based upon that thought" (Chadwick 1978: 63).

"Planning is at the core of any system of management whether in the private or public sector. Essentially all this means is that it is necessary to decide what to do and how best to do it before actually launching into the task" (Van Loon et Whittington 1981: 581).

Le troisième élément de sens est formulé par G.F. Gant à l'intérieur d'une discussion portant sur certains efforts de planification entrepris dans le domaine du développement international. Gant (1979: 133) note que "Planning symbolized the intention and expectation of social and economic development".

La définition du terme planification qui est adoptée dans le présent ouvrage est une synthèse des éléments de sens énumérés ci-dessus. Voici cette définition: la planification est un processus par lequel des individus déterminent leurs intentions et leurs attentes.

En conséquence, la définition donnée ici au terme "plan" est la suivante: une intention, une attente, ou un ensemble d'intentions ou d'attentes.

Nous croyons que ces définitions s'appliquent à toutes les sphères d'activités d'une administration municipale, qu'il s'agisse de la planification économique, de la planification sociale, de la planification des transports, de la planification de l'environnement physique ou de la planification intégrée.

Passons maintenant au second concept.

### Le concept de budgétisation

Un budget municipal "est l'acte par lequel sont prévus et autorisés, selon les lois, règlements ou résolutions d'une municipalité, les revenus et les dépenses d'une période donnée, généralement une année"(4).

En ce qui a trait à la prévision des dépenses, il existe deux grands types de budgets: les budgets traditionnels et les budgets-programmes. Examinons brièvement ce qui les différencie.

Dans un budget traditionnel, les données budgétaires sont organisées en fonction des unités administratives et des ressources utilisées par ces unités. Ce genre de budget permet de voir, par exemple, combien d'argent est alloué aux salaires du personnel et à l'achat du matériel dans un département. Or, ce qu'un budget traditionnel ne permet pas de faire est de voir à quels programmes et à quels objectifs correspondent les dépenses (Tindal et Tindal 1979: 109; McCann 1980: 27).

Par contre, un budget-programme vise précisément à catégoriser les dépenses en fonction de programmes et d'objectifs, afin de faciliter la rationalisation des choix budgétaires (Tindal et Tindal 1979: 109-110). La mise en application de ce type de budget se heurte toutefois à de sérieuses difficultés dont nous traiterons plus loin dans ce même chapitre.

Examinons maintenant le troisième concept..

### Le concept de coordination

Voici trois définitions rattachées au terme "coordination": La première est générale, tandis que les deux autres s'appliquent à la planification en pays en voie de développement.

Selon le Petit Larousse Illustré (1979), "coordonner" signifie "agencer des éléments pour constituer un ensemble".

Selon Wu (1974: 146),

"To co-ordinate means to bring various parts into proper relation, to establish consistency in decisions, to ensure unity of action, to adopt an integrated or balanced approach to problems, or to harmonize policies and activities in order to achieve desired objectives. Co-ordination, as defined above, is a necessary and essential element of effective planning."

et finalement, selon Gant (1979: 158),

"As soon as an organization's specialized competencies are put into compartments, however, it immediately becomes necessary to reunite them in an effective relationship to accomplish that organization's overall purpose. This process is called coordination".

Le concept de coordination tel que défini ci-dessus semble bien s'agencer à la notion de planification intégrée. Il faut cependant ajouter que dans une administration municipale, le problème de la coordination ne se limite pas aux unités administratives de ce gouvernement. En plus de coordonner ses propres opérations, un gouvernement municipal doit aussi tenter de coordonner ses plans avec ceux des municipalités avoisinantes, des gouvernements de paliers supérieurs, de l'industrie privée, des commerçants, de diverses organisations et des simples citoyens (Friend, Power

et Yewlett 1974: 17-19).

Afin de clarifier davantage le concept de coordination, il convient à ce stade-ci de distinguer un processus de coordination d'un état de coordination.

Voici une indication sommaire de ce qu'est un processus de coordination:

"The process of coordination involves interaction(s) in which two or more parties take one another into account for the purpose of bringing their decisions and/or activities into harmonious or reciprocal relation. Thus, the process of policy coordination involves interaction(s) in which two or more policy actors take one another into account for the purpose of bringing their decisions and/or activities with respect to policy development and implementation into harmonious or reciprocal relation. This process can be formal or informal. It can be successful or unsuccessful in achieving the state of coordination (Kernaghan et Kuper 1983: 13).

En ce qui concerne l'"interaction" inhérente à un processus de coordination, il apparaît (selon la documentation consultée au cours de la réalisation du présent ouvrage) que quels que soient les moyens ou les modes (5) de coordination utilisés, cette "interaction" comprend essentiellement l'un ou l'autre des trois types d'actions suivants: la considération des intérêts et des plans d'autrui, la négociation et la coercition. Il apparaît en effet que lorsque les intentions et les attentes de divers acteurs sont compatibles, la considération des plans d'autrui peut suffire, en termes d'interaction, pour assurer la coordination des divers plans (Wildavsky 1984: 153, 155). Par contre, lorsque les plans d'un ou de plusieurs acteurs doivent être adaptés ou modifiés afin de satisfaire les

besoins ou les désirs des autres, le processus de coordination peut alors devoir passer par l'étape de la négociation (Eddison 1973: 28; Wildavsky 1984: 153; Kernaghan et Kuper 1983: 15) ou de la coercition (Kernaghan et Kuper 1983: 17; Wildavsky 1984: 153).

Ayant traité de l'aspect "processus" du concept de coordination, voyons maintenant ce que peut signifier un "état" de coordination.

Selon Kernaghan et Kuper (1983: 13), "the state of coordination is one in which the decisions and/or activities of two or more parties have been brought into harmonious or reciprocal relation".

Afin de juger du degré ou de la qualité de la coordination d'un ensemble de plans, il est utile de faire appel à des critères tels que l'efficacité, l'économie, l'efficacité et l'équité. L'usage de ces critères peut faciliter la clarification d'expressions, comme "des programmes bien coordonnés" ou "mal coordonnés". On peut alors se poser la question suivante: par rapport à quels critères les programmes sont ils "bien" ou "mal" coordonnés? Les lacunes se trouvent-elles au niveau de l'efficacité? De l'économie? De l'efficacité? De l'équité? Des quatre critères?

Voici maintenant une définition de chacun de ces critères.

On entend généralement par "efficacité" ce qui caractérise la synchronisation des activités ainsi que la

réduction au minimum des tâches redondantes, des chevauchements et des duplications de travail (Wildavsky 1973: 142).

Pour sa part, le critère "économie" peut se définir comme suit: "gestion où la dépense est réglée avec rigueur" (Petit Larousse Illustré 1979). L'économie est donc un terme général caractérisant l'utilisation judicieuse de ressources.

Il faut noter que l'efficacité et l'économie sont des critères étroitement liés étant donné qu'une gestion efficace de projet a nécessairement de l'incidence sur l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières disponibles (McCann 1984: 34).

Par ailleurs, on entend généralement par "efficacité" ce qui produit le résultat attendu (Gouvernement de l'Ontario 1983: 13; Petit Larousse Illustré 1979). Un projet peut être géré de façon très peu efficace et très peu économique, mais si ce projet finit par permettre la réalisation de certains objectifs, on dira qu'il a été efficace par rapport à ces objectifs (McCann 1980: 34).

L'équité, pour sa part, signifie généralement la "disposition à respecter les droits de chacun" (Petit Larousse Illustré 1979) ou, en d'autres termes, la justice ("fairness") (Alonso 1971: 8). Il s'agit donc, pour évaluer le degré d'équité d'un ensemble de programmes, de se demander quels intérêts ou quels objectifs sont affectés par ces programmes. Si les programmes sont très efficaces vis-à-vis

les objectifs de certains individus mais qu'ils ne le sont aucunement par rapport aux objectifs de d'autres, on pourrait dire que ces programmes sont mal coordonnés avec leur environnement, faute d'un manque d'équité.

Etant donné qu'il est pratiquement impossible que les plans gouvernementaux puissent répondre à tous les intérêts (souvent conflictuels) en jeu dans une société (Hartle 1976: 30), et étant donné que l'élaboration des plans gouvernementaux est nécessairement un acte par lequel on accorde plus d'importance ou de priorité à certains intérêts qu'à d'autres (Smithies 1964: 24), il apparaît utile de considérer le critère "équité" dans l'élaboration des plans et dans l'évaluation du degré de coordination de ces plans.

Ayant introduit les concepts de planification, de budgétisation et de coordination, examinons maintenant pourquoi l'usage d'outils de planification est nécessaire à la planification intégrée.

### 1.3 La nécessité des outils de planification

Dans un gouvernement municipal, la mise en oeuvre de la planification intégrée nécessite l'usage de certains outils. Voici pourquoi.

La coordination des plans à l'intérieur d'une administration est une affaire complexe. Cette complexité est due d'une part aux liens existant entre les plans internes de chaque département et, d'autre part, aux liens existant entre ces plans et ceux des autres gouvernements, des milieux d'affaires, des organismes sociaux et des citoyens.



A cause de la complexité de la planification municipale, les élaborateurs de plans doivent manier beaucoup d'information. Etant donné les limites du cerveau humain qui ne peut retenir et organiser toute l'information reçue, il faut recourir à des outils de planification comme les calendriers, les agendas et les dossiers (qui ne sont que quelques exemples).

Lorsque les choix ou les possibilités qui touchent l'avenir sont relativement simples, les outils utilisés pour appuyer les efforts de jugement n'ont pas besoin d'être très sophistiqués. Mais lorsque les possibilités sont complexes et que les enjeux sont considérables, les outils doivent permettre une organisation claire et systématique de l'information pertinente aux besoins de ceux qui établissent des plans.

Il existe une variété d'outils conçus pour faciliter la planification dans le secteur public, mais il y a également un besoin de meilleurs outils pouvant être mis à la disposition des administrations gouvernementales (6).

Nous allons maintenant examiner quelques-uns des outils existants et leur rapport avec certaines tâches associées à la planification intégrée.

#### 1.4 Les rapports entre divers outils de planification et quelques-unes des principales tâches associées à la planification intégrée

La discussion qui suit a pour objet d'indiquer comment divers outils de planification se prêtent (ou ne se prêtent pas) à l'exécution d'un certain nombre de tâches associées à la planification intégrée.

Il faut cependant signaler à ce stade-ci que parmi les types d'actions pouvant susciter l'"interaction" à l'intérieur d'un processus de coordination (ces types d'actions furent introduits plus tôt dans le présent chapitre; voir la section 1.2), certains n'ont qu'un rapport indirect avec l'usage d'outils de planification. Il s'agit particulièrement de la négociation et de la coercition. Ces deux types d'actions seront donc exclus de la discussion.

Quant au troisième type d'action pouvant contribuer à un processus de coordination (la considération des intérêts et des plans d'autrui), ce type d'action est incorporé à l'intérieur d'un ensemble de six tâches pour lesquelles des outils de planification peuvent être directement utiles.

Les six tâches dont il est question furent dégagées de la documentation identifiée dans la bibliographie, et plus particulièrement à partir des ouvrages portant sur la planification intégrée dans les gouvernements municipaux. Ces six grandes tâches sont:

- l'étude des relations fins-moyens-conditions
- l'agencement de la planification et de la budgétisation
- la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans
- la programmation à court terme
- la mise à jour continue des plans
- l'enregistrement des plans et des réalisations.

Un aperçu des rapports entre les six tâches énumérées ci-dessus et divers outils de planification est donné au tableau 1 (p. 12). Un survol de ce tableau suggère qu'aucun des outils mentionnés, sauf celui proposé dans la présente thèse, ne peut se prêter adéquatement à la mise en oeuvre des six tâches indiquées.



Avant de procéder à une discussion des rapports présentés sommairement au tableau 1, nous allons maintenant introduire (très brièvement) chacun des outils de planification en question.

#### 1.4.1 Un aperçu de divers outils de planification existants Le système PPB ("Planning-Programming- Budgeting")

Ce système vise essentiellement l'application du concept de budget-programme, donc la catégorisation des dépenses en fonction de programmes et d'objectifs (Tindal et Tindal 1979: 109-110).

Les principales composantes de cet outil sont les suivantes (7):

- 1) Une structure de programme. Il s'agit généralement d'une liste visant à identifier et à hiérarchiser des données comprenant des buts, des objectifs et des programmes.
- 2) Des analyses de programme. Il s'agit généralement d'analyses avantages-coûts (élément que nous verrons plus loin).
- 3) Un programme et un plan financier pluriannuel.
- 4) Un mémoire permettant l'enregistrement des plans et des réalisations.

#### Le système de budget à base zéro (BBZ)

Le système BBZ et le système PPB ont en commun l'idée d'un budget centré sur des programmes et des objectifs. L'essence du système BBZ est d'amener chacune des unités administratives d'un gouvernement à évaluer annuellement tous ses programmes de façon à justifier l'existence de ces derniers de même que les dépenses qui y sont reliées. Pour ce faire, chaque unité administrative est tenue d'identifier

des "dèvis dècisionnèls" ("decision packages") optionnèls, de les évaluer en termes de coûts et d'avantages: et de les classer par ordre prioritaire. (Letzkus 1980-81: 48-49; Levin 1977: 55-56; Malcolmson 1983; Wildavsky 1984: 203-207).

#### La direction par objectifs

Le but premier de la "direction par objectifs" est de permettre la diffusion, dans une administration, des Objectifs formulés, afin de stimuler l'initiative et la motivation des fonctionnaires. L'adoption de cette méthode suppose que diverses unités au sein d'une administration dressent des listes formelles de leurs objectifs et qu'elles utilisent ces listes comme outils de planification et de partage des responsabilités (kahalas 1978: 84-86; Eddison 1973: 198-214; Wildavsky 1984: 184-185).

#### L'analyse avantages-coûts

L'analyse avantages-coûts est un outil d'évaluation. L'application d'une telle analyse à un projet vise l'identification ou l'estimation des coûts (monétaires, sociaux, environnementaux, etc.) et des avantages liés à ce projet, et finalement, la compilation de ces éléments, pour fins de comparaison.

On procède parfois à la quantification des coûts et des avantages en les réduisant à des valeurs monétaires afin d'en arriver à un rapport numérique (Hartle, 1982: 560; Bracken 1981: 74-75).

Lorsque les coûts et les avantages qualitatifs sont compilés sans être quantifiés, touterois, il s'agit alors d'une analyse avantages-coûts sociale ("Social Cost-Benefit Analysis") (Lichfield, Kettle et Whitbread 1975: 58-60).

#### L'analyse coûts-efficacité

L'analyse coûts-efficacité est un autre outil d'évaluation. Une analyse coûts-efficacité portant sur un projet vise à mettre en évidence trois types d'information: 1) les coûts monétaires liés au projet 2) les objectifs du projet et 3) une appréciation de l'efficacité du projet par rapport aux objectifs établis (Thomas et Schofer 1970: 52-75).

Comme l'analyse avantages-coûts, l'analyse coûts-efficacité sert à comparer des plans optionnels.

#### "Planning Balance Sheet Analysis"

Il s'agit d'un autre outil d'évaluation. Ce genre d'analyse suppose d'abord l'identification ou l'estimation des coûts et des avantages liés à des plans optionnels, ainsi que la mise en évidence des divers groupes affectés par ces plans. L'idée consiste à rattacher explicitement les coûts et les avantages aux divers groupes (Bracken 1981: 76-77).

#### "Strategic Choice"

Cet outil analytique a pour objet de permettre l'évaluation de plans en fonction de scénarios divers. Ces scénarios peuvent consister en des combinaisons de politiques, de programmes, de projets et de phénomènes (sociaux, économiques, environnementaux, etc.) (Friend et

Jessop 1977; Dekker et al. 1978).

Une série de graphiques servent à identifier et à éliminer les combinaisons jugées incompatibles; l'utilisation de ces graphiques correspond à la technique intitulée "Analysis of Interconnected Decision Areas (AIDA)" (Friend et Jessop 1977; Dekker et al. 1978).

Ayant identifié des scénarios plausibles à l'aide de cette technique, on examine les incertitudes se rattachant aux plans donnés, et on évalue les degrés de robustesse et de sensibilité de ces plans en fonction de scénarios divers (8).

#### "Critical Path Method (CPM)"

Il s'agit ici d'un outil de programmation visant à établir des séquences optimales (en termes de temps et de coûts) à l'intérieur desquelles une série d'activités peuvent être exécutées. L'outil montre graphiquement les objectifs opérationnels fixés, de même que les liens séquentiels reliant les diverses activités devant servir à l'atteinte de ces objectifs. L'usage de l'outil exige au préalable une base de données comprenant des rapports coûts-temps associés à chacune des activités (Steiss 1982: 287-295; Cleland et King 1975: 357-8).

#### "Program Evaluation and Review Technique (PERT)"

Comme l'outil précédent, le présent instrument de programmation vise la synchronisation d'activités reliées de façon complexe. Cet outil permet de tenir compte d'hypothèses divergentes, surtout en ce qui a trait au temps

d'exécution des activités. Il est conçu dans le but de résoudre des problèmes plus complexes que l'outil intitulé "CPM", et son usage peut demander l'utilisation d'un ordinateur (Steiss 1982: 287-289; Cleland et King 1975: 358-363; Kahalas 1978: 86-87).

#### "Work Breakdown Structures (WBS)"

Il s'agit essentiellement ici d'un tableau servant à montrer les relations hiérarchiques de diverses activités. Il permet donc de voir comment une activité se subdivise en sous-activités, en sous-sous-activités, et ainsi de suite (Cleland et King 1975: 343).

#### Le tableau "Gantt"

Cet outil de programmation consiste en un tableau dont l'axe horizontal se compose d'une échelle temporelle et dont l'axe vertical comprend une liste de tâches à effectuer. On inscrit des traits ou des symboles dans la grille du tableau afin de montrer, à quelles unités de temps correspondent les intentions et les réalisations liées aux tâches énumérées sur l'axe vertical (Cleland et King 1975: 343-344).

#### Le système de planification, de budgétisation et de coordination (PBC)

Ce système est présenté au deuxième chapitre du présent ouvrage.

Ayant maintenant introduit un certain nombre d'outils de planification, examinons les rapports entre ces outils et six tâches associées à la planification intégrée.

1.4.2 Six tâches associées à la planification intégrée et leur rapport avec divers outils de planification

Nous allons maintenant passer en revue les tâches énumérées dans le tableau 1 (p. 12) et montrer pourquoi plusieurs des outils existants se prêtent mal à l'exécution de ces tâches.

1.4.2.1 Première tâche: l'étude des relations fins-moyens-conditions

Plusieurs auteurs, dont Eddison (1973: 25-37) et Tindal et Tindal (1979: 124-126), estiment qu'il est pertinent de distinguer les "fins" et les "moyens" dans le domaine de la planification. D'autres, dont French (1980: 150-152), Killick (1976: 175) et Wildavsky (1984: 187), considèrent toutefois que cette distinction est largement arbitraire, puisque d'une part, les "moyens" sont parfois des "fins" en soi, et puisque d'autre part, les "fins" sont parfois des "moyens" servant à l'atteinte d'autres "fins".

Bien qu'elle comporte un caractère arbitraire, il semble toutefois évident que la distinction "fins-moyens" est utile puisqu'elle facilite la mise en évidence des résultats visés dans les plans.

Etant donné l'utilité apparente de la distinction "fins-moyens", la discussion ci-dessous portera donc sur l'étude des relations entre ces éléments. Dans les pages qui suivent, nous avancerons premièrement que l'étude de ces relations dans une administration municipale est un domaine complexe et difficile; ensuite nous essayerons de démontrer que l'étude des relations en question nécessite l'utilisation d'outils de planification plus adéquats que plusieurs des outils existants.

### La complexité des relations fins-moyens-conditions

Pour commencer, il convient d'abord d'introduire les termes "fins" et "moyens".

Voici premièrement les définitions de deux termes associés à l'expression "fin"; il s'agit des termes "but" et "objectif"

But: "Goals are statements of directions in which planning or action is aimed. They derive from human values and as such are ethical, that is empirically untestable. They are fundamental in that they stem from the apparently insatiable wishes of the human species for greater self-fulfilment. As such they would not be suddenly changed or abandoned. They are ideals over a horizon which will never be attained, since progress towards them over time implies their reformulation in yet higher ideals (Eddison, 1973: 26).

Objectif: "Objectives on the other hand, are seen as specific steps toward the attainment of a goal, and thus although an end in itself, also as the means of achieving a more distant goal. They are attainable, and thus factual as opposed to ethical in that the degree of attainment can be specified, measured and tested" (Eddison 1973: 26).

Afin de vérifier le degré d'atteinte des objectifs, on peut avoir recours à des indicateurs de divers types dont les indicateurs socio-économiques et les indicateurs de performance (Stevens 1981: 62). Etant donné l'utilité des indicateurs lors de la vérification de l'atteinte des objectifs (ainsi que lors de l'élaboration des objectifs), il semble pertinent d'associer le concept d'indicateur à la notion de "fin".

En plus des termes "but", "objectif" et "indicateur", il semble que le terme "intérêt" peut aussi être associé à

l'expression "fin". On entend par un intérêt "ce qui importe, ce qui est utile à quelqu'un" (Petit Larousse Illustré 1979). Ainsi donc, même si les énoncés d'intérêts ne correspondent pas nécessairement à des buts ou à des objectifs, il peut sans doute s'avérer utile d'en tenir compte lors d'un exercice de planification (Hartle 1976).

En ce qui concerne le terme "moyen" tel qu'utilisé dans le présent ouvrage, il peut correspondre à des éléments de législation, à des politiques, à des programmes, à des projets ou aux diverses activités des gouvernements, des gens d'affaires, des groupes ou des citoyens.

Voici comment peuvent se définir certains des termes mentionnés ci-dessus:

Législation: "Laws, by-laws, statutes, regulations etc. which comprise a body of legal entities" (Wellar 1978: 165).

Politique: "A government policy is a statement by the government of a principle or a set of principles it wishes to see followed, in pursuit of particular objectives, which may be stated in such a way as to suggest possible courses of action (programs) and as to indicate how success of the policy may be measured (criteria)" (9).

Programme: "A course of action or instrument to implement a policy (or policies), sometimes involving legislative mandates and usually, public expenditures" (10).

Projet: Il s'agit généralement d'activités servant à l'exécution de programmes (Wellar 1978: 165; Moley et al. 1970: 24).

Ayant défini les termes "fins" et "moyens", abordons maintenant le sujet de la complexité des relations entre ces deux éléments.

Les relations entre les "fins" (intérêts, buts, objectifs) et les "moyens" (législation, politiques, programmes, projets) mis en oeuvre dans une société peuvent être très complexes de même que très difficiles à identifier (Wholey 1970: 29; Hartle 1976: 31-34). Voici ci-dessous quatre grands facteurs qui semblent expliquer, du moins en partie, pourquoi l'étude de ces relations est une affaire difficile.

#### Premier facteur

En premier lieu, les "moyens" auxquels une administration municipale peut avoir recours sont parfois liés non seulement entre eux mais aussi à des "moyens" et à des "conditions" qui ne dépendent pas de cette administration. Par exemple, un programme d'attraction touristique mis sur pied dans une municipalité peut être voulu complémentaire à d'autres programmes municipaux tels que des programmes récréatifs et sociaux. De plus, ce même programme d'attraction touristique peut être lié de façon complémentaire (ou conflictuelle) à des "moyens" auxquels font appel d'autres gouvernements, des gens d'affaires, des groupes d'intérêt et autres. Dans le même sens, un programme récréatif peut devoir être adapté aux conditions écologiques, sociales, économiques, administratives et politiques qui caractérisent un milieu.

A cause de l'entrée en jeu de conditions telles que les situations, phénomènes ou événements écologiques, économiques, sociaux, politiques et autres, il apparaît

évident que l'étude des relations entre les "fins" et les "moyens" pouvant servir à l'atteinte de ces fins suppose aussi la considération des diverses conditions (11) inhérentes à une société. Voilà pourquoi le concept "fins-moyens-conditions" est utilisé dans le présent ouvrage au lieu du concept "fins-moyens", concept qui est d'ailleurs critiqué par French (1980: 150).

#### Deuxième facteur

En deuxième lieu, l'utilisation d'un "moyen" tel un programme peut servir ou affecter une multitude d'intérêts, de buts et d'objectifs (sociaux, économiques, politiques, administratifs, etc.), parmi lesquels un certain nombre ne sont pas avoués (Hartle 1982: 558; Rondinelli 1977: 19). Il serait donc naïf de croire qu'un programme ne sert à réaliser qu'un nombre restreint d'objectifs (Hartle 1982: 558; Hartle 1976: 24-27).

Pourtant, les énoncés d'objectifs des programmes gouvernementaux ne portent généralement que sur un nombre très restreint d'objectifs comme si chacun des programmes n'avait qu'une seule raison d'être (Hartle 1976: 27). De plus, les buts et les objectifs des programmes gouvernementaux sont souvent formulés de façon nébuleuse et vague (McCann 1980: 36; Tindal et Tindal 1979: 110).

Les gouvernements ont donc tendance à ne pas expliciter un large éventail d'intérêts, de buts et d'objectifs lorsqu'ils élaborent ou évaluent leurs programmes (12), ce qui peut s'expliquer par diverses raisons; en voici trois.

Premièrement, il semble que les gouvernements ont avantage à ne pas considérer explicitement une multitude d'intérêts dans leurs énoncés de buts et d'objectifs parce que de cette façon, ils évitent de mettre en évidence les degrés de priorité accordés aux multiples intérêts (souvent conflictuels) qui peuvent exister dans une société (Killick 1976: 174).

Deuxièmement, même si un gouvernement avait la volonté d'explicitier un large éventail d'intérêts, de buts et d'objectifs dans l'élaboration de ses programmes, l'identification des multiples intérêts en jeu dans un milieu social demanderait à elle seule une consultation interminable (13).

Troisièmement, même si un gouvernement parvenait à identifier un large éventail d'intérêts, de buts et d'objectifs, l'étude des relations entre ces "fins" et divers "moyens" et "conditions" demeurerait encore une affaire difficile en raison des autres facteurs que nous mentionnons.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles les gouvernements n'explicitent pas beaucoup les relations entre de multiples "fins" et les divers "moyens" et "conditions" affectant ces fins, il faut souligner que ces relations existent en réalité en raison du fait que les programmes gouvernementaux affectent généralement une multitude d'intérêts, de buts et d'objectifs parmi lesquels plusieurs peuvent être subordonnés, complémentaires ou conflictuels (14).

Notons finalement que la complexité des relations "fins-moyens-conditions" est amplifiée par le fait que divers individus peuvent avoir des perceptions différentes de la "réalité" de ces relations (15).

#### Troisième facteur

En troisième lieu, l'atteinte d'un objectif fixé peut exiger l'amalgamation de plusieurs "moyens" et "conditions" qui sont au-delà du pouvoir d'une administration municipale. En d'autres termes, la mise en oeuvre d'un programme municipal peut être nécessaire mais insuffisante à l'atteinte d'un objectif.

#### Quatrième facteur

En quatrième lieu, la complexité des relations "fins-moyens-conditions" s'amplifie avec l'entrée en jeu de facteurs inconnus et de relations incertaines. Face à l'avenir, on ne peut jamais être assuré que la mise en oeuvre d'une série de programmes (combinée avec certaines conditions sociales, économiques, écologiques, etc.), occasionnera la réalisation des objectifs visés. L'influence d'un facteur inconnu peut entraîner des réalisations imprévues. En examinant les réalisations accomplies, de même, il est souvent difficile, voire impossible, d'identifier la contribution individuelle de tous les facteurs à la réalisation d'un objectif (Levin 1977: 73).

Nous venons de voir quatre grands facteurs qui expliquent, du moins en partie, pourquoi l'étude des relations "fins-moyens-conditions" est complexe et difficile.

Voyons maintenant pourquoi plusieurs des outils de planification existants se prêtent mal à l'étude de ces relations.

Les lacunes de divers outils de planification par rapport à l'étude des relations fins-moyens-conditions

Le système PPB

Le système PPB fait preuve d'inadéquation pour plusieurs raisons; en voici trois:

Premièrement, ce système se prête mal à la considération d'objectifs et de programmes élaborés par d'autres gouvernements (Gravel 1976: 34; Knight et Wiltshire 1977: 106).

Deuxièmement, le lien entre les objectifs et les programmes s'établit par le biais de deux outils inadéquats: la structure de programme et l'analyse avantages-coûts. Etant donné que nous traiterons de l'analyse avantages-coûts plus loin, examinons seulement le premier de ces outils à ce stade-ci.

La structure de programme vise à hiérarchiser les objectifs et les programmes d'un gouvernement de façon à relier toutes les activités entre elles (Gravel 1976: 14). Mais en réalité, les structures de programme ne constituent que "des sommes de données vides de sens réparties dans de vagues classes d'activités" (Benjamin 1974: 169).

Pourquoi en est-il ainsi? Parce que les liens "fins-moyens" se prêtent mal à des catégorisations hiérarchiques. Comme il fut mentionné plus tôt, un programme

peut servir à réaliser plusieurs objectifs (Hartle 1982: 558), et d'un autre côté, la réalisation d'un objectif peut nécessiter une combinaison de plusieurs "moyens" et "conditions".

Troisièmement, le système PPB ne permet pas qu'on tienne compte des influences que peuvent avoir les divers programmes les uns sur les autres (Wildavsky 1984; 198).

#### Le système BBZ

Comme le système PPB, le système BBZ vise à établir des liens étroits entre les objectifs et les programmes (16). Etant donné la complexité potentielle des liens "fins-moyens-conditions", le système BBZ souffre d'une inadéquation semblable à celle du système PPB.

#### La direction par objectifs

L'approche "direction par objectifs" suppose l'énonciation d'un certain nombre d'objectifs à de multiples niveaux à l'intérieur d'une administration. Cette méthode est inadéquate en ce qui concerne la considération des relations "fins-moyens-conditions" puisqu'on n'enregistre que des objectifs (Kahalas 1978: 84-86). On néglige donc d'explicitier les "moyens" et les "conditions" qui doivent contribuer à l'atteinte des objectifs, de même que les liens complexes qui relient ces divers éléments.

#### L'analyse avantages-coûts et le "Planning Balance Sheet Analysis"

Pour faire usage de ces outils lors de l'évaluation de projets optionnels, par exemple, il faut supposer que l'on

puisse faire l'inventaire de tous les coûts (monétaires et non monétaires) et de tous les avantages rattachés aux projets en question.

A cause de la complexité des relations "fins-moyens-conditions", cependant, il peut s'avérer très difficile, voire impossible, d'isoler tous les coûts et avantages rattachés proprement à des projets, surtout lorsque ces coûts et avantages découlent d'une combinaison de plusieurs "moyens" et "conditions" dont les impacts sont indiscernables les uns des autres (17).

En ce qui concerne l'analyse avantages-coûts quantitative, finalement, il importe de noter que la quantification des coûts non monétaires et des avantages est largement arbitraire puisque différents individus peuvent attribuer des valeurs quantitatives variées aux coûts et aux avantages (Hartle 1982: 560).

#### L'analyse coûts-efficacité

Cet outil est inapproprié à l'étude des relations "fins-moyens-conditions" pour une raison qui a déjà été donnée lors de la discussion précédente. Comme il fut mentionné ci-dessus, il peut s'avérer très difficile d'isoler les impacts propres à des programmes lorsque les impacts de ces derniers se fondent avec les impacts de d'autres "moyens" et "conditions". C'est ainsi que dans de tels cas, il peut être impossible d'évaluer l'efficacité de programmes individuels par rapport à des buts et à des objectifs.

### "Strategic Choice"

Bien que l'outil "Strategic Choice" puisse servir à l'identification de scénarios divers composés de "moyens" et de "conditions", cet outil paraît inadéquat pour l'étude de relations "fins-moyens-conditions" parce qu'il ne permet pas que l'on tienne compte d'intérêts, de buts et d'objectifs lors de l'évaluation des scénarios.

### Les autres outils étudiés

Quant aux outils intitulés CPM, PERT, WBS et "tableau Gantt", ces derniers ne sont pas conçus pour l'étude des relations "fins-moyens-conditions" parce qu'ils se prêtent à la programmation d'activités et non à l'étude des façons par lesquelles les activités peuvent affecter une variété d'intérêts, de buts et d'objectifs.

### Sommaire

L'examen ci-dessus révèle qu'aucun des outils examinés ne peut servir adéquatement à la première tâche qui consiste à mettre en évidence les relations complexes entre les multiples "fins", "moyens" et "conditions". Nous nous proposons de combler cette lacune par la mise au point du système présenté au prochain chapitre.

Examinons maintenant la deuxième tâche associée à la planification intégrée.

#### 1.4.2.2 Deuxième tâche: l'agencement de la planification et de la budgétisation

Sans un certain agencement de la planification et de la budgétisation, les plans formulés risquent de ne pas se matérialiser, faute de ressources. Ou encore, la mise en

oeuvre de ces plans peut épuiser les budgets et aggraver l'état des finances d'un gouvernement. De même, sans un certain agencement de la planification et de la budgétisation, les ressources financières d'une administration risquent d'être gaspillées ou mal utilisées.

Ainsi donc, non seulement faut-il qu'un budget permette la réalisation des plans, mais il faut également que les plans prévoient une utilisation judicieuse des ressources à la disposition d'un gouvernement.

Pourtant, nombreuses sont les administrations gouvernementales qui éprouvent des difficultés à agencer leurs plans et leurs budgets. Pourquoi en est-il ainsi? Et pourquoi, par ailleurs, des outils de planification comme les systèmes PPB et BBZ n'ont-ils pas guéri le malaise? (18).

Voilà deux questions auxquelles s'adressent les paragraphes qui suivent.

#### Les difficultés liées à l'agencement des budgets traditionnels et des plans

Il importe tout d'abord de distinguer trois genres de difficultés associées à l'agencement des budgets traditionnels et des plans gouvernementaux. Le premier est de nature politique, le second, bureaucratique et le troisième, technique.

Les difficultés d'ordre politique se rapportent aux circonstances où les politiciens formulent des plans mal fondés (pour des motifs électoraux, par exemple), sans donc étudier suffisamment les implications financières de la mise en oeuvre de ces mêmes plans.

Le second genre de difficulté concerne la rationalité bureaucratique qui fait que "chaque service ou administrateur tente de maximiser ses fonds, son prestige, son pouvoir et soumet par conséquent des demandes maximales correspondant à d'énormes besoins" (19). Ce processus, qui tend à perpétuer les modèles des dépenses du passé, est largement associé aux budgets de type traditionnel dans lesquels les sommes d'argent sont affectées à des articles de dépense (personnel, bureaux, machines, etc.), sans toutefois indiquer à quoi servent ces ressources (Tindal et Tindal 1979: 109; Gouvernement de l'Ontario 1984: 17-20; McCann 1980: 27).

Le troisième genre de difficulté, qui nous intéresse davantage, touche l'identification des liens parfois complexes entre les articles de dépense énumérés dans les budgets traditionnels et les "moyens" (programmes, projets, activités, etc.) formulés dans les plans.

La complexité de ces liens tient au fait qu'un article de dépense peut servir à plusieurs programmes ou activités (Wildavsky 1984: 188). Par exemple, un chef de département et certains membres de son personnel doivent dévouer leur temps à une multitude de tâches pouvant toucher plusieurs programmes à la fois. Il peut donc devenir difficile de dire avec précision dans quelle mesure chacun de ces individus "sert" à un programme plutôt qu'à un autre.

Notons cependant qu'un ensemble de ressources humaines et matérielles peut servir exclusivement à un seul projet pour un temps donné. Dans un tel cas, l'aspect technique de

l'agencement des plans du projet et du budget de type traditionnel est relativement simple. On ne retrouve malheureusement pas toujours ce type de situation dans une administration gouvernementale.

Il s'avère donc que les difficultés rattachées à l'agencement de la planification et de la budgétisation ont une dimension technique importante.

Voyons maintenant pourquoi les systèmes PPB et BBZ n'ont pas permis de solutionner la difficulté d'ordre technique présentée ci-dessus.

#### Les systèmes PPB et BBZ

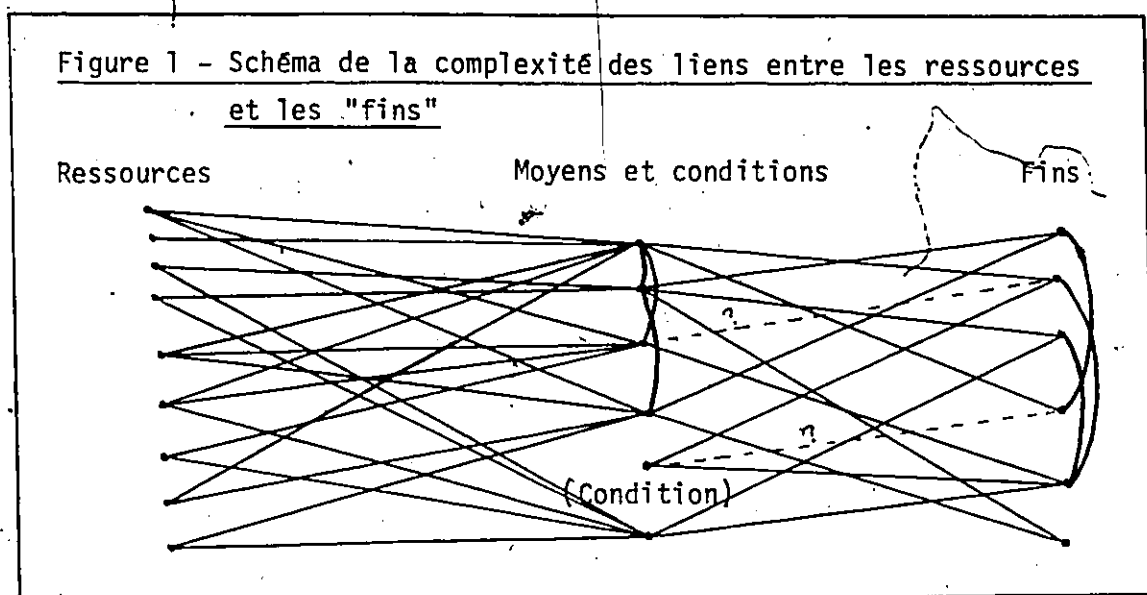
Les systèmes PPB et BBZ avaient pour mission de combler les lacunes associées aux budgets traditionnels, donc de faciliter l'agencement de la planification et de la budgétisation.

Bien que ces deux outils diffèrent sur un certain nombre de points (20), l'idée centrale consiste à former des catégories budgétaires à partir de programmes et d'objectifs (Wildavsky 1984: 220) afin de faciliter la rationalisation des choix budgétaires.

Il faut reconnaître que si les liens entre les ressources, les programmes et les objectifs étaient toujours clairs, nets et hiérarchisés, ces deux outils se prêteraient bien à l'agencement des plans et des budgets. Malheureusement, cette situation ne correspond pas à la réalité.

La figure 1 (ci-dessous) illustre la complexité des

liens pouvant exister entre les ressources et les "fins". Rappelons que la complexité de ces liens a déjà été traitée plus tôt dans ce même chapitre en discutant, d'une part, les liens entre les articles de dépense et les "moyens" (section 1.4.2.2), et d'autre part, les relations "fins-moyens-conditions" (section 1.4.2.1).



Etant donné que les liens entre les ressources et les "fins" se prêtent mal à des catégorisations hiérarchiques, on peut alors conclure que les systèmes PPB et BBZ sont des outils mal adaptés à la planification et à la budgétisation en milieu gouvernemental.

#### Sommaire

A l'exception des systèmes PPB et BBZ, les autres outils existants énumérés au tableau 1 (p. 12) ne sont pas conçus

pour la budgétisation. Nous présumons donc qu'il existe un besoin de meilleurs outils pouvant servir à agencer plans et budgets. Devant ce besoin, le système proposé au cours du prochain chapitre devra donc se prêter à l'agencement de la planification et de la budgétisation.

Voyons maintenant la troisième tâche associée à la planification intégrée.

#### 1.4.2.3 Troisième tâche: la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans

On ne peut jamais être assuré qu'un plan se réalisera exactement comme prévu. Après tout, les individus qui formulent des plans le font en se basant sur leur perception des éventualités pouvant se concrétiser à l'intérieur d'un ensemble de conditions conjoncturelles. La formulation d'un plan s'accompagne donc de la prévision d'un ou de plusieurs scénarios.

Lorsque plusieurs scénarios sont plausibles, il peut s'avérer désirable d'en considérer plus d'un seul dans l'élaboration d'un plan (21). Cela permet alors d'apprécier les degrés de sensibilité ou de robustesse de ce plan face à un avenir incertain. D'une façon générale, la robustesse d'un plan signifie la capacité de ce plan de demeurer pertinent dans des conditions variées, ou encore sa capacité de laisser des options "ouvertes" devant un avenir incertain (Friend et Jessop, 1977: 161, 286). D'un autre côté, la sensibilité caractérise un plan qui ne peut demeurer pertinent qu'à l'intérieur de conditions bien limitées, ou un

plan qui ne laisse que peu d'options "ouvertes" face à un avenir incertain (Friend et Jessop 1977: 69-97).

Voici une illustration de ce que signifie la considération de scénarios divers dans l'élaboration d'un plan. Supposons qu'une administration municipale s'intéresse à l'aménagement d'un parc industriel sur son territoire, dans le but d'y attirer des entreprises de haute technologie. Voici trois énoncés de scénarios possibles pouvant être rattachés à ce but.

Premier énoncé:

Il est probable qu'à moyen terme, plusieurs entreprises de haute technologie s'installeront dans le futur parc industriel si le gouvernement provincial respecte son engagement de compléter la construction de l'autoroute 70 dans un bref délai et s'il y a une croissance économique régionale dans le secteur de la haute technologie.

Deuxième énoncé:

Si le gouvernement provincial retarde le parachèvement de l'autoroute, le futur parc industriel restera sans doute désert à moyen terme, même si le secteur de haute technologie connaît une expansion dans la région.

Troisième énoncé:

S'il n'y a pas de croissance économique dans le secteur de la haute technologie, il est peu probable que des entreprises viendront s'installer dans le futur parc, et cela en dépit de l'existence d'une autoroute à proximité de ce dernier.

L'exemple ci-dessus suggère que dans des situations où les enjeux sont considérables, il vaut mieux envisager plusieurs scénarios différents dans la formulation d'un plan que de n'en prévoir qu'un seul. Il est donc important qu'un outil de planification puisse permettre ce genre d'exercice.

Les capacités de l'outillage examiné

La plupart des outils existants qui sont présentés au

tableau I (p. 12) permettent l'évaluation de plans optionnels, mais seulement deux d'entre eux ("Strategic Choice" et PERT) sont conçus de façon à permettre la considération de scénarios différents dans la formulation d'un même plan.

L'outil intitulé "Strategic Choice" vise à permettre la considération d'incertitudes et de scénarios divers dans la formulation d'un plan. Cet outil facilite d'une part l'identification des incertitudes pouvant se rattacher à un plan donné (Friend et Jessop 1977: 88-89); il vise d'autre part à faciliter l'évaluation de la robustesse et de la sensibilité de ce plan (Friend et Jessop 1977: 238).

Cet outil a cependant des lacunes importantes puisqu'il ne permet pas à ses usagers de considérer les éléments constituant des "fins" (intérêts, buts et objectifs) dans l'élaboration d'un plan.

L'outil PERT, de son côté, permet la considération de scénarios différents dans l'élaboration d'un même plan, mais d'une façon très limitée, puisque ces scénarios ne portent que sur les temps de mise en exécution des activités d'un programme (Cleland et King 1975: 360-361; Steiss 1982: 296). Rappelons que PERT est un outil de programmation visant surtout la synchronisation d'activités, ce qui rend les scénarios considérés à l'aide de cet outil peu pertinents au domaine plus vaste de la planification intégrée.

#### Sommaire

Presque tous les outils existants examinés se prêtent mal à la considération de scénarios alternatifs dans

l'élaboration des plans. Seuls "Strategic Choice" et PERT permettent de remplir cette fonction, mais ils le font seulement d'une façon partielle.

En revanche, le système qui sera proposé au deuxième chapitre devra combler les lacunes associées aux outils examinés.

Voyons maintenant la quatrième tâche reliée à la planification intégrée.

#### 1.4.2.4 Quatrième tâche: la programmation à court terme

Une administration municipale peut formuler de beaux plans s'étendant à moyen et à long terme, mais la réalisation de ces plans nécessite bien plus que des intentions; il faut de l'action! Etant donné la nécessité des mesures concrètes, l'élaboration d'un plan doit aussi viser la programmation du travail à court terme (Wu 1974: 157).

Afin d'élaborer un programme de travail à court terme, il apparaît nécessaire de tenir compte d'au moins deux éléments. Il s'agit d'une liste détaillée des travaux à effectuer et d'une échelle temporelle servant à répartir les travaux dans le temps.

Ajoutons qu'il peut s'avérer utile ou même nécessaire de considérer, s'il y a lieu, les éléments suivants en élaborant un programme de travail: 1) les travaux devant être effectués par d'autres acteurs lorsque le déroulement de ces travaux doit être pris en considération à court terme, 2) les "conditions" administratives, politiques, économiques, sociales et autres qui peuvent affecter la poursuite des

travaux à court terme et 3) les liens pouvant exister entre divers travaux et "conditions".

Ayant identifié certaines composantes d'un programme de travail, voyons comment divers outils de planification existants peuvent se prêter à la programmation à court terme.

#### Les capacités de l'outillage étudié

Parmi les outils de planification existants qui figurent au tableau 1 (p. 12), l'outil qui semble le plus approprié à la programmation à court terme est le "tableau Gantt". On peut en effet utiliser cet outil pour y indiquer comment des travaux (ou d'autres éléments tels que des "conditions") se répartissent sur une échelle temporelle (Cleland et King 1975: 367). Le "tableau Gantt" a cependant des limites; les descriptions de travaux doivent demeurer très brèves et on ne peut y indiquer les liens qui unissent les divers travaux.

Deux autres outils sont conçus pour la programmation à court terme; il s'agit de CPM et de PERT. Bien que ces derniers se prêtent à la solution de problèmes de logistique complexe, leur usage nécessite toutefois des bases de données spéciales ainsi qu'un personnel spécialisé, ce qui les rend peu attrayants aux yeux des administrateurs (Cleland et King 1975: 367).

En ce qui a trait au système PPB, cet outil est surtout conçu pour la planification annuelle et pluri-annuelle (Gravel 1976: 19-24) et non pour la programmation détaillée

des travaux à court terme.

Le système BBZ, de même, est avant tout un outil de planification et de budgétisation annuelle (Malcolmson 1983) plutôt qu'un instrument de programmation à court terme.

En ce qui vise la méthode "direction par objectif", son utilité pour la programmation à court terme semble limitée en raison du fait que l'on insiste sur les objectifs à atteindre (Eddison 1973: 198-214; Kahalas 1978: 84-86) plutôt que sur la programmation d'activités pouvant servir à l'atteinte des objectifs fixés.

Pour ce qui est de l'outil intitulé "Work Breakdown Structure", bien que ce dernier permette la présentation des liens hiérarchiques entre les travaux, il exclut la description détaillée des travaux et l'établissement d'une programmation basée sur une échelle temporelle.

Quant aux autres outils existants qui figurent au tableau 1 (p. 12), aucun d'entre eux n'est conçu pour la programmation du travail à court terme.

### Sommaire

En somme, le "tableau Gantt" semble l'outil le plus pratique pour la tâche dont nous venons de traiter. L'ensemble d'outils proposé au second chapitre devra donc, en plus de comporter les avantages du "tableau Gantt", combler les lacunes associées à ce dernier.

Examinons maintenant la cinquième tâche associée à la planification intégrée.

1.4.2.5 Cinquième tâche: la mise à jour continue des plans

Rappelons qu'en raison de l'incertitude qui caractérise l'avenir, il vaut mieux envisager plusieurs scénarios différents dans la formulation d'un plan que de n'en prévoir qu'un seul. C'est ainsi qu'après l'élaboration d'un plan, et donc au fur et à mesure qu'un scénario se concrétise, il devient important de remettre à jour le plan en question.

Sans mises à jour, un plan risque de devenir rapidement désuet dans une société dynamique; Steiss (1982: 265) confirme ce point comme suit:

"It has been said that: 'Few plans survive contact with the enemy'. And indeed, rarely are policies and programs executed exactly as initially conceived. Random events, environmental disturbances, competitive tactics, and unforeseen circumstances may all conspire to thwart the smooth implementation of plans, policies and programs. In short, the traditional planning process does not provide an adequate framework for more rational decision-making. Fixed targets, static plans, and repetitive programs are of relatively little value in a dynamic society.

What is required is a planning framework within which decisions can be subjected to continuous testing, correction and refinement."

Steiss suggère donc que les outils de planification existants se prêtent mal à la mise à jour des plans, et qu'il existe un besoin d'outils dynamiques qui soient faits pour le changement et qui permettent une modification aisée de l'information au fur et à mesure que surviennent les changements.

Il semble évident que de tels outils devraient aussi permettre une mise à jour continue des budgets, afin de maintenir un agencement des plans et des budgets.

Parmi les outils existants qui figurent au tableau 1 (p. 12), seuls deux permettent l'apport facile de changements aux plans sur une base continue; il s'agit de PERT (Kahalas 1978: 87) et du "tableau Gantt", des outils dont le champ d'application se limite toutefois au domaine de la programmation d'activités.

Ainsi donc, l'outillage existant examiné dans la présente étude ne semble guère se prêter à la mise à jour continue des plans dans le cadre de la planification intégrée. En revanche, le système qui sera présenté au deuxième chapitre devra permettre l'application de la tâche dont il est question.

Voyons maintenant la sixième tâche associée à la planification intégrée.

#### 1.4.2.6 Sixième tâche: l'enregistrement des plans et des réalisations

Nous venons de voir qu'il est important de mettre un plan à jour au fur et à mesure qu'un scénario se concrétise. Il convient maintenant d'indiquer qu'en plus des mises à jour, il importe de garder un dossier des plans formulés à divers moments de même qu'un dossier des réalisations se rattachant aux plans élaborés.

Il est utile d'enregistrer les plans et les réalisations pour au moins trois grandes raisons. Premièrement, l'enregistrement des réalisations permet d'établir "où l'on en est", avant de déterminer "où l'on s'en va" (22). Deuxièmement, la conservation d'un dossier des plans et des réalisations permet la comparaison aisée des plans formulés à

divers moments avec les réalisations subséquentes, facilitant ainsi l'évaluation rétrospective des efforts de planification (Lichfield, Kettle et Whitbread 1975: 315). Troisièmement, l'enregistrement des plans et des réalisations permet de reviser le passé avant de planifier l'avenir, donc de tirer des leçons de l'expérience acquise.

L'utilité de l'enregistrement des plans et des réalisations suggère donc que les outils de planification doivent permettre l'enregistrement des éléments en question. Parmi les outils existants qui figurent au tableau 1 (p. 12), il y en a trois qui se prêtent à cette tâche; il s'agit du système PPB, de la "direction par objectifs" et du "tableau Gantt".

Le système PPB permet l'enregistrement systématique de plans et de réalisations par le biais de l'une de ses quatre grandes composantes: le mémoire de programme (Gravel 1976: 25-26).

La méthode "direction par objectifs", quant à elle, suppose l'enregistrement des objectifs formulés ainsi que des réalisations subséquentes, afin de faciliter la comparaison de ces objectifs et réalisations (Kahalas 1978: 84-86).

Le "tableau Gantt", par contre, ne permet qu'un enregistrement ordonné des réalisations, parce qu'il se prête mal à l'enregistrement des plans qui deviennent périmés suite à une mise à jour.

En somme, seuls le système PPB et la méthode "direction par objectifs" semblent se prêter de façon satisfaisante à

l'enregistrement systématique des plans et des réalisations. L'ensemble d'outils qui sera proposé au deuxième chapitre devra donc lui aussi posséder cette caractéristique.

### 1.5 Conclusion

Nous venons de voir six grandes tâches associées à la planification intégrée; il s'agit de l'étude des relations "fins-moyens-conditions", de l'agencement de la planification et de la budgétisation, de la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans, de la programmation à court terme, de la mise à jour continue des plans et de l'enregistrement des plans et des réalisations.

Nous avons également vu que les outils de planification existants énumérés dans le tableau 1 (p. 12) se prêtent souvent à ces tâches d'une façon partielle ou inadéquate (lorsqu'il s'y prêtent). En fait, aucun des outils existants qui figurent au tableau 1 n'est pertinent à chacune des six tâches.

Devant les lacunes de l'outillage examiné, il apparaît clairement qu'il y a un besoin pour un ensemble d'outils pouvant se prêter à la réalisation des six tâches en question. Comme le suggère le tableau 1, l'ensemble d'outils présenté au prochain chapitre a pour objet de répondre à ce besoin.

## 1.6. NOTES ET RÉFÉRENCES

- 1) Ces six tâches sont dégagées à partir de quatre ouvrages traitant de la planification intégrée au niveau municipal, il s'agit des ouvrages suivants: Eddison (1973), Gravel (1976), Tindal et Tindal (1979) et Stewart J. "Corporate Planning" dans Bruton (1974: 205-227).
- 2) On retrouve une discussion à propos de chacun de ces types de planification dans Bruton (1974). Qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre de ces types de planification, ces derniers comportent nécessairement une dimension spatiale. Ainsi, la planification de l'espace physique (à l'aide d'instruments tels que les schémas d'aménagement et les règlements de zonage) touche bien souvent chacun des types de planification.
- 3) La documentation identifiée dans la bibliographie se rapporte non seulement à la planification au niveau municipal, mais également à la planification dans les gouvernements de paliers supérieurs au Canada ainsi qu'à l'étranger.
- 4) Sénécal, P.E. (1965). "La procédure budgétaire" dans Institut Canadien des Comptables Agréés. L'administration municipale au Québec. Toronto, I.C.C.A., p. 15, cité dans Gravel (1976: 3).
- 5) Un aperçu de divers modes de coordination est donné au chapitre III de la présente thèse; voir la section 3.3.
- 6) Le besoin de meilleurs outils de planification en milieu gouvernemental est souligné par plusieurs auteurs dont French (1980: 151), Gant (1979: 25), Hartle (1982), Reid (1979: 29-30) et Rondinelli (1977: 20-22). Divers auteurs suggèrent également que le développement de systèmes informatisés n'a pas comblé le besoin de meilleurs outils de planification. Voir Jacqué (1978: 75-6), Lima (1982) et Wellar (1975) à ce sujet.
- 7) Pour plus de détails sur ces composantes, voir Stewart J. "Corporate Planning" dans Bruton (1974: 216-217), Eddison (1973: 35-80) ou Gravel (1976: 14-26).
- 8) Drewe P. "Integrated Regional Planning: As Applied to the Northern Netherlands" dans Folmer et Oosterhaven (1977: 223-229). Voir aussi Dekker et al. (1978) et Friend et Jessop (1977).
- 9) French (1980: 167) citant G. Szablowsky "The Optimal Policy - Making System: Implications for the Canadian Political Process" dans Hockin T.A. (ed) (1977) Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada. Scarborough, Prentice-Hall, p. 208.

- 10) Ibid.
- 11) Signalons que la distinction entre une "condition" et un "moyen" peut être arbitraire. Par exemple, un programme mis en oeuvre par un gouvernement provincial peut être considéré comme étant un "moyen" par ce gouvernement, mais pour les autorités municipales, ce même programme peut être perçu comme étant une "condition" avec laquelle les municipalités doivent vivre.
- 12) Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne l'évaluation de l'impact des programmes fédéraux, provinciaux et municipaux en milieu urbain. Voir Wellar (1982) à ce sujet.
- 13) Le sujet de la consultation populaire pourrait faire l'objet d'une longue discussion puisque plusieurs ouvrages ont été publiés sur ce sujet.
- 14) Voir Hartle (1976: 27) au sujet des liens hiérarchiques pouvant exister entre les objectifs. Voir aussi Alonso (1971) et Wellar (1984 b) à propos des divers genres de liens (directs/indirects, implicites/explicites) pouvant exister entre les "fins", les "moyens" et les "conditions".
- 15) Voir Hartle (1976: 29). Voir aussi U.S. Bureau of Census (1967: 9-10) pour une discussion comprenant le concept de la "réalité multidimensionnelle sous-jacente" ("Underlying multidimensional reality").
- 16) Hogan R.L. Zero-Base Budgeting: A Rationalistic Attempt to Improve the Texas Budget System. Thèse de maîtrise, Université du Texas à Austin. 1975, p. 92, cité dans Wildavsky (1984: 212). Voir aussi Wildavsky (1984: 220) et Malcolmson (1983: 35).
- 17) Notons toutefois qu'il existe une variété de techniques quantitatives telles que l'analyse de corrélation et l'analyse de régression qui peuvent faciliter l'identification de liens entre des variables. Pour une discussion sur ces techniques, voir par exemple Ackoff (1973).
- 18) Le manque de succès des systèmes PPB et BBZ comme instruments pouvant servir à agencer la planification et la budgétisation est signalé par Malcolmson (1983: 34-35, 41-42) et par Wildavsky (1984: 198-221).
- 19) Voir Benjamin (1974: 57) se référant au schéma de R.K. Merton dans Merton R.K. "The Self-Fulfilling Prophecy" Social Theory and Social Structure. New York, 1949, chapitre 7.

- 20) Par exemple, le système PPB suppose un processus de planification et de budgétisation allant du haut de l'administration vers le bas, tandis qu'avec le système BBZ, le processus s'effectue du bas vers le haut (Wildavsky 1984: 188-189, 202-204). De même, l'application du système BBZ exige que chaque unité administrative attribue des ordres de priorité parmi ses programmes, ce qui n'est pas le cas du système PPB (Letzkus 1980-81: 49).
- 21) La pertinence de la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans est appuyée par D. White, président du "North American Society for Corporate Planning", dans Hunter (1982).
- 22) L'idée de déterminer "où l'on en est" avant d'établir "où l'on s'en va" est mentionnée dans McCann (1980: 29).

## CHAPITRE II

### L'ENSEMBLE D'OUTILS PROPOSE: LE SYSTEME DE PLANIFICATION, DE BUDGETISATION ET DE COORDINATION

#### 2.1 Introduction

Le but de ce chapitre est de présenter un ensemble d'outils que nous intitulons le "système de planification, de budgétisation et de coordination (PBC)". Cet ensemble comprend neuf instruments qui sont identifiés au tableau 2 (ci-dessous).

| Tableau 2: Identification sommaire des outils<br>- proposés et de leurs origines                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Outils proposés dont le concept est basé sur des instruments existants                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Liens avec les instruments existants                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Documentation traitant des instruments existants reliés aux outils proposés |
| 1-Tableau de la programmation à court terme, avec notes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Cet outil est construit à partir du "tableau Gantt" en raison du fait que les axes horizontal et vertical de ces deux instruments sont équivalents.                                                                                                                                                                                                   | Cleland et King (1975: 343-344); Steiss (1982: 284).                        |
| 2-Tableau des prévisions budgétaires, avec notes<br>3-Tableau des réalisations budgétaires, avec notes                                                                                                                                                                                                                                                                              | Ces deux outils ont une disposition conforme à des tableaux budgétaires traditionnels                                                                                                                                                                                                                                                                 | Eddison (1973: 37-41); Tindal et Tindal (1979: 109).                        |
| Instruments nouveaux                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Commentaire sur l'origine des instruments                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                             |
| 4-Tableau des résultats escomptés, avec notes<br>5-Tableau des résultats obtenus, avec notes<br>6-Tableau des plans généraux, avec notes<br>7-Tableau des conditions réalisées et des moyens employés, avec notes<br>8-Tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes<br>9-Tableau des ressources humaines et matérielles utilisées, avec notes | Ces outils ne sont pas élaborés explicitement à partir d'autres instruments mentionnés dans la documentation publiée que nous avons consulté. La mise au point des outils proposés résulte d'une initiative de la part de l'auteur, initiative qui avait pour point de départ l'étude des capacités et limites des outils de planification existants. |                                                                             |

Comme l'indique le tableau 2, quelques-uns des outils constituant le système proposé existent déjà. Ce qui caractérise ce système n'est donc pas l'originalité de ~~chacun des instruments~~, mais la façon dont ces derniers peuvent être utilisés en combinaison les uns avec les autres afin de faciliter la réalisation des six grandes tâches traitées au premier chapitre<sup>(1)</sup>.

Nous estimons de plus que le système présenté ici se caractérise par deux avantages potentiels liés à son usage à l'intérieur d'une administration; il s'agit de la mise en évidence d'une information de qualité pouvant faciliter des prises de décision éclairées, et de la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes (ces avantages potentiels seront discutés dans le troisième chapitre).

Il convient de suggérer à ce stade-ci que l'ensemble d'outils proposé paraît suffisamment flexible pour être utilisé à l'intérieur des diverses unités administratives d'un gouvernement municipal. En effet, il semble possible que le système en question puisse être adapté aux besoins de divers administrateurs ou fonctionnaires tels les chefs de départements et de divisions.

Voici, en bref, deux grands types de fonctions auxquelles peuvent se prêter les instruments du système:

- 1- La planification d'ensemble au niveau d'une unité administrative. Il s'agirait par exemple pour un chef de division de se servir des instruments du

système afin d'organiser l'information se rapportant à la planification et à la budgétisation d'ensemble au niveau de sa division.

- 2- La constitution de dossiers de planification. Il s'agirait que les fonctionnaires chargés d'élaborer des plans utilisent les instruments de leur choix afin de faciliter l'organisation de l'information lors de la constitution de dossiers portant spécifiquement sur des programmes, des projets, des activités, etc. (réalisés, en voie de réalisation ou en phase d'évaluation prospective).

Même si l'ensemble d'outils proposé semble se prêter à la constitution de dossiers de planification, il faut souligner que l'utilité de cet ensemble n'a pas été démontrée à ce stade-ci. Il faudrait donc que le système proposé soit mis à l'épreuve dans les gouvernements municipaux avant que l'on puisse confirmer sa pertinence.

De plus, il importe de signaler que les instruments du système proposé ne sont pas suffisants, en termes d'outils, aux divers domaines de planification dans les gouvernements municipaux. Dans le cas des projets ayant une incidence sur l'utilisation du sol, par exemple, le recours aux outils de planification spatiale tels que les plans d'urbanisme et les règlements de zonage s'impose.

Quels que soient les outils de planification utilisés, en fin de compte, il importe avant tout que ces derniers correspondent le mieux possible aux besoins de leurs usagers. Lorsque ces besoins touchent les six grandes tâches discutées au premier chapitre, alors il est possible que les instruments proposés ici puissent s'avérer utiles.

Ayant introduit le système PBC, nous allons maintenant présenter chacun des outils qui le constituent en prenant soin de montrer la façon dont ils contribuent à la mise en oeuvre des six grandes tâches identifiées au premier chapitre.

## 2.2 Premier instrument: le tableau des résultats escomptés, avec notes

Cet instrument a pour but de faciliter l'organisation de l'information se rapportant aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs, éléments pouvant être associés à la notion de "résultat" ou de "fin" (voir la section 1.4.2.1 au premier chapitre).

Parmi les six grandes tâches associées à la planification intégrée, il apparaîtra dans la discussion qui suit que le présent outil se prête bien à l'étude des relations "fins-moyens-condition", à la considération de scénarios divers dans la formulation des résultats escomptés, à la mise à jour continue des attentes formulées et à l'enregistrement de ces attentes.

Afin de voir comment l'outil en question se prête aux tâches mentionnées ci-dessus, examinons-le, en commençant par son tableau.

### L'organisation du "tableau des résultats escomptés"

L'étude du présent instrument doit se faire de pair avec l'examen du tableau 2 (p. 50) (exemple du "tableau des résultats escomptés").

Comme le montre le tableau 2, l'axe vertical du "tableau des résultats escomptés" comprend une liste d'intérêts, de buts, d'objectifs et d'indicateurs identifiés à l'aide de



formulées brèves. Notons qu'il peut s'agir d'intérêts, de buts, d'objectifs et d'indicateurs visant diverses unités administratives, d'autres gouvernements, des groupes sociaux, etc. Notons aussi que le tableau en question doit s'étendre sur plusieurs feuilles en raison du nombre d'éléments pouvant y être énumérés.

De son côté, l'axe horizontal du tableau se compose d'une échelle temporelle. Les laps de temps inscrits sur cette échelle servent à indiquer le moment où sont formulés ou mis à jour les énoncés se rapportant aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs. La disposition de cette échelle est laissée à la discrétion des usagers de l'outil.

Quant à la localisation des énoncés mentionnés ci-dessus, elle est indiquée par les codes (numéro et lettre) inscrits dans la grille du tableau. Chaque numéro et chaque lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence un énoncé, dans les "notes" qui accompagnent le tableau.

Un des avantages de ce genre de tableau tient au fait qu'un rapide coup d'oeil permet de constater quand furent effectuées les dernières mises à jour des énoncés dont il est question. Par ailleurs, la tenue de ces tableaux, avec les notes correspondantes, permet de garder un dossier ordonné des énoncés formulés les uns à la suite des autres.

Il fut mentionné ci-dessus que le "tableau des résultats escomptés" doit s'étendre sur plusieurs feuilles (2). En

effet, à cause de la longueur de ses axes, ce tableau doit se composer d'une série de feuilles disposées d'une façon ordonnée; il reviendrait alors aux usagers de l'outil de les disposer selon l'ordonnance qui leur semble la plus logique.

Maintenant que nous avons traité du "tableau des résultats escomptés", voyons en quoi peuvent consister les notes auxquelles renvoie ce tableau.

Le contenu des notes rattachées au "tableau des résultats escomptés"

Les notes auxquelles renvoie le tableau contiennent l'information associée aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs identifiés au tableau. A titre de suggestion, cette information pourrait comporter les éléments suivants:

- 1) Un énoncé général de l'élément en question (un énoncé de but, par exemple).
- 2) Des indications sommaires d'intérêts, de buts, d'objectifs et d'indicateurs connexes que l'on juge utile de noter. Ces indications peuvent être regroupées sous des en-têtes tels que "buts, objectifs et intérêts subordonnés", "buts, objectifs et intérêts dominants", "buts, objectifs et intérêts conflictuels", etc. On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces éléments connexes.
- 3) Une déclaration des "attentes" que l'on se fixe (à court, à moyen ou à long terme, par exemple) par rapport à l'intérêt, au but, à l'objectif ou à l'indicateur en question. Les attentes sont l'élément clef de l'outil intitulé "tableau des résultats escomptés, avec notes", puisqu'elles correspondent à ce qui est entendu par "résultats escomptés".

Afin de formuler des "attentes", il est utile d'étudier les relations "fins-moyens-conditions" discutées au chapitre précédent et de se référer explicitement aux "moyens" et aux "conditions" qui

doivent servir à la réalisation de ces attentes. On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces "moyens" et "conditions".

Dans une situation d'incertitude, de plus, il convient de considérer des scénarios divers dans l'élaboration des énoncés d'attentes.

Voici une illustration simplifiée d'un énoncé d'attente se rapportant à un but dont l'énoncé général serait de "réduire les embouteillages dans la zone B de la ville X". Deux scénarios différents sont intégrés à cet énoncé d'attente.

Premier scénario:

On peut s'attendre à ce que le problème des embouteillages dans la zone B de la ville disparaisse aussitôt que le gouvernement provincial aura terminé la construction de la voie rapide devant traverser cette zone. On prévoit la fin de la construction de la voie rapide d'ici 5 ans.

Deuxième scénario:

Si le gouvernement provincial retarde la construction de la voie rapide, mais que la commission régionale des transports améliore sensiblement le système de transport en commun au cours des 5 prochaines années, on peut quand même s'attendre à une certaine diminution des embouteillages dans la zone B, mais à la condition qu'un nombre suffisant de gens optent pour le service de transport en commun pour se rendre à leur travail.

- 4) Afin de faciliter la mise à jour et l'enregistrement des énoncés, il peut s'avérer utile d'inclure les données suggérées ci-dessous.

Comme nous l'avons vu plus tôt, l'échelle temporelle du "tableau des résultats escomptés" sert à indiquer à quel moment sont formulés ou mis à jour les énoncés se rapportant aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs considérés. Lorsqu'un énoncé est mis à jour, il peut arriver que les différences entre le nouvel énoncé et l'énoncé remplacé soient mineures.

Si c'est le cas, il peut s'avérer utile de donner, au début du "nouvel" énoncé, un aperçu des différences entre cet énoncé et l'énoncé précédent. Ceci permettrait à ceux qui ne désirent consulter que les changements d'aller droit au but sans avoir à relire l'énoncé au complet. On pourrait d'ailleurs présenter de tels aperçus sur de petites tables des matières (que l'on placerait au début des énoncés) à l'aide desquelles on pourrait se référer aux énoncés précédents inclus dans les "notes".

Traitions maintenant d'un problème qui se pose lorsqu'on doit modifier un énoncé plus d'une fois à l'intérieur d'un laps de temps si court (par rapport aux laps de temps inscrits sur l'échelle temporelle du tableau) que le code (numéro de page et de paragraphe) de l'énoncé le plus récent doit être superposé, dans le tableau, sur le code de l'énoncé remplacé. Nous estimons que la meilleure procédure à suivre dans un tel cas serait d'inscrire le code du nouvel énoncé dans le tableau et d'indiquer le code de l'énoncé remplacé au début du nouvel énoncé. Cette opération permettrait ainsi de garder un dossier ordonné des énoncés malgré les superpositions présentes dans le tableau.

Voilà qui complète la liste suggestive des éléments pouvant figurer dans les énoncés se rapportant aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs.

### Sommaire

L'usage du "tableau des résultats escomptés, avec notes" se prête à l'étude des relations "fins-moyens-conditions" puisqu'il permet la considération des "moyens" et des "conditions" devant servir à la réalisation des "fins". De même, cet outil se prête à la considération de scénarios divers dans l'élaboration des énoncés d'attentes.

L'instrument traité ci-dessus est dynamique aussi; il permet une mise à jour continue des énoncés se rapportant aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs, de même que l'enregistrement des énoncés formulés à divers moments.

Passons maintenant à l'examen du deuxième instrument du système proposé.

### 2.3 Deuxième instrument: le tableau des plans généraux, avec notes

Cet instrument a pour but de faciliter l'organisation de certaines données qui se rapportent aux "moyens" et aux

"conditions" pouvant contribuer à la réalisation des "résultats escomptés" discutés plus tôt.

Le "tableau des plans généraux, avec notes" est un outil qui n'est pas conçu pour traiter de toutes les "conditions" et de tous les "moyens" (3) pouvant être considérés par une unité administrative; cet outil n'est pas concerné par les "moyens" et "conditions" qui ne visent que le court terme. Ainsi, nous entendons par "plans généraux" les intentions et les attentes qui touchent le moyen et le long terme, en plus du court terme. Quant aux "moyens" et aux "conditions" qui ne visent que le court terme, ils sont considérés à l'aide de l'outil intitulé le "tableau de la programmation à court terme, avec notes".

L'instrument traité présentement peut faciliter l'exécution de plusieurs tâches importantes dont l'étude des relations "fins-moyens-conditions", la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans, la mise à jour continue des plans, l'enregistrement de ces plans et l'agencement de la planification et de la budgétisation.

Afin d'expliquer comment le présent outil se prête aux tâches mentionnées ci-dessus, examinons-le, en commençant par son tableau.

#### L'explication du "tableau des plans généraux"

L'étude de l'outil en question peut se faire de pair avec l'examen du tableau 3 (p. 56) (un exemple du "tableau des plans généraux").

L'axe vertical du "tableau des plans généraux" comprend

Tableau 4 : TABLEAU DES PLANS GENERAUX

Tableau 4 : TABLEAU DES PLANS GENERAUX

| Moyens et conditions |  | Dates de formulation des plans |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
|----------------------|--|--------------------------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|------------------|--------------|---------------|---------------|----------------|--------------|-----------------------|
|                      |  | 1-15<br>mai<br>1984            | 16-31<br>mai | 1-15<br>juin | 16-30<br>juin | 1-15<br>juillet | 16-31<br>juillet | 1-15<br>août | 16-31<br>août | 1-15<br>sept. | 16-30<br>sept. | 1-15<br>oct. | 16-31<br>oct.<br>1984 |
| (Programme)          |  |                                |              | 92,a*        |               |                 |                  | 123,a        |               |               |                |              |                       |
| :                    |  |                                |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
| (Programme)          |  | 71,a                           | 88,a         |              |               |                 | 115,a            |              |               |               |                |              |                       |
| :                    |  |                                |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
| (Projet)             |  |                                |              | 95,a         |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
| (Projet)             |  | 72,a                           |              |              |               |                 | 117,a            |              |               |               |                |              |                       |
| :                    |  |                                |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
| (Projet)             |  |                                | 89,a         |              |               |                 |                  | 125,b        |               |               |                |              |                       |
| :                    |  |                                |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
| (Projet)             |  | 75,a                           |              | 97,a         |               | 112,b           |                  |              |               |               |                |              |                       |
| :                    |  |                                |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |
| (Condition)          |  | 77,a                           |              |              | 108,a         |                 |                  |              | 133,a         |               |                |              |                       |
| (Condition)          |  |                                |              |              | 109,a         |                 |                  |              | 135,a         |               |                |              |                       |
| :                    |  |                                |              |              |               |                 |                  |              |               |               |                |              |                       |

Légende — : à ne plus considérer \*Le numéro et la lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence les "notes" accompagnant le tableau.

Légende —: à ne plus considérer \*Le numéro et la lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence un énoncé dans les "notes" accompagnant le tableau.

une liste de "conditions" et de "moyens" identifiées à l'aide de formules brèves. A part cette caractéristique, le "tableau des plans généraux" est semblable au "tableau des résultats escomptés"; les deux genres de tableaux suivent la même construction et ont une organisation identique. Ainsi, le "tableau des plans généraux" permet lui aussi que l'on vérifie facilement les dates des dernières mises à jour des énoncés se rapportant aux éléments en liste sur l'axe vertical et que l'on garde un dossier ordonné des énoncés formulés les uns à la suite des autres.

Voyons maintenant en quoi peut consister le contenu des "notes" auxquelles se réfère ce tableau.

Le contenu des notes rattachées au "tableau des plans généraux"

Les "notes" auxquelles se réfère le tableau contiennent les énoncés d'intentions ou d'attentes se rapportant aux "conditions" et aux "moyens" considérés. Voici quelques suggestions d'éléments que pourraient comprendre ces énoncés:

- 1) Un énoncé général du "moyen" ou de la "condition" dont il s'agit.
- 2) Des indications sommaires de "moyens" et de "conditions" connexes que l'on juge utile de noter. Ces indications peuvent être regroupées sous des en-têtes tels que "moyens subordonnés", "moyens dominants", "conditions et moyens pré-requis", "conditions et moyens complémentaires", "conditions et moyens conflictuels", etc. On peut également identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces "conditions" et "moyens" connexes.
- 3) Une indication des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs pouvant être affectés par le "moyen" ou la "condition" en question et, si désiré, une évaluation de la façon dont ce "moyen" ou cette

"condition" affecterait ces intérêts, buts, objectifs et indicateurs. On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces derniers éléments.

- 4) Une description des intentions ou des attentes que l'on se fixe (à court, à moyen et à long terme, par exemple) par rapport au "moyen" ou à la "condition" en question. On peut énoncer des scénarios divers dans les situations d'incertitude.
- 5) Une description des implications administratives liées à l'application d'un "moyen". Il pourrait s'agir, par exemple, des négociations à entreprendre afin de mettre un programme en marche.
- 6) Une indication des ressources humaines et matérielles qui sont nécessaires à l'utilisation d'un "moyen", et que l'on juge utile de noter pour faciliter l'agencement de la planification et de la budgétisation (nous reviendront sur ce sujet plus loin dans le présent chapitre).
- 7) Afin de faciliter la mise à jour et l'enregistrement des énoncés, il peut s'avérer utile d'inclure les mêmes genres de données que celles présentées lors de la discussion du contenu des notes liées aux intérêts, aux buts, aux objectifs et aux indicateurs (voir p. 53, élément no 4).

Voilà qui complète la liste suggestive de renseignements pouvant figurer dans les énoncés auxquels renvoie le "tableau des plans généraux".

### Sommaire

Le "tableau des plans généraux, avec notes" se prête à l'étude des relations "fins-moyens-conditions" puisqu'il permet la considération des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs pouvant être affectés par les "conditions" et les "moyens" envisagés. Cet outil permet aussi que l'on considère des scénarios divers en élaborant les plans portant sur les "moyens" et les "conditions", et que l'on tienne compte des ressources associées à l'utilisation des "moyens".

De plus, le présent outil se prête à l'enregistrement et à la mise à jour continue des plans de la même façon que le "tableau des résultats escomptés, avec notes".

Abordons maintenant l'examen du troisième instrument.

#### 2.4 Troisième instrument: le tableau de la programmation à court terme, avec notes

Le "tableau de la programmation à court terme, avec notes" peut contribuer à chacune des six grandes tâches identifiées au premier chapitre; rappelons qu'il s'agit de l'étude des relations "fins-moyens-conditions", de la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans, de l'agencement de la planification et de la budgétisation, de la mise à jour continue des plans, de l'enregistrement des plans, et bien sûr, de la programmation à court terme.

Voyons en quoi consiste le présent instrument, en commençant par l'examen de son tableau.

#### L'explication du "tableau de la programmation à court terme"

L'étude de l'outil en question doit se faire de pair avec l'examen du tableau 4 (p. 60) (un exemple du "tableau de la programmation à court terme").

L'axe vertical du tableau comprend une liste de "conditions" et de "moyens" (brièvement identifiés) que l'on désire considérer à court terme. Notons que certains de ces "moyens" et "conditions" peuvent également figurer au "tableau des plans généraux" dans les cas où un "moyen" ou une "condition" touche la planification à moyen ou à long



terme, en plus de la programmation à court terme.

La principale différence entre le "tableau des plans généraux" et le "tableau de la programmation à court terme" se situe au niveau de leurs échelles temporelles respectives. Tandis que l'échelle temporelle du premier tableau sert à indiquer les dates de formulation des plans qui se rapportent aux "conditions" et aux "moyens" envisagés, l'échelle temporelle du deuxième tableau sert à indiquer les unités de temps pendant lesquelles on prévoit la réalisation des "conditions" et des "moyens". La disposition de l'échelle de ce deuxième tableau est laissée à la discrétion des usagers de l'outil.

A cause de la longueur de ses axes (en particulier l'axe vertical), le "tableau de la programmation à court terme" doit s'étendre sur plusieurs feuilles. Comme pour les feuilles des deux tableaux précédents, il revient aux usagers de l'outil de disposer les feuilles selon l'ordonnance qui leur semble la plus logique.

Un des avantages importants du "tableau de la programmation à court terme" est de permettre la tenue d'un inventaire des "conditions" et des "moyens" dont on entend tenir compte à l'intérieur d'une certaine période. Pour ce faire, il suffit d'examiner les "notes" auxquelles renvoient les codes inscrits dans la colonne du tableau qui correspond à cette période.

Notons aussi que ce tableau se prête à la mise à jour continue des plans. On peut apporter des changements aux

plans en élaborant de nouveaux énoncés de plans dans les "notes" et en inscrivant les nouveaux codes (les numéros de page et de paragraphe) de ces énoncés dans la case appropriée du tableau.

Afin de conserver l'enregistrement d'un énoncé devenu périmé, nous suggérons que l'on prenne en note le code de cet énoncé périmé à l'intérieur de l'énoncé qui le remplace. Lorsqu'un énoncé correspond à "rien à signaler", nous suggérons que l'on indique un "X" dans la case appropriée dans le tableau et que l'on inscrive un code à l'intérieur des parenthèses accompagnant ce "X"; ce code devrait se référer à l'endroit, dans les "notes", où l'on enregistre les données suivantes: 1) la date à laquelle on inscrit le "X" au tableau, et 2) le code de l'énoncé précédent, s'il y a lieu. Ainsi, on garde un dossier ordonné des plans qui sont remplacés par "rien à signaler".

Suite à l'explication du "tableau de la programmation à court terme", voyons d'une façon plus détaillée en quoi peuvent consister les "notes" auxquelles renvoie ce tableau.

Le contenu des notes rattachées au "tableau de la programmation à court terme"

Les "notes" auxquelles se réfère le tableau contiennent les énoncés de plans se rapportant aux "conditions" et aux "moyens" envisagés pour une période donnée. A titre de suggestion, ces énoncés peuvent comporter les renseignements suivants:

- 1) Une indication de la date à laquelle l'énoncé est formulé.

- 2) Une indication du code de l'énoncé précédent, s'il y a lieu.
- 3) Une description détaillée des intentions ou des attentes que l'on se fixe par rapport au "moyen" ou à la "condition" traitée. Dans des situations d'incertitude, on peut énoncer des scénarios divers.
- 4) Une indication des "moyens" et des "conditions" connexes que l'on juge utile de noter. Ces éléments peuvent être regroupés sous des en-têtes tels que "moyens subordonnés", "moyens dominants", "conditions et moyens pré-requis", "conditions et moyens complémentaires", "conditions et moyens conflictuels", etc. Grâce à une telle indication, il devient facile de reconnaître les liens hiérarchiques et séquentiels qui unissent les divers "moyens" et "conditions". On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite des "conditions" et des "moyens" connexes.
- 5) Une indication des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs qui pourraient être affectés par le "moyen" ou la "condition" et, si désiré, une évaluation de la façon dont ce "moyen" ou "condition" affecterait ces intérêts, buts, objectifs et indicateurs. On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces derniers éléments.
- 6) Une description des implications administratives liées à l'application d'un "moyen". Ces implications pourraient consister, par exemple, en des négociations à entreprendre et en la distribution des charges de travail.
- 7) Une indication des ressources humaines et matérielles qui sont nécessaires à l'utilisation d'un "moyen" et que l'on juge utile de noter pour faciliter l'agencement de la planification et de la budgétisation (ce sujet sera discuté plus loin dans le présent chapitre). Voilà qui complète la liste

suggestive des éléments pouvant figurer dans les énoncés auxquels renvoie le "tableau de la programmation à court terme".

#### Sommaire

L'instrument traité ci-dessus peut contribuer à

l'exécution de chacune des grandes tâches identifiées au premier chapitre.

Cet instrument se prête bien à la programmation à court terme puisque, d'une part, il permet de répartir sur une échelle à court terme les énoncés détaillés des intentions et des attentes se rapportant à une gamme de "conditions" et de "moyens", et puisque, d'autre part, il permet l'indication des liens hiérarchiques et séquentiels entre ces diverses intentions et attentes.

De plus, l'instrument en question permet la considération de scénarios divers dans la formulation des plans. Le même outil peut aussi contribuer à l'étude des relations "fins-moyens-conditions" puisqu'il permet que l'on note les intérêts, les buts, les objectifs et les indicateurs pouvant être affectés par les "conditions" et les "moyens" envisagés. Cet outil permet aussi l'indication de ressources humaines et matérielles requises pour l'utilisation de "moyens", ce qui peut contribuer, comme il sera discuté plus loin, à l'agencement de la planification et de la budgétisation. En outre, l'outil est dynamique puisqu'il permet une mise à jour continue des énoncés d'intentions et d'attentes. Finalement, cet outil permet l'enregistrement ordonné des plans formulés à divers moments.

Voyons maintenant le quatrième instrument du système PBC.

2.5 Quatrième instrument: le tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes

L'instrument qui sera examiné ci-dessous est celui qui contribue le plus à l'agencement de la planification et de la budgétisation, car il permet la mise en évidence des "moyens" auxquels servent les ressources humaines et matérielles figurant au "tableau des prévisions budgétaires" (que nous verrons plus loin).

Le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles" est aussi un instrument dynamique; il permet qu'on y apporte des modifications sur une base continue, et qu'on garde un dossier ordonné des modifications apportées les unes à la suite des autres.

Examinons l'instrument en question, en commençant d'abord par son tableau.

L'explication du "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles"

L'étude de l'outil traité ici doit se faire de pair avec l'examen du tableau 5 (p. 66) (un exemple du "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles").

L'axe vertical du tableau en question comprend une liste de ressources humaines et matérielles (la disposition de cette liste est laissée à la discrétion des utilisateurs de l'outil). Il serait avantageux que cette liste concorde le mieux possible avec la liste des ressources humaines et matérielles (des articles de dépense) figurant au "tableau des prévisions budgétaires", afin de faciliter les comparaisons entre les deux tableaux.

| Unités de temps correspondant à l'affectation prévue des ressources |                     |                       |                        |                         |                       |      |       |       |      |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|------|-------|-------|------|
| Ressources                                                          | 1984<br>au<br>total | Jan.-<br>mars<br>1984 | avril-<br>juin<br>1984 | juil.-<br>sept.<br>1984 | oct.-<br>déc.<br>1984 | 1985 | 1986  | 1987  | 1988 |
| (Article)                                                           | 42,a*               | 53,a                  | 53,b                   | 54,a                    | 54,a                  | 69,a | 103,a | 104,a |      |
| (Article)                                                           | 43,a                | 54,a                  | 55,b                   | 55,b                    |                       | 74,a | 74,a  |       |      |
| :                                                                   |                     |                       |                        |                         |                       |      |       |       |      |
| (Article)                                                           | 48,a                | x<br>(38,a)           | x<br>(52,a)            | 73,a                    | 73,a                  | 76,a | 110,a | 111,a |      |
| (Article)                                                           | 46,a                | 56,a                  | 56,a                   | 56,a                    | 56,a                  | 68,a |       |       |      |
| :                                                                   |                     |                       |                        |                         |                       |      |       |       |      |
| (Article)                                                           | 37,a                | 58,a                  | x<br>(71,a)            | 58,a                    |                       | 74,a | 112,a | 113,a |      |
| (Article)                                                           | 60,a                | 29,a                  | 61,a                   | 75,a                    |                       | 63,a | 92,a  |       |      |
| (Article)                                                           | 78,a                | x<br>(32,a)           | x<br>(71,a)            | 77,a                    |                       |      |       |       |      |
| :                                                                   |                     |                       |                        |                         |                       |      |       |       |      |
| (Article)                                                           | 39,a                | 27,a                  | 47,a                   | 62,a                    | 63,a                  | 87,a | 87,a  |       |      |
| :                                                                   |                     |                       |                        |                         |                       |      |       |       |      |
| (Article)                                                           | 41,a                | 30,a                  | 65,a                   | 60,a                    | 60,a                  | 89,a |       |       |      |
| :                                                                   |                     |                       |                        |                         |                       |      |       |       |      |

Légende x : rien à signaler

\*Le numéro et la lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence un énoncé dans les "notes" accompagnant le tableau

De son côté, l'axe horizontal du "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles" se compose d'une échelle temporelle qui indique les périodes pendant lesquelles on prévoit l'utilisation des articles énumérés sur l'autre axe (la disposition de cette échelle est également laissée à la discrétion des utilisateurs). Il serait utile que la disposition de cette échelle soit aussi semblable que possible à celle du "tableau des prévisions budgétaires", afin de faciliter, encore une fois, les comparaisons entre les deux tableaux.

Ainsi, il deviendrait facile de comparer les "notes" auxquelles renvoient les codes inscrits dans le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles" avec les sommes d'argent allouées aux articles de dépense figurant au "tableau des prévisions budgétaires".

Comme tous les autres tableaux du système PBC, le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles" s'étend sur plusieurs feuilles; il revient aux usagers de disposer les feuilles selon l'ordonnance qui leur semble la plus logique.

Notons que le tableau discuté se prête à la mise à jour continue de l'information (contenue dans les "notes") à laquelle il se réfère. On peut modifier cette information en ajoutant de nouveaux énoncés dans les "notes", et en inscrivant les nouveaux codes de ces énoncés dans les cases appropriées du tableau.

Afin de conserver l'enregistrement d'un énoncé devenu périmé, il serait propice que l'on prenne note du code de cet

énoncé périmé à l'intérieur de l'énoncé qui le remplace. Lorsqu'un nouvel énoncé correspond à "rien à signaler", on pourrait indiquer un "X" dans la case appropriée au tableau et inscrire un nouveau code à l'intérieur des parenthèses accompagnant ce "X"; ce nouveau code devrait se référer à l'endroit, dans les "notes", où l'on enregistre les données suivantes: 1) la date à laquelle on inscrit le "X" au tableau et 2) le code de l'énoncé précédent. Ainsi, on garderait un dossier ordonné de l'information devenue périmée.

Ayant traité du "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles", voyons d'une façon plus détaillée en quoi peuvent consister les énoncés auxquels renvoie ce tableau.

Le contenu des notes rattachées au "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles"

Les "notes" auxquelles renvoie le tableau en question contiennent les renseignements concernant l'affectation des articles énumérés dans ce même tableau.

A titre de suggestion, ces renseignements pourraient comprendre les éléments suivants:

- 1) Une indication de la date à laquelle l'énoncé est formulé.
- 2) Une indication du code de l'énoncé précédent, s'il y a lieu.
- 3) Une description plus détaillée de l'article, si désiré.
- 4) Une indication des "moyens" auxquels sera affecté l'article en question ainsi qu'une explication sommaire de la façon dont l'article va contribuer à

l'application de ces "moyens". On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite des "moyens" dont il s'agit.

- 5) Une estimation de la demande (en termes de quantité et de temps) se rattachant à l'article ainsi qu'une estimation de ce qui sera disponible. Il s'agit de s'assurer que ce qui sera disponible correspondra effectivement à la demande (Tucker 1979: 23).

Voilà qui complète les suggestions d'éléments pouvant figurer dans les énoncés auxquels renvoie le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles".

#### Sommaire

L'instrument examiné ci-dessus peut contribuer à faciliter l'agencement de la planification et de la budgétisation parce qu'il permet, d'une part, que l'on s'assure que les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'application de "moyens" soient considérées dans le "tableau des prévisions budgétaires, avec notes". D'autre part, l'instrument traité ci-dessus facilite la justification des dépenses envisagées, grâce à la mise en évidence des "moyens" (auxquels doivent servir les articles de dépense).

Rappelons finalement que le présent outil permet la modification des données en tout temps et que, de plus, cet outil se prête à l'enregistrement des changements apportés.

Voyons maintenant l'instrument budgétaire du système.

#### 2.6 Cinquième instrument: le tableau des prévisions budgétaires, avec notes

La discussion précédente signalait que le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes" peut contribuer à faciliter l'agencement de la

planification et de la budgétisation de type traditionnel. Rappelons que pour ce genre de budget, les données portant sur les dépenses sont organisées en fonction des ressources humaines et matérielles utilisées par les unités administratives (Tindal et Tindal 1979: 109). Le "tableau des prévisions budgétaires, avec notes" correspond donc à un budget de type traditionnel, mais aussi à un budget qui se prête à l'application des deux tâches suivantes: la mise à jour continue des données budgétaires et l'enregistrement de données qui deviennent périmées.

Voyons en quoi consiste l'outil en question et comment il peut se prêter à ces deux tâches.

L'étude de l'instrument présentement traité doit se faire de pair avec l'examen du tableau 6 (p. 71), qui illustre le "tableau des prévisions budgétaires".

Le "tableau des prévisions budgétaires" peut consister en pratiquement n'importe quel tableau budgétaire traditionnel, comprenant donc un budget d'investissement et un budget d'opération. C'est ainsi qu'en plus d'inclure une liste des articles de dépense, l'axe vertical de ce tableau devrait aussi comprendre une liste des items de comptabilité (comme la somme des dépenses, par exemple) qui concernent l'unité administrative faisant usage de l'outil.

De son côté, l'axe horizontal du tableau se compose d'une échelle temporelle divisée en périodes. Comme cette échelle peut couvrir un certain nombre d'années, l'axe horizontal du tableau peut devoir s'étendre sur plusieurs

Tableau 7 : TABLEAU DES PREVISIONS BUDGETAIRES\*

| Unités de temps correspondant aux prévisions budgétaires |               |                |              |              |
|----------------------------------------------------------|---------------|----------------|--------------|--------------|
| Items                                                    | 1984          | 1985           | 1986         | 1987         |
| (Article)                                                | 14 000        | 14 500         | 15 000       | 15 000       |
| (Article)                                                | -             | 3 000 (31,a)** | 3 000 (31,a) | 3 000 (31,a) |
| (Article)                                                | 12 600 (35,a) | 12 500         | 13 000       | 13 000       |
| :                                                        |               |                |              |              |
| (Article)                                                | 16 000        | 16 000         | 16 300       | 16 500       |
| (Article)                                                | 17 500        | 20 000 (34,a)  | 18 000       | 18 000       |
| :                                                        |               |                |              |              |
| (Article)                                                | 15 000        | 15 000         | 15 000       | 15 000       |
| (Article)                                                | 22 000        | 22 000         | 22 500       | 23 000       |
| :                                                        |               |                |              |              |
| (Article)                                                | 18 000 (34,b) | 19 000         | 19 000       | 19 500       |
| (Article)                                                | 17 000        | 17 500         | 17 500       | 18 000       |
| (Article)                                                | 14 000        | 14 500         | 14 500       | 14 500       |
| :                                                        |               |                |              |              |

\*Entrée en vigueur de la présente feuille: mai 1984 (exemple) \*\*Le numéro et la lettre correspondent à la page et au paragraphe où commence un énoncé  
Feuille précédente: voir "Notes" p. 29 (exemple).  
dans les "notes" accompagnant le tableau.

feuilles.

Comme le montre le tableau 6 (p. 71) (un exemple du "tableau des prévisions budgétaires"), les sommes d'argent correspondant aux articles de dépense sont inscrites au tableau même. De plus, les montants d'argent inscrits peuvent être accompagnés de codes; ces codes renvoient aux endroits, dans les "notes", où l'on retrouve des énoncés pouvant comprendre des renseignements tels que:

- 1) La date de l'inscription de la somme d'argent au tableau.
- 2) Le code accompagnant le montant d'argent précédemment inscrit au tableau, s'il y a lieu.
- 3) Une description plus détaillée de l'article de dépense, si désirée.
- 4) La somme d'argent affectée à l'article de dépense, et si on le désire, les montants qui correspondent aux éléments détaillés qui composent l'article.

Ainsi, la mise à jour des données budgétaires implique l'inscription au tableau des nouveaux montants, et la tenue d'un dossier des montants devenus périmés suppose l'enregistrement des renseignements énumérés ci-dessus.

Soulignons qu'il y a une autre façon par laquelle on peut apporter des modifications au tableau tout en conservant un enregistrement des données devenues périmées. Lorsque plusieurs données figurant sur une même feuille doivent être changées, on peut simplement remplacer la feuille contenant les données périmées par une nouvelle feuille de données. Afin de conserver la feuille remplacée, nous suggérons que l'on place cette dernière dans les "notes" et que l'on

indique sur la nouvelle feuille la page à laquelle se trouve la feuille précédente dans les "notes" (4).

Il convient finalement de noter que l'une ou l'autre des deux façons de procéder à la mise à jour des données pourrait être appliquée en tout temps, facilitant ainsi la mise à jour continue des prévisions budgétaires et l'enregistrement des données périmées.

#### Sommaire

Le "tableau des prévisions budgétaires, avec notes" consiste en un budget de type traditionnel qui se prête à l'agencement de la planification et de la budgétisation lorsqu'il est utilisé conjointement avec le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes". De plus, l'instrument examiné se prête à l'enregistrement et à la mise à jour continue des données budgétaires.

Ayant traité de l'outil portant sur les prévisions budgétaires, voyons maintenant l'outil qui sert à l'enregistrement des réalisations budgétaires.

#### 2.7 Sixième instrument: le "tableau des réalisations budgétaires, avec notes"

Le "tableau des réalisations budgétaires, avec notes" se prête à l'enregistrement périodique des réalisations budgétaires. Il permet à ses utilisateurs de voir où ils en sont rendus dans leurs dépenses avant de mettre à jour leurs prévisions budgétaires. De même, cet outil fournit un dossier auquel on peut toujours se référer lorsqu'on veut se

baser sur les expériences du passé en vue d'élaborer des prévisions budgétaires, et lorsqu'on veut comparer les prévisions formulées avec les réalisations subséquentes.

Voici une description de l'outil en question.

Comme celui du "tableau des prévisions" budgétaires", l'axe vertical du "tableau des réalisations budgétaires" devrait comprendre une liste d'articles de dépense et d'items de comptabilité.

De son côté, l'axe horizontal du "tableau des réalisations budgétaires" consiste en une échelle temporelle divisée en périodes; la disposition de cette échelle est laissée à la discrétion des utilisateurs de l'outil.

Comme le montre le tableau 7 (p. 75) (un exemple du "tableau des réalisations budgétaires"), les montants d'argent affectés aux articles de dépense sont inscrits au tableau même. Ces montants peuvent être accompagnés de codes qui indiquent les endroits, dans les "notes", où l'on retrouve des énoncés pouvant comprendre les renseignements suivants:

- 1) Une description détaillée de l'article de dépense.
- 2) Les montants alloués aux éléments qui composent l'article.

Voilà qui complète l'examen du "tableau des réalisations budgétaires, avec notes". Abordons maintenant la présentation du septième instrument.

#### 2.8 Septième instrument: le tableau des ressources humaines et matérielles utilisées, avec notes

Cet instrument permet, d'une part, que l'on enregistre les ressources humaines et matérielles utilisées dans une

Tableau 8 : TABLEAU DES REALISATIONS BUDGETAIRES

| Unités de temps correspondant aux réalisations budgétaires |                   |                    |                     |                   |
|------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| Items                                                      | Jan.-Mars<br>1984 | Avril-Juin<br>1984 | Juil.-sept.<br>1984 | Oct.-Déc.<br>1984 |
| (Article)                                                  | 3 025             | 3 156              |                     | Total<br>1984     |
| (Article)                                                  | -                 | -                  |                     |                   |
| (Article)                                                  | 2 965 (15,a)*     | 3 074              |                     |                   |
| ⋮                                                          |                   |                    |                     |                   |
| (Article)                                                  | 3 926             | 4 114              |                     |                   |
| (Article)                                                  | 4 219             | 4 330              |                     |                   |
| (Article)                                                  | 560 (15,b)        | 900 (16,a)         |                     |                   |
| (Article)                                                  | 3 350             | 4 371              |                     |                   |
| (Article)                                                  | 5 230             | 5 410              |                     |                   |
| ⋮                                                          |                   |                    |                     |                   |
| (Article)                                                  | 4 900             | 4 256              |                     |                   |
| (Article)                                                  | 4 200             | 4 584              |                     |                   |
| (Article)                                                  | 3 112             | 3 627              |                     |                   |
| ⋮                                                          |                   |                    |                     |                   |

\*Le numéro et la lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence un énoncé dans les "notes" accompagnant le tableau.

unité administrative pendant des périodes données et, d'autre part, que l'on mette en évidence les "moyens" auxquels ont servi ces ressources..

Voici en quoi consiste le septième outil.

En ce qui a trait à l'axe vertical du tableau, tout d'abord, il serait avantageux que la liste des articles y figurant concorde le mieux possible avec la liste des articles de dépense figurant au "tableau des réalisations budgétaires", afin de faciliter les comparaisons entre les deux tableaux et ainsi la justification des dépenses correspondant aux articles.

De son côté, l'axe horizontal du tableau consiste en une échelle temporelle divisée en périodes; cette échelle peut être adaptée aux besoins des usagers de l'outil.

Comme l'indique le tableau 8 (p. 77) (un exemple du "tableau des ressources humaines et matérielles utilisées"), la localisation des énoncés de réalisations touchant l'affectation des articles énumérés sur l'axe vertical est indiquée à l'aide des codes inscrits au tableau. Ces codes renvoient aux endroits, dans les "notes", où l'on retrouve des énoncés pouvant comporter des renseignements tels que:

- 1) Une description sommaire de l'article utilisé pendant la période concernée. Il s'agirait de mentionner, par exemple, qu'un ingénieur travaillait au sein d'une division au début d'une période donnée et, qu'à partir d'une certaine date, la division en comptait deux.
- 2) Une indication de la durée d'utilisation de la ressource. Il s'agirait de mentionner, par exemple, le nombre d'heures pendant lesquelles les ingénieurs ont travaillé au sein de l'unité administrative.

Tableau 9 :: TABLEAU DES RESSOURCES HUMAINES ET MATÉRIELLES UTILISÉES

| Unités de temps correspondant à l'utilisation des ressources |                       |                        |                         |                       |               |  |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|--|
| Ressources                                                   | Jan.-<br>mars<br>1984 | Avril-<br>juin<br>1984 | Juil.-<br>sept.<br>1984 | Oct.-<br>déc.<br>1984 | Total<br>1984 |  |
| (Article)                                                    | 17, a                 | 54, a                  |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 19, a                 | 57, a                  |                         |                       |               |  |
| :                                                            |                       |                        |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 21, a                 | 58, a                  |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 23, a                 | 60, a                  |                         |                       |               |  |
| :                                                            |                       |                        |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 25, a                 | 62, a                  |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 28, a                 | 64, a                  |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 29, a                 | 66, a                  |                         |                       |               |  |
| :                                                            |                       |                        |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 31, a                 | 68, a                  |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 33, a                 | x                      |                         |                       |               |  |
| (Article)                                                    | 35, a                 | 70, a                  |                         |                       |               |  |
| :                                                            |                       |                        |                         |                       |               |  |

Légende x : rien à signaler

\*Le numéro et la lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence un énoncé dans les "notes" accompagnant le tableau.

durant la période en question.

- 3) Une indication des "moyens" auxquels l'article a été affecté ainsi qu'une explication sommaire de la façon dont cet article a contribué à l'application de ces "moyens". On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces "moyens".

Ayant examiné le "tableau des ressources humaines et matérielles utilisées, avec notes", abordons maintenant l'étude de l'outil servant à enregistrer les "conditions" réalisées et les "moyens" employés.

#### 2.9 Huitième instrument: le tableau des conditions réalisées et des moyens employés, avec notes

L'outil traité ci-dessous permet à ses usagers de voir où en sont rendues les réalisations touchant les "moyens" employés ainsi que les "conditions" diverses, et de comparer ces réalisations aux plans établis précédemment.

L'axe vertical du "tableau des conditions réalisées et des moyens employés" se compose d'une liste de "conditions" et de "moyens" dont l'enregistrement des réalisations intéresse les usagers de l'outil. Cette liste peut toutefois différer substantiellement de la liste retrouvée au "tableau de la programmation à court terme", et cela, pour deux raisons. Premièrement, on peut ne s'intéresser qu'à l'enregistrement des réalisations qui ne touchent qu'une sélection restreinte de "conditions" et de "moyens". Deuxièmement, l'axe vertical du "tableau des conditions réalisées et des moyens employés" peut comporter des "conditions" et des "moyens" qui ne figurent pas au "tableau de la programmation à court terme", lorsque, par exemple, on

désire enregistrer des réalisations qui étaient imprévues dans les plans.

De son côté, l'axe horizontal du tableau consiste en une échelle temporelle divisée en périodes; la disposition de cette échelle est laissée à la discrétion des usagers de l'outil.

Comme le montre le tableau 9 (p. 80) (un exemple du "tableau des conditions réalisées et des moyens employés"), la localisation des énoncés de réalisations touchant les "conditions" et les "moyens" est indiquée à l'aide de codes inscrits au tableau. Ces codes renvoient aux endroits, dans les "notes", où l'on retrouve des énoncés pouvant comporter les éléments suivants:

- 1) Une description des réalisations portant sur le "moyen" ou la "condition" dont il s'agit.
- 2) Une indication des "conditions" et des "moyens" connexes (complémentaires, conflictuels, pré-requis, etc.) que l'on juge utile de noter. On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces "conditions" et "moyens".
- 3) Une indication des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs qui furent affectés par le "moyen" ou la "condition" en question et, si désiré, une évaluation de la façon dont ce "moyen" ou cette "condition" a affecté les intérêts, buts, objectifs et indicateurs. On peut aussi identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces derniers éléments.
- 4) Une description des tâches administratives qui ont accompagné l'application d'un "moyen". Il s'agirait par exemple, de mentionner les négociations qui ont été entreprises dans le cadre de la mise en oeuvre d'un projet, ou encore, la distribution de certaines tâches effectuées à l'intérieur d'une unité administrative.
- 5) Une indication des ressources humaines et matérielles qui ont servi à l'utilisation d'un "moyen" et que l'on juge utile de noter.

Tableau 10: TABLEAU DES CONDITIONS REALISEES ET DES MOYENS EMPLOYES

| Unités de temps correspondant à la réalisation des conditions et à l'emploi des moyens |  | Jan. 1984 | Fév. | Mars | Avril | Mai   | Juin  | Juil. | Août | Sépt. | Oct. | Nov. | Déc. 1984 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------|------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|-----------|
| Moyens et conditions                                                                   |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| (Programme)                                                                            |  | 35,a*     |      |      |       | 129,a |       | 169,a |      |       |      |      |           |
| ...                                                                                    |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| (Programme)                                                                            |  | 38,a      |      |      | 111,a |       | 148,a |       |      |       |      |      |           |
| ...                                                                                    |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| (Projet)                                                                               |  | 41,a      | 65,a |      |       | 132,a | 151,a | 172,a |      |       |      |      |           |
| ...                                                                                    |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| (Activité)                                                                             |  | 49,a      |      | 88,a |       |       | 153,a |       |      |       |      |      |           |
| (Activité)                                                                             |  |           |      | 91,a |       | 140,a |       |       |      |       |      |      |           |
| ...                                                                                    |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| (Activité)                                                                             |  | 44,a      | 68,a | 94,a |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| ...                                                                                    |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |
| (Condition)                                                                            |  | 46,a      | 71,a | 95,a |       |       |       | 175,a |      |       |      |      |           |
| (Condition)                                                                            |  |           |      |      | 114,a | 135,a |       |       |      |       |      |      |           |
| ...                                                                                    |  |           |      |      |       |       |       |       |      |       |      |      |           |

Légende — : à ne plus considérer

\*Le numéro et la lettre correspondent respectivement à la page et au paragraphe où commence un énoncé dans les "notes" accompagnant le tableau.

Voilà qui complète la liste suggestive d'éléments pouvant figurer dans les énoncés auxquels renvoie le "tableau des conditions réalisées et des moyens employés".

Terminons cette discussion en mentionnant que l'enregistrement des éléments énumérés ci-dessus fournit un dossier auquel on peut toujours se référer lorsqu'on veut se baser sur les expériences du passé lors de l'élaboration des "moyens" que l'on envisage employer. La consultation d'un tel dossier permettrait, par exemple, de se rappeler les ressources et le temps qu'ont requis la mise en oeuvre de divers programmes dans le passé.

La présentation du huitième instrument étant terminée, poursuivons avec l'examen du dernier outil du système.

#### 2.10 Neuvième instrument: le tableau des résultats obtenus, avec notes.

Le "tableau des résultats obtenus, avec notes" se prête à l'enregistrement des réalisations qui touchent les intérêts, les buts, les objectifs et les indicateurs, et il permet que l'on compare ces réalisations avec les attentes établies précédemment.

L'axe vertical du tableau en question consiste en une liste de buts, d'objectifs, d'intérêts et d'indicateurs dont l'enregistrement des réalisations intéresse les usagers de l'outil. Ainsi, et d'une façon semblable au "tableau des conditions réalisées et des moyens employés", la liste en question peut d'une part être très sélective par rapport à la liste figurant au "tableau des résultats escomptés", et peut

d'autre part comporter des éléments (nouveaux) qui ne figurent pas à ce dernier tableau.

L'axe horizontal du tableau, de son côté, se compose d'une échelle temporelle divisée en périodes; cette échelle est sujette à être adaptée aux besoins des usagers de l'outil.

Comme le montre le tableau 10 (p. 83) (un exemple du "tableau des résultats obtenus"), la localisation des énoncés de réalisations touchant les intérêts, les buts, les objectifs et les indicateurs est indiquée à l'aide de codes inscrits au tableau. Ces codes renvoient aux endroits, dans les "notes", où l'on retrouve des énoncés pouvant comprendre les éléments suivants:

- 1) Une description des réalisations portant sur l'intérêt, le but, l'objectif ou l'indicateur dont il s'agit.
- 2) Une évaluation de la contribution de certains "moyens", et "conditions" aux résultats obtenus. On peut identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces "conditions" et "moyens".
- 3) Une indication des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs connexes (subordonnés, complémentaires, conflictuels, etc.) que l'on juge utile de noter. On peut également identifier les dossiers à l'intérieur desquels on traite de ces éléments.

Voilà qui complète les suggestions portant sur les éléments pouvant figurer dans les énoncés auxquels renvoie le "tableau des résultats obtenus".

Notons finalement que l'usage de cet instrument permet que l'on vérifie périodiquement où en sont rendues les réalisations visant divers intérêts, buts, objectifs et

Tableau 11: TABLEAU DES RESULTATS OBTENUS

| Unités de temps correspondant à l'obtention des résultats |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|------|-------|------|------|-----------|
| Buts, objectifs, intérêts et indicateurs                  | Jan. 1984 | Fév.  | Mars  | Avril | Mai    | Juin   | Juill. | Août | Sept. | Oct. | Nov. | Déc. 1984 |
| (Intérêt)                                                 | 39, a *   |       | 79, a |       | 110, a |        | 146, a |      |       |      |      |           |
| :                                                         |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |
| (Intérêt)                                                 | 41, a     |       |       | 95, a |        | 127, a |        |      |       |      |      |           |
| (Intérêt)                                                 | 43, a     |       |       | 97, a |        | 129, a | 148, a |      |       |      |      |           |
| :                                                         |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |
| (But)                                                     |           | 57, a | 81, a |       |        | 132, a |        |      |       |      |      |           |
| :                                                         |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |
| (Objectif)                                                |           | 60, a |       | 92, a |        |        |        |      |       |      |      |           |
| (Objectif)                                                |           | 62, a |       |       | 112, a |        | 143, a |      |       |      |      |           |
| :                                                         |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |
| (Indicateur)                                              | 45, a     | 65, a |       |       |        |        | 151, a |      |       |      |      |           |
| :                                                         |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |
| (Indicateur)                                              |           |       | 84, a |       | 115, a | 135, a |        |      |       |      |      |           |
| :                                                         |           |       |       |       |        |        |        |      |       |      |      |           |

Légende

—: à ne plus considérer

\*Le numéro et la lettre correspondent respectivement

à la page et au paragraphe où commence un énoncé dans

les "notes" accompagnant le tableau

indicateurs, avant que l'on effectue des mises à jour au niveau des résultats escomptés.

Nous avons jusqu'à ce stade-ci examiné les neuf instruments du système PBC. Voyons maintenant comment l'information contenue dans ces instruments peut être déposée périodiquement dans des archives.

## 2.11 Les archives: pourquoi et comment

Après un certain temps, les divers tableaux et ensembles de "notés" du système peuvent devenir chargés d'information dont on ne fait plus usage. Grâce à la création d'archives, il est facile d'alléger les divers instruments tout en assurant la conservation de l'information périmée.

Le terme "archive" signifie ici un rassemblement ordonné des feuillets de tableaux et des "notes" que l'on cesse d'utiliser.

La création d'archives ne pose aucun problème; il suffit de mettre en retrait les divers tableaux et notes tels qu'ils sont disposés dans leurs instruments respectifs. Les mises en retrait pourraient d'ailleurs être effectuées à tous les ans, à tous les deux ans, ou aux intervalles qui conviennent le mieux aux usagers du système.

La réutilisation de la série d'instruments pour un nouvel intervalle de temps requiert cependant quelques opérations qui sont expliquées immédiatement ci-dessous.

L'utilisation d'un nouveau tableau, à la suite d'une mise aux archives, suppose le transfert à ce tableau des items (énumérés sur l'axe vertical) qui sont encore en

vigueur. Ce transfert des items en usage doit également être accompagné du transfert des "notes" en vigueur, afin d'amorcer le relevé des "notes" qui sont reliées au nouveau tableau.

C'est ainsi que, suite à une mise aux archives, les (nouveaux) instruments du système devraient être débarrassés de l'information périmée, tout en permettant que l'on garde un dossier ordonné des réalisations et des plans énoncés dans le passé.

Ici se termine la présentation des neuf instruments du système proposé. Il ne reste donc qu'à conclure le présent chapitre.

### 2.13 Conclusion

Au cours de ce chapitre, les neuf instruments constituant le système PBC furent présentés et cela de façon à démontrer comment ils contribuent à l'exécution des six grandes tâches suivantes:

- 1- L'étude des relations fins-moyens-conditions
- 2- L'agencement de la planification et de la budgétisation
- 3- La considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans
- 4- La programmation à court terme
- 5- La mise à jour continue des plans
- 6- L'enregistrement des plans et des réalisations

C'est ainsi que dans l'ensemble, le système PBC semble très bien se prêter à la réalisation de ces six grandes tâches.

En plus, l'ensemble d'outils examiné paraît suffisamment flexible pour être adapté aux besoins de divers

administrateurs et fonctionnaires. Ce système est souple en ce sens qu'il permet à chaque usager d'une part d'utiliser uniquement les outils qui correspondent à ses besoins et, d'autre part, d'inclure dans les "notes" (auxquelles renvoient les divers tableaux) que les renseignements qu'il juge utile de noter. De même, les usagers ne sont pas tenus de maintenir de façon constante leurs plans à jour et pas plus qu'ils ne le sont d'enregistrer ces derniers. Les instruments sont là pour servir les usagers et non les usagers pour servir les instruments (Wellar 1975). Il importe donc avant tout que l'on utilise le système en fonction des besoins.

Ayant examiné les instruments du système PBC, abordons maintenant le prochain chapitre dans lequel seront traités quelques difficultés et avantages potentiels se rattachant à l'usage de ce système dans les gouvernements municipaux.

### 2.13 Notes et références

- 1) Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, il s'agit de 1) l'étude des relations fins-moyens-conditions, 2) l'agencement de la planification et de la budgétisation, 3) la considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans, 4) la programmation à court terme, 5) la mise à jour continue des plans et 6) l'enregistrement des plans et des réalisations.
- 2) Il serait également possible de faire en sorte que les "feuilles" de tableaux soient enregistrées sur écrans cathodiques, si l'on désirait informatiser les instruments du système proposé.
- 3) Les concepts de "moyen" et de "condition" sont les mêmes ici qu'au premier chapitre (section 1.4.2.1).
- 4) Comme pour les feuilles de tableaux des autres instruments du système PBC, il pourrait s'avérer utile d'informatiser les feuilles budgétaires étant donné l'usage de plus en plus fréquent d'ordinateurs à l'intérieur des administrations municipales. Voir divers articles dans Wellar (1976) à ce sujet.

### CHAPITRE III

#### LES DIFFICULTES ET LES AVANTAGES POTENTIELS LIES A L'USAGE DU SYSTEME PROPOSE

##### 3.1 Introduction

En premier lieu, le présent chapitre vise à souligner que les usagers du système proposé peuvent jouir de deux avantages potentiels. L'un de ces avantages consiste en la mise en évidence d'une information de qualité pouvant contribuer à des prises de décision éclairées, tandis que l'autre avantage tient à l'idée que l'usage du système à l'intérieur d'une administration, peut favoriser la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes..

En second lieu, ce chapitre traite d'un champ de difficultés potentielles liées à l'usage du système en question; il s'agit du manque de volonté administrative et politique pouvant être manifesté à l'égard de l'utilisation de ce système.

Ayant introduit le troisième chapitre, abordons la discussion portant sur le premier des avantages potentiels mentionnés ci-dessus.

##### 3.2 Un avantage potentiel: la mise en évidence d'une information de qualité pouvant faciliter des prises de décision éclairées

La présente discussion vise à indiquer que l'utilisation du système PBC peut faciliter des prises de décision

éclairées parce que ce système permet à ses usagers de disposer d'une information de qualité lorsqu'ils déterminent leurs intentions (lorsqu'ils prennent leurs décisions). Voici donc cinq raisons pour lesquelles l'usage du système proposé peut favoriser la mise en évidence d'une information de qualité.

#### Première raison

Les données se rapportant aux résultats escomptés, aux "conditions" et aux "moyens" envisagés, à l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles et aux prévisions budgétaires peuvent être mises à jour sur une base continue, ce qui permet aux usagers du système d'opérer à partir d'une information courante. Rappelons que la mise à jour des plans est une nécessité dans une société dynamique (Steiss 1982: 265).

#### Deuxième raison

L'usage du système PBC facilite l'élaboration de plans réalistes du point de vue budgétaire. Le réalisme des plans est favorisé parce que la formulation d'un projet (par exemple) peut se faire de pair avec l'enregistrement des ressources humaines et matérielles jugées nécessaires à la mise en oeuvre de ce projet (à l'aide du "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes"), ainsi qu'avec la considération de ces mêmes ressources dans les prévisions budgétaires. Par ailleurs, l'enregistrement systématique des réalisations budgétaires et des ressources humaines et matérielles utilisées permet d'une

part que l'on établisse périodiquement "où l'on en est rendu" en termes de ressources humaines, matérielles et financières, avant la mise à jour des plans touchant l'usage de ces ressources. D'autre part, l'enregistrement ordonné des réalisations mentionnées ci-dessus permet la constitution de dossiers auxquels on peut toujours se référer en vue de fonder les plans sur les expériences du passé.

### Troisième raison

L'usage du système PBC favorise la formulation d'attentes réalistes au niveau des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs. Rappelons que le système se prête à l'enregistrement périodique des résultats obtenus et permet donc que l'on s'appuie sur les réalisations présentes et passées touchant les intérêts, les buts, les objectifs et les indicateurs considérés, lors de la mise à jour des résultats escomptés.

Notons aussi que le "tableau des plans généraux, avec notes" et le "tableau de la programmation à court terme, avec notes" sont des outils qui permettent que l'on considère une multitude d'intérêts, de buts, d'objectifs et d'indicateurs pouvant être affectés par l'utilisation d'un "moyen" ou par une "condition" quelconque. Il apparaît que lorsque les deux instruments mentionnés ci-dessus sont utilisés conjointement avec le "tableau des résultats escomptés, avec notes" et ce, de façon à ce que les attentes se rapportant à un intérêt, à un but, à un objectif ou à un indicateur soient formulées à partir de la considération des divers "moyens" et

"conditions" pouvant affecter la réalisation de ces attentes, alors le système PBC se prête bien à l'énonciation d'attentes réalistes.

Rappelons par ailleurs que dans les situations où plusieurs scénarios sont plausibles, il est utile d'en considérer quelques-uns dans la formulation d'un plan (voir au premier chapitre, section 1.4.2.3.). Etant donné que les instruments mentionnés dans le paragraphe ci-dessus se prêtent à ce genre d'exercice (voir au deuxième chapitre, section 2.2., 2.3. et 2.4.), les usagers de ces instruments sont alors davantage en mesure de formuler des attentes réalistes.

#### Quatrième raison

L'information disposée à l'aide du système PBC facilite l'appréciation de l'état de coordination des plans formulés. Rappelons qu'afin d'évaluer le degré de coordination de plans, il est utile de faire appel à des critères tels que l'efficience, l'économie, l'efficacité et l'équité (voir au premier chapitre, section 1.2.). Voici donc comment l'usage du système se prête à l'évaluation d'un état de coordination à l'aide des critères mentionnés.

En ce qui a trait à l'efficience, rappelons d'abord que ce critère caractérise généralement la synchronisation des activités ainsi que la réduction au minimum des tâches redondantes, des chevauchements et des duplications de travail (Wildavsky 1973: 142).

Il apparaît que le "tableau de la programmation à court

terme, avec notes" (voir au deuxième chapitre, section 2.4.) se prête bien à l'appréciation de l'efficience des plans pour deux raisons que voici. D'un côté, les "notes" qui correspondent aux activités énumérées sommairement sur le tableau peuvent comprendre des indications de liens existant entre ces activités. Ces indications facilitent donc l'identification des activités devant être agencées les unes avec les autres. D'un autre côté, la disposition de l'information contenue sur le "tableau de la programmation à court terme" permet un repérage facile des activités ainsi qu'une observation aisée de la répartition de ces activités dans le temps.

En ce qui touche les degrés d'économie associés aux plans, leur évaluation en est favorisée d'une part parce que le "tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes" permet d'observer facilement à quels "moyens" servent les ressources (humaines et matérielles) et, d'autre part, parce que le "tableau des prévisions budgétaires, avec notes" permet de voir combien d'argent est alloué à ces mêmes ressources.

Il semble que lorsqu'on considère en plus les données permettant d'évaluer l'efficience associée à l'application des "moyens" (auxquels servent les ressources), suffisamment d'information est mise en évidence pour que l'on puisse évaluer la mesure dans laquelle l'utilisation des ressources est économique.

Concernant l'évaluation prospective de l'efficacité

d'un "moyen" par rapport à des "fins", une telle évaluation peut être effectuée à l'intérieur des "notes" auxquelles renvoient le "tableau des plans généraux" et le "tableau de la programmation à court terme". Il s'agirait, par exemple, d'inclure dans les "notes" rattachées à un programme une évaluation de la mesure dans laquelle ce programme pourra contribuer à affecter divers intérêts, buts, objectifs, et indicateurs (1).

Il faut souligner par ailleurs que l'usage du système PBC se prête à la considération d'un large éventail d'intérêts, de buts, d'objectifs et d'indicateurs lors de l'évaluation de l'impact de l'utilisation d'un "moyen" tel qu'un programme, ce qui répond à un besoin dans le domaine de l'évaluation de programmes (2).

Afin d'apprécier le degré d'équité associé à des plans, finalement, on peut se baser sur les données présentées à l'aide du "tableau des résultats escomptés, avec notes". L'examen de ces données permet que l'on compare avec aisance les "attentes" rattachées à divers intérêts, buts, objectifs et indicateurs, ce qui permet alors de voir qui est "gagnant" et qui est "perdant" ainsi que de percevoir les compromis ("trade-offs") entre les divers intérêts, buts, objectifs et indicateurs (3).

C'est ainsi que dans l'ensemble, l'information disposée à l'aide du système PBC se prête à l'évaluation des degrés d'efficacité, d'économie, d'efficacité et d'équité rattachés aux plans gouvernementaux.

#### Cinquième raison

L'usage du système PBC se prête à la mise en évidence de données pouvant servir à l'évaluation de plans optionnels (4).

Afin d'évaluer des projets optionnels, par exemple, il s'agirait de constituer des dossiers pour chacun des projets à l'aide des outils jugés pertinents.

Les données réunies à l'aide de ces outils permettraient alors aux individus concernés de disposer d'une information de qualité lors de l'évaluation de chacun des projets optionnels, et cela pour les quatre raisons qui viennent d'être mentionnés.

En somme, pour toutes ces raisons, le système PBC semble pouvoir permettre à ses usagers de rassembler une information de qualité et de la disposer de façon à faciliter des prises de décision éclairées (5).

Ayant traité du premier des avantages potentiels liés à l'usage du système, voyons maintenant le deuxième avantage.

#### 3.3. Un avantage potentiel: la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes

La discussion qui suit vise d'abord à suggérer que la déconcentration des fonctions de planification et de coordination à l'intérieur d'un appareil administratif est possible lorsque les fonctionnaires sont dans l'obligation de rendre compte de leurs actes à leurs supérieurs. Etant donné qu'il semble pertinent de faire appel à l'utilisation d'un

système quelconque de communication afin de favoriser l'engagement des fonctionnaires à rendre compte de leurs actes, la présente discussion vise ensuite à proposer que le système PBC puisse également servir comme outil de communication.

La nécessité de l'obligation des fonctionnaires à rendre compte de leurs actes

Plus une unité administrative est grande et plus ses responsabilités sont complexes, plus il peut être difficile pour les cadres supérieurs de cette unité de voir, à eux seuls, à l'élaboration des nombreux plans qui concernent leur unité (Doucet 1977: 13). Il faut donc que la détermination des plans au sein d'un organisme administratif fasse l'objet d'un certain partage des tâches et des responsabilités (Doucet 1977: 13), ce qui favorise d'ailleurs l'initiative et la motivation des fonctionnaires (Stevens 1981: 63; Gant 1979: 159).

Plus il y a de fonctionnaires qui élaborent des plans, toutefois, plus grand devient le besoin de la coordination interne (verticale et horizontale) des plans au sein d'une administration (Kernaghan et Kuper 1983: 12), surtout lorsque ces plans doivent aussi être coordonnés avec ceux des autres gouvernements et de divers autres acteurs (Kernaghan et Kuper 1983: 12).

Afin d'en arriver à un certain état de coordination des plans, rappelons qu'un processus de coordination semble exiger l'un ou l'autre des trois types d'actions suivants:

la considération des intérêts et des plans d'autrui, la négociation et la coercition (voir au premier chapitre, section 1.2.). L'application de l'un ou l'autre (ou d'une combinaison) de ces types d'action peut être abordée de diverses manières. Il peut s'agir par exemple d'échanges informels entre les acteurs, de rencontres formelles, de la formation de comités interdépartementaux, de la création d'organismes spéciaux, de la mise en place de procédures, de décisions unilatérales, ou de divers autres modes de coordination (6).

Parmi les divers modes de coordination qui existent, il y en a un qui s'agence particulièrement bien avec l'idée de la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires et de la coordination de leurs plans; il s'agit du concept d'"auto-coordination" traité par Gant (1979: 158-160). L'application de ce concept suppose que les fonctionnaires soient chargés d'effectuer eux-mêmes des démarches servant à coordonner leurs plans avec ceux des unités voisines (à l'intérieur de leur administration) ainsi qu'avec les plans des acteurs concernés à l'extérieur de cette administration (7).

Comme l'indique Gant (1979: 160), la prise en charge de tâches d'"auto-coordination" par diverses unités à l'intérieur d'une administration demande que ces unités aient à rendre compte de leurs actes (8) à leurs supérieurs (9). De cette façon, il devient alors possible aux supérieurs de l'administration d'observer, de contrôler et d'assumer la

responsabilité des actes de leurs subordonnés et de s'assurer ainsi de l'existence de la coordination verticale à l'intérieur de leur organisme administratif (10).

Il apparaît donc que l'obligation des fonctionnaires à rendre compte de leurs actes à leurs supérieurs est une condition nécessaire à la déconcentration des fonctions de planification et de coordination à l'intérieur d'un appareil gouvernemental.

Comment, alors, est-il possible d'engager les fonctionnaires à rendre compte de leurs actes?

Il ne semble pas y avoir de réponse facile à cette question. L'une des raisons pour cela est due au phénomène des administrateurs "fantômes" dont parle Laframboise (1977). Bref, il s'agit "de cadres ou d'institutions qui prennent et imposent d'importantes décisions de gestion aux services hiérarchiques dont ils ne sont pas responsables de la performance" (Laframboise 1977: 27). Ces cadres ou institutions contribuent donc à "embrouiller un système de responsabilité bien structuré" (Laframboise 1977: 27).

De plus, il y a sans doute de multiples facteurs pouvant contribuer à faire en sorte que les fonctionnaires soient réticents à l'idée d'avoir à rendre compte de leurs actes; quelques-uns de ces facteurs seront identifiés plus loin dans ce chapitre lors de la discussion portant sur le thème du manque de volonté administrative et politique (section 3.4.).

Malgré la présence de facteurs pouvant causer des entraves, il y a tout de même un élément qui semble favoriser

l'engagement des fonctionnaires à rendre compte de leurs actes; il s'agit de la mise en place d'un système de communication quelconque par lequel les fonctionnaires seraient engagés à soumettre des "comptes-rendus" à leurs supérieurs (Gant 1979: 160; Laframboise 1977: 24; Stevens 1981: 62; Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité 1979: 33).

Etant donné qu'il semble utile de faire usage d'un système quelconque de communication afin d'amener les fonctionnaires à rendre compte de leurs actes, nous allons maintenant proposer que le système PBC puisse servir comme outil de communication.

#### Le système PBC: un outil potentiel de communication

Les instruments du système PBC semblent bien se prêter à la communication de données parce que l'information qu'ils contiennent est disposée de façon claire et ordonnée (voir la section 3.2. de ce même chapitre).

En plus de servir comme outils de travail aux fonctionnaires chargés d'élaborer des plans, les instruments du système PBC peuvent alors servir en même temps d'outils de communication entre les fonctionnaires et leurs supérieurs. Pour ce faire, il s'agirait que les instruments en question soient mis à la disposition des supérieurs afin que ces derniers puissent accéder facilement à l'information portant sur les plans et les réalisations de leurs subordonnés.

C'est ainsi que l'usage du système PBC par les fonctionnaires chargés d'élaborer des plans permettrait aux

supérieurs de consulter aisément les dossiers de planification en vigueur dans leurs unités subalternes et de suivre continuellement la progression des réalisations et des plans formulés par ces unités (11). De cette façon, il serait possible que les fonctionnaires puissent prendre de l'initiative dans l'élaboration de leurs plans et assumer des charges d'"auto-coordination" (12), tout en permettant à leurs supérieurs de suivre ces plans de façon continue, de les contrôler et d'en prendre la responsabilité.

Bien que le système PBC puisse potentiellement servir d'outil de communication, il ne faudrait pas prétendre que l'emploi de ce système puisse suffire à assurer la communication verticale dans un organisme administratif. Loin de là! Divers autres moyens de communication (formels et informels) sont sûrement nécessaires. Le système en question n'est qu'un outil et, comme n'importe quel outil, son utilité dépend de ce qu'on veut en faire. Il importe donc, pour que le système PBC puisse être utile, que les supérieurs veulent bien engager leurs subordonnés à s'en servir.

A part l'utilité potentielle du système en question comme outil de communication, il y a deux autres raisons pour lesquelles il semble qu'un supérieur aurait fortement avantage à inciter ses subordonnés à faire usage du système PBC. L'une de ces raisons tient à la possibilité d'une motivation accrue chez les subordonnés, si l'usage du système permet à ces derniers de participer davantage à la

planification de leur travail (Stevens 1981: 63; Eddison 1973: 211) et de prendre plus d'initiative en ce qui touche l'élaboration et la coordination des plans qui les concernent. L'autre raison est la suivante: même si un supérieur ne consulte que rarement les dossiers de planification de ses subordonnés en vue d'observer et de contrôler leurs plans, il demeure quand même rassurant pour ce supérieur de savoir que ses subordonnés élaborent leurs plans à l'aide d'outils adaptés à la tâche.

Il y a donc de bonnes raisons pour lesquelles les supérieurs auraient avantage à inciter leurs subordonnés à utiliser le système PBC. Malgré ces raisons, toutefois, il se peut fort bien que des résistances soient manifestées à l'égard du système à l'intérieur d'une administration municipale. Ces résistances font l'objet de la prochaine discussion.

#### 3.4 Un champ de difficultés potentielles: le manque de volonté administrative et politique

Avant de discuter des difficultés pouvant être associées à l'usage du système PBC, il importe de signaler qu'il est très possible que ce système ne corresponde pas aux besoins propres à certains gouvernements municipaux. Il se peut en effet que les politiciens et fonctionnaires oeuvrant au sein d'une administration estiment qu'il vaudrait mieux utiliser d'autres genres d'outils afin de mener à bien leurs efforts de planification, de budgétisation et de coordination. La discussion suivante ne se rapporte pas à de telles situations.

Dans d'autres situations, cependant, il est possible que certains politiciens et fonctionnaires soient à la recherche d'outils pouvant mieux faciliter l'intégration des efforts de planification poursuivis dans les diverses unités de leur administration (13). Bien que le système PBC puisse correspondre aux besoins déterminés par ces politiciens et fonctionnaires, l'adoption de ce système dans leur administration peut toutefois s'avérer difficile à cause d'un certain nombre de résistances pouvant être manifestées par d'autres politiciens et fonctionnaires à l'égard du système PBC.

Dans la discussion ci-dessous, quelques-unes de ces résistances potentielles seront identifiées en commençant par celles qui concernent davantage les fonctionnaires.

Quelques résistances bureaucratiques pouvant être associées à l'usage du système PBC

Tout d'abord, il faut signaler que l'adoption du système PBC par les fonctionnaires peut exiger l'adaptation de ces derniers à l'usage de nouveaux outils. Notons aussi que plus un système de planification et de budgétisation nouvellement introduit dans une unité administrative diffère de ce qu'il y a déjà en place, plus les résistances des fonctionnaires face à l'adoption du nouveau système risquent d'être fortes (Woolridge et Alpert 1983: 54). De même, plus les nouveaux outils sont complexes, plus les fonctionnaires tendent à résister à leur adoption (Batey et Breheney 1978: 514; Cleland et King 1975: 367).

En ce qui a trait au système PBC, toutefois, il s'agit d'un ensemble d'outils relativement simple qui peut d'ailleurs s'agencer assez facilement avec ce qu'il y a déjà en place dans diverses unités administratives. Contrairement au système PPB, par exemple, qui exige l'élaboration de budgets catégorisés en fonction de programmes et d'objectifs (Tindal et Tindal 1979: 109-110), le système PBC s'harmonise bien avec les pratiques budgétaires traditionnelles, par lesquelles on organise les données budgétaires en fonction des ressources humaines et matérielles utilisées par les unités administratives. Ainsi, il semble que l'adoption du système PBC dans une administration serait moins "dérangante" pour les fonctionnaires que l'introduction d'outils tels que les systèmes PPB et BBZ.

Même s'il est possible que les fonctionnaires puissent s'adapter sans trop de mal au système PBC, il est aussi possible que certains individus soient enclins à ne pas s'en servir à moins d'y être obligés par leurs supérieurs. Voyons pourquoi il peut en être ainsi.

D'une part, l'utilisation du système PBC peut exiger des fonctionnaires plus d'efforts qu'ils ne sont habitués à fournir. Par exemple, il se peut que certains fonctionnaires repoussent l'idée d'avoir à consacrer de leur temps et de leur énergie à produire des plans formels, à maintenir ces plans à jour et à enregistrer leurs plans et leurs réalisations.

D'autre part, les fonctionnaires peuvent être tentés de

ne pas vouloir examiner leurs activités d'une façon rigoureuse de peur de remettre ces dernières en question et d'avoir à changer leurs habitudes (Wildavsky 1972). Dans le même sens, les administrateurs peuvent préférer ne pas avoir à expliciter l'affectation des ressources financières, humaines et matérielles dont leur unité dispose; il importe de rappeler l'existence de la rationalité bureaucratique qui fait que "chaque service ou administrateur tente de maximiser ses fonds, son prestige, son pouvoir et soumet par conséquent des demandes maximales correspondant à d'énormes besoins" (14).

En outre, les fonctionnaires peuvent préférer ne pas s'engager à rendre compte de leurs actes d'une façon détaillée à leurs supérieurs, surtout lorsqu'il s'agit de "nouvelles déplaisantes" (Wildavsky 1972: 520). Dans la même ligne d'idées, finalement, les fonctionnaires peuvent repousser l'idée d'avoir à enregistrer leurs plans et leurs réalisations d'une façon ordonnée, surtout lorsque leurs réalisations ne sont pas à la hauteur de leurs plans (Bracken 1981: 301).

Etant donné que, pour diverses raisons (dont celles mentionnées ci-dessus), les fonctionnaires peuvent être enclins à ne pas vouloir se servir du système PBC, il pourrait s'avérer nécessaire que leurs supérieurs les y engagent (15). C'est ainsi que dans une administration municipale, il reviendrait finalement aux représentants élus d'exiger que l'on se serve du système (16). Or, il est

possible que les conseillers municipaux aient, eux-aussi, des raisons les amenant à être réticents à l'endroit de ce système. Voyons maintenant quelques-unes de ces raisons.

Quelques résistances politiques pouvant être reliées à l'usage du système PBC

Voici ci-dessous quelques raisons pour lesquelles les politiciens pourraient manifester des résistances à l'égard de l'utilisation du système PBC, ou encore, à l'égard même de la poursuite d'efforts de planification intégrée au sein de leur administration.

En premier lieu, les conseillers municipaux peuvent préférer que certains programmes ne fassent pas l'objet d'un examen détaillé qui risquerait de mettre en question le bien fondé de ces programmes, surtout lorsque ces derniers servent des intérêts dits "politiques" (17).

En deuxième lieu, les politiciens peuvent préférer que les fonctionnaires n'explicitent pas les résultats escomptés touchant divers buts, objectifs et intérêts. Rappelons que les gouvernements ont tendance à ne pas expliciter un large éventail d'intérêts, de buts et d'objectifs dans leurs plans (18) et que, par ailleurs, les buts et objectifs énoncés sont souvent formulés de façon nébuleuse et vague (19).

En troisième lieu, les politiciens peuvent être incités à formuler des plans possiblement non réalisables (en termes budgétaires), à cause des pressions électorales, par exemple. Dans de telles situations, il est possible que ces politiciens soient réticents devant l'idée que leurs plans

fassent l'objet d'un examen détaillé et formel qui risquerait de confirmer le manque de réalisme de ces plans.

En quatrième lieu, il se peut que les conseillers municipaux préfèrent que leurs fonctionnaires ne tiennent pas un dossier ordonné des plans formulés à divers moments et des réalisations qui ont suivi l'élaboration de ces plans. Tout comme les fonctionnaires, les politiciens peuvent vouloir éviter les comparaisons plans-réalisations qui mettraient leurs échecs en évidence (Bracken 1981: 301).

En cinquième lieu, il est possible que les conseillers municipaux puissent tout simplement manquer de temps, d'intérêt ou de motivation en ce qui touche l'amélioration des outils et des procédures de planification au sein de leur administration (Gouvernement de l'Ontario 1984: 51-52).

En somme, une foule de facteurs pourraient contribuer à faire en sorte qu'il y ait de la résistance chez les conseillers municipaux à l'égard de l'emploi du système PBC ainsi qu'à l'égard même de la poursuite d'efforts de planification intégrée à l'intérieur de leur gouvernement.

Ayant identifié un certain nombre de difficultés d'ordre administratif et politique pouvant être associées à l'usage du système proposé dans la présente thèse, concluons maintenant le troisième chapitre.

### 3.5 Conclusion

Ce chapitre visait premièrement à souligner que l'utilisation du système PBC à l'intérieur d'une administration municipale se prête d'une part à la mise en

évidence d'une information de qualité pouvant favoriser des prises de décisions éclairées, et peut d'autre part faciliter la réconciliation de l'initiative des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes.

Ce chapitre visait aussi à identifier quelques raisons pour lesquelles il est possible que certains fonctionnaires et politiciens soient réticents à l'idée d'utiliser le système PBC.

En conclusion à ce chapitre, nous présumons que l'ensemble d'outils constituant le système PBC peut servir à concrétiser les deux avantages mentionnés ci-dessus, mais à la condition que les politiciens et les fonctionnaires à l'intérieur d'une administration municipale soient suffisamment motivés (par choix) ou poussés (par pression) à poursuivre des efforts de planification, de budgétisation et de coordination.

Ayant terminé le troisième chapitre, concluons maintenant l'ensemble du présent ouvrage.

### 3.6 Notes et références

- 1) Une évaluation de ce genre se rapproche du concept de "Impact assessment (IA)" tel que traité par Wellar (1981: 90-91). Selon cet auteur,
  - "Impact assessment subsumes impact analysis and takes it a step further; that is, IA involves determining the importance, the significance of intended consequences arising from controlled, objective-oriented actions or events (Hence, in brief, impact analysis contributes information along the lines of 'How Much?', 'How Many?', 'How Quickly?' to the fundamental impact questions of 'Why?', 'So What?' and 'Who Cares?')"
- 2) Le besoin de tenir compte de multiples intérêts, buts et objectifs lors de l'évaluation de programmes est mentionné par Bradshaw (1982: 367), Hartle (1976: 28, 34) et Reid (1979: 30).
- 3) L'existence de compromis entre intérêts, buts et objectifs est inévitable lorsque, par exemple, l'atteinte d'un objectif doit se faire au dépens d'un autre objectif (Hartle 1976: 27). Il importe de noter qu'en milieu gouvernemental, l'information pouvant servir à l'appréciation de tels compromis est d'une grande utilité (Hartle 1976: 34; Reid 1979: 30).
- 4) L'utilité de la considération de plans optionnels est largement reconnue dans la documentation portant sur la planification intégrée. Voir par exemple Bruton (1974), Eddison (1973) et Tindal et Tindal (1979).
- 5) Le système PBC semble répondre à un besoin discuté par Reid (1979) par rapport à l'information portant sur les programmes gouvernementaux; il s'agit du besoin d'une information mieux structurée et mieux présentée.
- 6) Pour une discussion portant sur l'à-propos de divers modes de coordination dans les organismes bureaucratiques, voir Tellier (1984), Van de Ven, Delbecq et Keonig (1976) et Gant (1979: 160-161). Voir aussi Wellar (1981) au sujet d'une gamme de modes de "gestion de conflit" ("Conflict management") et de leur pertinence au domaine de la planification.
- 7) Il s'agit d'une coordination dite "horizontale" (Kerhaghan et Kuper 1983: 12).
- 8) Le terme "actes" signifie ici les plans ou les réalisations, ce qui peut englober les modes de coordination envisagés ou choisis, les intérêts et les plans d'autrui considérés, les négociations envisagées

ou réalisées et les décisions contraignantes envisagées ou prises.

- 9) Dans une administration municipale, divers supérieurs sont en même temps des subordonnés par rapport à leurs propres supérieurs qui, ultimement, sont les conseillers municipaux.
- 10) Au sujet d'une méthodologie se prêtant à la coordination verticale lors de la sélection d'études de "recherche et développement", voir Wellar et Lavallée (1976).
- 11) L'usage du système PBC comme outil de communication, semble répondre à un besoin soulevé par Reid (1979); il s'agit du besoin d'une information structurée et présentée d'une façon significative pour les supérieurs.
- 12) Soulignons que le système PBC se prête à l'enregistrement de données concernant les charges de coordination. On peut en effet enregistrer, à l'intérieur des énoncés de plans et de réalisations, les modes de coordination envisagés ou choisis, les plans et les intérêts d'autrui considérés, les négociations envisagées ou réalisées et les décisions contraignantes envisagées ou prises.
- 13) Il semble en effet que beaucoup de gouvernements municipaux ont été et sont encore à la recherche de meilleurs outils de planification et de budgétisation. Concernant les expériences de diverses municipalités avec les systèmes PPB et BBZ, voir par exemple Gravel (1976) et Gouvernement de l'Ontario (1984: 46-48). En ce qui touche le besoin de l'adoption d'outils de planification et de budgétisation (mieux adaptés) dans les gouvernements municipaux, voir par exemple Wellar et al. (1982: 11, 119) et Gouvernement de l'Ontario (1984: 1).
- 14) Voir Benjamin (1974: 57) se référant au schéma de R.K. Merton dans Merton R.K. "The Self-Fulfilling Prophecy". Social Theory and Social Structure. New York, 1949, chapitre 7.
- 15) L'engagement et le support des supérieurs semble effectivement nécessaire à l'élaboration de plans formels chez les subordonnés (Stevens 1981: 63).
- 16) Il reviendrait peut-être même aux électeurs eux-mêmes de le faire. Pour que le public demande l'utilisation d'outils de planification, toutefois, il faudrait que ce dernier soit mieux informé et davantage impliqué en matière de planification. Par rapport à ce sujet, voir Wellar (1982: 61-62); Wellar et al. (1982: 41) et

Tindal et Tindal (1979: 127-136).

- 17) Voir Hartle (1976: 28-29) pour une discussion portant sur les divers intérêts des politiciens (intérêts électoraux, intérêts personnels, etc.).
- 18) Voir au premier chapitre, section 1.4.2.1.
- 19) Ibid.

## CONCLUSION GENERALE

Le but premier de la présente thèse était de proposer un ensemble d'outils qui peut se prêter à la planification, à la budgétisation et à la coordination dans les gouvernements municipaux.

Au cours du premier chapitre, nous avons signalé que le type de planification auquel s'adresse cette thèse est la planification "intégrée". Nous estimons que ce type de planification peut s'appliquer à l'intérieur de toutes les unités administratives d'un gouvernement municipal; il s'agit principalement que ces dernières visent d'une part à agencer leurs plans avec leurs budgets et d'autre part à coordonner leurs plans avec les plans connexes élaborés à l'extérieur de leurs unités respectives.

Dans ce même chapitre, il fut également indiqué que la planification intégrée peut être facilitée par la mise en oeuvre des tâches suivantes:

- 1- L'étude des relations "fins-moyens-conditions".  
Brièvement, cette étude vise la clarification des relations complexes pouvant exister entre les "moyens" employés (par divers acteurs), diverses "conditions" (sociales, économiques, écologiques, etc.) et les résultats associés à diverses combinaisons de "moyens" et de "conditions".
- 2- L'agencement de la planification et de la budgétisation.  
Cet agencement vise d'une part l'élaboration de plans réalistes (en termes budgétaires) et d'autre part l'utilisation judicieuse des ressources à la disposition d'un gouvernement.
- 3- La considération de scénarios divers dans l'élaboration des plans. Cet exercice facilite l'appréciation des degrés de robustesse ou de sensibilité d'un plan devant

un avenir incertain.

- 4- La programmation à court terme. Il s'agit de préparer le travail à court terme devant servir à la mise en oeuvre des plans plus généraux.
- 5- La mise à jour continue des plans. Sans une mise à jour fréquente, un plan risque de devenir rapidement désuet dans une société dynamique.
- 6- L'enregistrement des plans et des réalisations. Ces enregistrements servent 1) à établir "où l'on en est" avant de déterminer "où l'on s'en va", 2) à faciliter l'évaluation rétrospective des efforts de planification et 3) à faciliter la considération des expériences du passé lors de l'élaboration des plans.

Rappelons qu'afin de mettre en oeuvre les six grandes tâches énumérées ci-dessus, ceux qui élaborent des plans doivent manier beaucoup d'information. En raison des limites du cerveau humain qui ne peut retenir et organiser toutes les données disponibles, il faut recourir à des outils permettant une organisation claire et ordonnée de l'information. En examinant onze des principaux outils de planification existants, il fut apparent qu'aucun de ces outils ne se prête adéquatement à la mise en oeuvre des six tâches en question.

Dans le deuxième chapitre, nous avons proposé le "système de planification, de budgétisation et de coordination (PBC)", un ensemble d'outils pouvant se prêter à l'application des six grandes tâches mentionnées ci-dessus. Ce système comprend les outils suivants: 1) le tableau des résultats escomptés, avec notes; 2) le tableau des plans généraux, avec notes; 3) le tableau de la programmation à court terme, avec notes; 4) le tableau de l'affectation prévue des ressources humaines et matérielles, avec notes; 5) le tableau des prévisions budgétaires, avec notes; 6) le

tableau des réalisations budgétaires, avec notes; 7) le tableau des ressources humaines et matérielles utilisées, avec notes; 8) le tableau des conditions réalisées et des moyens employés, avec notes et 9) le tableau des résultats obtenus, avec notes.

Nous estimons que l'ensemble d'instruments constituant le système PBC est suffisamment flexible pour être adapté aux besoins de divers administrateurs et fonctionnaires pouvant être chargés d'élaborer des plans à l'intérieur d'un gouvernement municipal. Nous croyons également que ce système est relativement facile à utiliser (comparativement aux systèmes PPB et BBZ) parce que les tableaux budgétaires du système PBC ont une disposition conforme à des tableaux budgétaires de type traditionnel.

Au cours du troisième chapitre, il a été suggéré que l'usage du système PBC peut favoriser la mise en évidence d'une information de qualité parce que ce système: 1) se prête à la mise à jour continue des données; 2) facilite l'élaboration de plans réalistes du point de vue budgétaire; 3) favorise l'élaboration d'attentes réalistes au niveau des intérêts, des buts, des objectifs et des indicateurs; 4) facilite l'appréciation des degrés d'efficience, d'économie, d'efficacité et d'équité rattachés aux plans gouvernementaux et 5) se prête à l'évaluation de plans optionnels.

Dans ce même chapitre, il a aussi été souligné que l'usage du système PBC à l'intérieur d'une administration municipale peut faciliter la réconciliation de l'initiative

des fonctionnaires, de la coordination de leurs plans et de leur engagement à rendre compte de leurs actes. Il apparaît en effet que l'utilisation du système PBC pourrait contribuer à faire en sorte que les fonctionnaires puissent à la fois prendre de l'initiative dans l'élaboration de leurs plans, assumer des charges d'auto-coordination, et rendre compte de leurs actes à leurs supérieurs afin que ces derniers puissent à leur tour observer, contrôler et prendre la responsabilité des actes en question. Comme il a été suggéré, le système PBC peut servir d'outil de communication permettant aux supérieurs d'accéder facilement aux dossiers de planification de leurs subordonnés et donc de suivre continuellement la progression des plans et des réalisations de ces derniers.

Malgré les avantages potentiels associés à l'utilisation du système PBC au sein d'une administration municipale, il est possible que, pour diverses raisons, certains fonctionnaires manifestent des résistances à l'endroit de l'usage de ce système. Dans de tels cas, il serait possiblement nécessaire que les supérieurs de l'administration (les conseillers) aient à exiger que l'on emploie le système en question. Or, il se peut (pour diverses raisons) que les représentants élus soient eux aussi réticents à l'égard de l'utilisation du système PBC dans leur administration.

Nous en arrivons donc à la conclusion suivante: l'ensemble d'outils proposé dans la présente thèse peut s'avérer utile à l'intérieur d'une administration municipale,

mais à la condition que les membres de cette administration  
soient suffisamment engagés à poursuivre des efforts de  
planification intégrée.

BIBLIOGRAPHIE

- Ackoff, R.L. (1973). The Design of Social Research. Chicago, the University of Chicago Press, 420 p.
- Alonso, W. (1971). Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanisation. Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Working Paper no. 158, 33 p.
- Barras, R. et T.A. Broadbent (1982). "A Review of Operational Methods in Structure Planning". Progress in Planning. Vol. 17, partie 2/3, pp. 53-268.
- Batey, P.W.J. et M.J. Breheny (1978). "Methods in Strategic Planning, Part II: A Prescriptive Review". Town Planning Review. Vol. 48, no. 4, pp. 502-518.
- Baum, W.C. (1982). The Project Cycle. Washington D.C., Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 28 p.
- Benjamin, J. (1974). "La rationalisation des choix budgétaires. Les cas québécois et canadien" dans idem. Planification et politique au Québec. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 55-80.
- Bergeron, P. (1979). "Zero-Base Budgeting: A Methodology for Linking Action Plans to Program Goals". Cost and Management. Vol. 53, no. 2, pp. 11-17.
- Bernard, A. (1980). La politique au Canada et au Québec. Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 539 p.
- Bevan, R.G. (1983). "The Systems Approach in Government? Two Case Studies of Program Budgeting". The Journal of the Operational Research Society. Vol. 34, no. 8, pp. 729-738.
- Booth, D. et M. Jaffe (1978). "Generation and Evaluation in Structure Planning". Town Planning Review. Vol. 49, no. 4, pp. 445-475.
- Borsting, J.R. (1982). "Decision-making at the Top". Management Science. Vol. 28, no. 4, pp. 341-351.
- Bracken, I. (1981). Urban Planning Methods: Research and Policy Analysis. Londres et New York, Methuen, 400 p.
- Bradshaw, C. (1982). "Beyond Public Participation: A Networking Approach to Planning". Les Actes du Congrès national de l'Institut canadien des urbanistes - Les nouvelles forces qui façonnent l'aménagement du territoire. Publié par le Comité organisateur de l'Institut canadien des urbanistes, sous la direction de Barry S. Wellar, pp. 357-368.

Brophy J. et L.M. McGimpsey (1980). "Internal Audit and Program Evaluation in the Government of Canada". Optimum. Vol. 11, no. 2, pp. 16-25.

Bruton, M.J. (Éditeur) (1974). The Spirit and Purpose of Planning. Londres, Hutchinson & Co. Ltd, 233 p.

Bureau du Conseil privé (1981). The Policy and Expenditure Management System. Ottawa, Gouvernement du Canada, 27 p.

Caiden, N. et A. Wildavsky (1980). Planning and Budgeting in Poor Countries. New Brunswick, (E.U.) et Londres, Transaction Books, 380 p.

Chadwick, G. (1978). A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process. Oxford, Pergamon Press, 432 p.

Cheng J.L.C. (1982) "Interdependence and Coordination in Organizations: A Role-System Analysis" Academy of Management Journal. Vol. 26, no. 1, pp. 156-162.

Cleland, D.I. et W.R. King (1975). Systems Analysis and Project Management. (Deuxième édition), New York, McGraw-Hill Book Company, XVIII, 398 p.

Cochrane, G. (1983). Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries. Washington D.C., Work Bank Staff Working Papers Number 582, 57 p.

Commission Royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979). Rapport final. Gouvernement du Canada, X, 646 p.

Conseil du Trésor du Canada (1981). Guide sur la fonction de l'évaluation de programme. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 93 p.

Conseil du Trésor du Canada (1983). Les principes de gestion de la Fonction publique du Canada. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 15 p.

Dean, L.F. (1973). "Two Approaches to Citizen Participation in Regional Planning". Plan Canada. Vol. 13, no. 1, pp. 76-79.

Dekker, F. et al. (1978). "A Multi-Level Application of Strategic Choice at the Sub-Regional Level". Town Planning Review. Vol. 49, no. 2, pp. 149-162.

Dennison, W.F. (1979). "Management Developments in Government Resource Allocation: the Example of the Rise and Fall of PPBS. (Planning-Programming-Budgeting

- System)". Journal of Management Studies. Vol. 16, no. 3, pp. 270-282.
- Doucet, P. (1977). "Les effets d'une 'imputabilité' bien définie sur l'autorité fonctionnelle". Optimum. Vol. 8, no. 4, pp. 11-17.
- Drewe, P. (1977). "Integrated Regional Planning as Applied to the Northern Netherlands" dans Folmer, H. et J. Oosterhaven (éditeurs). Spatial Inequalities and Regional Development. Groningen, Martinus Nijhoff Publishing, pp. 219-224.
- Eddison, T. (1973). Local Government: Management and Corporate Planning. Plymouth, R.U., Leonard Hill Books, 225 p.
- Evans, J.C. et al. (1977). Canadian Regional Planning and Development in Transition. A Colloquium Organized by the School of Urban and Regional Planning, Queen's University, and the Federal Department of Regional Economic Expansion, 193 p.
- Floyd, M. (1978). "Structure Plan Monitoring. Looking to the Future". Town Planning Review. Vol. 49, no. 4, pp. 476-485.
- Frederickson, H. (1975). "Is Operational Performance in Government Measurable?". Optimum. Vol. 46, no. 4, pp. 23-41.
- French, R.D. (1980). How Ottawa Decides. Planning and Industrial Policy-Making 1968-1980. Toronto, James Lorimer & Company, Publishers, X, 190 p.
- Friend, J.K. et W.N. Jessop (1977). Local Government and Strategic Choice. An Operational Research Approach to the Process of Public Planning. (Deuxième édition). Oxford, Pergamon Press, XIX, 304 p.
- Friend, J.K., J.M. Power et G.J.L. Yewlett (1974). Public Planning. The Inter-corporate Dimension. Londres, Tavistok Publications, 534 p.
- Gant, G.F. (1979). Development Administration. Concepts, Goals and Methods. Madison, Wisconsin, the University of Wisconsin Press, 355 p.
- Gertler, L.O. (1972). Regional Planning in Canada: A Planner's Testament. Montréal, Harvest House, 186 p.
- Gertler, L.O., I. Lord et A. Stewart (1975). "Canadian Planning - The Regional Perspective". Plan Canada. Vol. 15, no. 2, pp. 72-86

- Glasson, J. (1978). An Introduction to Regional Planning. Concepts, Theory, and Practice. Londres, Hutchinson & Co. Ltd. 422 p.
- Goodman, J.L. et R.N. Love (1980). Project Planning and Management. An Integrated Approach. New York, Pergamon Press, 295 p.
- Gouvernement du Canada (1980). Guide du système de gestion des politiques et des dépenses. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 40 p.
- Gouvernement de l'Ontario (1984). Municipal Operating Budgets, Extending the Decision-Making Perspective. Toronto, Ministry of Municipal Affairs and Housing, pp. X, 85.
- Gravel, R.J. (1976). Le PPBS et les municipalités. Québec, Université du Québec, 144 p.
- Hartle, D.G. (1973). "A Proposed System of Program and Policy Evaluation". Administration publique du Canada. Vol. 16, no. 2, pp. 243-266.
- Hartle, D.G. (1976). "The Public Servant As Advisor: the Choice of Policy Evaluation Criteria". Canadian Public Policy. Vol. 2, no. 3, pp. 424-438.
- Hartle, D.G. (1982). "Techniques and Processes of Administration" dans Fox, P. (éditeur). Politics Canada (Cinquième édition). Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, pp. 556-564.
- Hilhorst, J.G.M. (1980). On Unresolved Issues in Regional Development Thinking. La Hague, Institute of Social Research, 54 p.
- Hill, M. (1973). Planning for Multiple Objectives. An Approach to the Evaluation of Transportation Plans. Philadelphie, Regional Science Research Institute, 273 p.
- Hirschhorn, L. (1980). "Scenario Writing: A Developmental Approach". Journal of the American Planning Association. Vol. 46, no. 2, pp. 172-183.
- Hunter, J. (1982). "Volatile Economy Requires 'What if' Company Plans". Globe and Mail. Le 11 mai 1982, p. B-1.
- Jacqué, J.P. (1978) "Impact of Information Technology on Local Administration". Local Government and Information Technology. OECD Informatics Studies, pp. 70-106.

- Kahalas, H. (1978). "A Look at Major Planning Methods: Development, Implementation, Strenghts and Limitations". Long Range Planning. Vol. 11, no. 4, pp. 84-90.
- Kenessey, Z. (1978). The Process of Economic Planning. New York, Columbia University Press, 400 p.
- Kernaghan K. et O. Kuper (1983). "Interaction for Coordination" dans Coordination in Canadian Governments: A Case Study of Aging Policy. Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, pp. 5-18.
- Killick, T. (1976). "The Possibilities of Development Planning". Oxford Economic Papers (New Series). Vol. 28, no. 2, pp. 161-184.
- Kirk, G. (1980). Urban Planning in a Capitalist Society. Londres, Croom Helm, 226 p.
- Knight, K.W. et K.W. Wiltshire (1977). Formulating Government Budgets. Aspects of Australian and North American Experience. St-Lucia, Queensland, University of Queensland Press, 180 p.
- Lacroix, A. (1983). "La communication municipale: une question de moyens". Municipalité. Février 1983, pp. 2-4.
- Latramboise, H.L. (1977). "Counter-Managers: the Abandonment of Unity of Command". Optimum. Vol. 8, no. 4, pp. 18-28.
- Lash, H. (1976). Une planification humaine. The Macmillan Company of Canada Limited pour le Ministère d'Etat des Affaires urbaines Canada, 108 p.
- Lee, D.B. (1978). Evaluation Methodologies for Transportation Planning. Technical Report no. 102. Institute of Urban and Regional Research, University of Iowa, 20 p.
- Lemire, J.M. (1978). Towards an Organizational Planning System Design: Implications for Regional Planning. Thèse de maîtrise présentée à l'École des études supérieures et de la recherche de l'Université d'Ottawa, IX, 235 p.
- Letzkus, W.C. (1980-81). "Zero-Base Budgeting and Planning-Programming-Budgeting: What are the Conceptual Differences?" Government Accountants Journal. Vol. 29, no. 4, pp. 47-55.
- Levin, M.R. (1977). "Yardsticks for Government: the Role of PPB, ZBB, etc." dans Community and Regional Planning.

Issues in Public Policy (Troisième édition). New York, Londres, Praeger Publishers, pp. 50-76.

Leys, C. (1972). "A New Conception of Planning?" dans Faber M. et D. Seers (éditeurs). The Crisis in Planning. Volume One - The Issues. Londres, Chatto & Windus for Sussex University Press, pp. 56-80.

Lichfield, N., P. Kettle et M. Whitbread (1975). Evaluation in the Planning Process. Pergamon Press, 330 p.

Lima, R.J. (1982). "Interfaces Between Man, Machine, and the 'System', or 'Hairy' Tales of Computerized Applications in Planning". Practical Applications of Computers in Government. Papers from the Annual Conference of the Urban and Regional Information Systems Association, Minneapolis, 1982, pp. 14-21.

Lindbloom, C.E. (1959). "The Science of 'Muddling Through'". Public Administration Review. Vol. 19, no. 2, pp. 79-88.

Loder, P. (1983). "Making the Budget a Better Support System for Policy Development and Management: A Case Study in Computerization for Better Resource Utilization Practices". Decision Support Systems for Policy and Management. Papers from the Annual Conference of the Urban and Regional Information Systems Association, August 14-17, 1983, Atlanta, Georgia, pp. 454-463.

Mackey, P. (1982). "Une nouvelle planification des transports". Les actes du Congrès national de l'Institut canadien des urbanistes - Les nouvelles forces qui façonnent l'aménagement du territoire. Publié par le Comité organisateur de l'Institut canadien des urbanistes sous la direction de Barry S. Wellar, pp. 202-208.

Malcolmson, P.E. (1983). "Zero-Base Budgeting: Panacea or Gimmick?" Optimum. Vol. 14, no. 2, pp. 34-46.

McCann, W.J. (1980). "An Examination of Innovations in Modern Budgeting". Optimum. Vol. 11, no. 2, pp. 26-40.

McLoughlin, J.B. (1969). Urban and Regional Planning. A Systems Approach. Londres, Faber and Faber, 331 p.

Mitroff, I.E. et M. Turoff (1973). "The Whys Behind the Hows". IEEC Spectrum. Mars 1973, pp. 62-71.

Morris, P.W.G. (1979). "Interface Management - An Organization Theory Approach to Project Management" Project Management Quarterly. Vol. 2, juin 1979, pp. 27-37.

- Needham, B. (1971). "Concrete Problems. Not Abstract Goals. Planning as Problem-Solving". Journal of the Royal Town Planning Institute. Vol. 57, no. 7, pp. 317-319.
- OCDE (1973). Automated Information Management in Public Administration. Present Developments and Impacts. OCDE Informatics Studies, Paris, 127 p.
- ONU. Département des Affaires économiques et sociales internationales (1978). Strengthening Public Administration and Finance in the 1980's: Issues and Approaches. New York, ONU. 42 p.
- ONU. Département de la Coopération technique pour le développement (1979). Organizational Systems for National Planning. New York, ONU. 179 p.
- ONU. Département de la Coopération technique pour le développement (1981). Priority Areas for Action in Public Administration and Finance in the 1980's. New York, ONU. 22 p.
- Panandiker, P. (1981). Création d'une administration pour le développement endogène - Problèmes et conditions pratiques. Paris, UNESCO, 43 p.
- Peterson, B.E. (1976). "Evaluation of Alternative Transport Strategies in Urban Areas". Traffic Engineering. Vol. 46, no. 4, pp. 26-29.
- Pittfield, M. (1976). "The Shape of Government in the 1980's: Techniques and Instruments for Policy Formulation at the Federal Level". Administration publique du Canada. Vol. 19, no. 1, pp. 8-20.
- Plumptre, T. (1981). "Perspectives on Accountability in the Public Sector". Optimum. Vol. 12, no. 1, pp. 65-72.
- Poetschke, L.E. (1972). "Regional Planning in a Dynamic Planning Process". Plan Canada. Vol. 12, no. 1, pp. 57-66.
- Pootmans, J.D. (1981). "Pour plus d'efficacité et d'économie dans le secteur public". Optimum. Vol. 12, no. 1, pp. 61-64.
- Puritano, V. et L. Korb (1981). "Streamlining PPBS to Better Manage National Defense". Public Administration Review. Vol. 41, no. 5, pp. 569-574.
- Reid, T.E. (1979). "The Failure of PPBS: Real Incentives for the 1980's (The Past is not Prologue)". Optimum. Vol. 10, no 4, pp. 23-36.
- Roads and Transportation Association of Canada (1977). Urban

Transportation Planning Guide. Toronto, University of Toronto Press, 167 p.

Rondinelli, D.A. (1976). "Project Identification in Economic Development". The Journal of World Trade Law. Vol. 10, no. 3, pp. 215-251.

Rondinelli, D.A. (1977). "Planning and Implementing Development Projects. An Introduction" dans idem. Planning Development Projects. Stroudsburg, Pennsylvanie, Dowden, Hutchinson and Ross Inc., pp. 1-28.

Rosener, J.B. (1978). "Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?" Public Administration Review. Vol. 38, no. 5, pp. 457-463.

Skok, J.A. (1977). "Sustaining PPBS in State Government: Pennsylvania's Second Generation Adaptations." The Bureaucrat. Vol. 6, no. 3, pp. 50-63.

Smith, B. et A.E. Joseph (1983). "Taxpayer's Views on the Provision of Municipal Services". Plan Canada. Vol. 23, no. 1, pp. 4-13.

Smithies, A. (1964). "Conceptual Framework for the Program Budget" dans Novick D. (ed) Program Budgeting. Program Analysis and the Federal Budget. Washington, D.C., The Rand Corporation, pp. 2-33.

Steger, W.A. et T.R. Lakshmanan (1968). "Plan Evaluation Methodologies: Some Aspects of Decision Requirements and Analytical Response". dans Hemmens, G. (éditeur). Urban Development Models. Washington D.C., Highway Research Board Special Report 97, pp. 33-71.

Steinberg, H.I. et J.D. Carney (1974). "Halting a Rise in a Town's Tax Structure Through PPBS". Management Advisor. Vol. 11, no.1, pp. 15-22.

Steiss, A.W. (1982). Management Control in Government. Lexington, Massachusetts, Lexington Books, XIII, 339 p.

Stevens, F.J. (1981). "Perceptions of Work Planning". Optimum. Vol. 12, no. 3, pp. 60-63.

Sudama, T. (1977). "PPBS and Theories of Decision-Making, Bureaucracy and Politics". Finances Publiques. Vol. 32, no. 3, pp. 354-373.

Teitz, M. (1968). "Cost-Effectiveness: A System Approach to the Analysis of Urban Services". Journal of the American Institute of Planners. Septembre 1968, pp. 303-311.

- Tellier, R. (1984). Le choix des modes de coordination dans les organisations bureaucratiques. Mémoire présenté à la Faculté des Etudes supérieures de l'Université de Montréal en vue de l'obtention du grade de Maître Es Sciences, pp. XIX, 232.
- Thomas, E.N. et J.L. Schofer (1970). Strategies for the Evaluation of Alternative Transportation Plans. Washington D.C., National Cooperative Highway Research Program Report 96, 114 p.
- Tindal C.R. et S.N. Tindal (1979). Local Government in Canada. Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 159 p.
- Tucker, J.B. (1979). "A Practical Approach to Work Planning in the Public Service". Optimum. Vol. 10, no. 2, 1979.
- Unitar - Africa Institute, USSR Academy of Sciences (1980). Planning in Developing Countries. Theory and Methodology. USSR, Progress Publishers, 355 p.
- U.S. Bureau of the Census (1967). Measuring the Quality of Housing. An Appraisal of Census Statistics and Methods. Working Paper no. 25, Washington, D.C., 92 p.
- Usher, C.L. et G.C. Cornia (1981). "Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting". Public Administration Review. Vol. 41, no. 2, pp. 229-235.
- Van de Ven, A.H., A.L. Delbecq et R. Koenig Jr. (1976). "Determinants of Coordination Modes Within Organizations". American Sociological Review. Vol. 41 (avril), pp. 322-338.
- Van Loon, R.J. et M.S. Whittington (1981). The Canadian Political System. Environment, Structure and Process. (Troisième édition). Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd, 839 p.
- Van Loon, R.J. (1983). "Ottawa's Expenditure Process: Four Systems in Search of Co-ordination" dans Doern, B. (éditeur). How Ottawa Spends. The Liberals, the Opposition & Federal Priorities 1983. Toronto, James Lorimer & Company Ltd, pp. 93-120.
- Waterson, A. (1969). La planification du développement. Paris, Dunod, XIX, 544 p.
- Waterson, A. (1972). "An Operational Approach to Development Planning" dans Faber, M. et D. Seers (éditeurs). The Crisis in Planning. Volume One - The Issues. Londres, Chatto & Windus for Sussex University Press, pp. 81-108.

Weiss, C.H. (1973). "Where Politics and Evaluation Research Meet". Evaluation. Vol. 1, no. 3, pp. 37-45.

Wellar, B.S. (1975). "Computer-Assisted Information Systems and Computer Assisted Cartography: Tools or Tinker Toys of Urban Governance". Auto-Carto II. Proceedings of the International Symposium on Computer Assisted Cartography, Sept. 1975, pp. 482-490.

Wellar, B.S. et L. Lavallée (1976). "A Methodology for Selecting R & D Studies in a Policy Oriented Organization". Computers, Local Government and Productivity. Papers of the Thirteenth Annual Conference of the Urban and Regional Information Systems Association, Seattle, Washington, 1975, IX, 23 p.

Wellar, B.S. (1978). "The Role of National Governments in the Evolution of Information Technology at the Local Authority Level". Local Government and Information Technology. OECD Informatics Studies, pp. 149-167.

Wellar, B.S. (1981). "Impact Assessment and Conflict Management: Confirming Analytical Approaches to Development Planning". Proceedings of the International Symposium on Conflict Management. University of Kyoto, Kyoto, Japan, Aug. 8-9, 1981. pp. 80-103.

Wellar, B.S. (1982). "Urban Impact Assessment in Public Policy Processes: The Canadian Record, 1968-1982). The Canadian Journal of Regional Science / La revue canadienne des sciences régionales. Vol. 5, no. 1, pp. 39-65.

Wellar, B.S., G. Brinkman et Woods, Gordon Ltd. (1982). Management and Planning Capabilities in Small Communities. Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 143 p.

Wellar, B.S. (1984 a). "Information nécessaire aux autorités publiques rurales pour prendre les décisions" dans Programme d'action et de coopération. Le leadership local et le développement rural. Document thématique présenté à la réunion intergouvernementale du Service de la Coopération technique de l'OCDE tenue à Washington, D.C. et Williamsburg, Virginie, le 16-20 avril 1984, 19 p.

Wellar, B.S. (1984 b). "National Urban Policy in the Coming Decades: Structural and Functional Adjustment to City Systems by 'Dirigisme', Accomodation, or 'Laissez-Faire?'" . Paper presented at the Second World Regional Science Conference, Rotterdam, The Netherlands, June 4-15, 1984.

- Wellar, B.S. (Éditeur) (1976). Information Technology and Urban Governance. Proceedings of a Symposium Sponsored by the Ministry of State for Urban Affairs, and Held at the Canadian Government Conference Centre, Ottawa, February 24-26, 1976, XI, 290 p.
- Wellar, B.S. (Éditeur) (1981). Colloquium Proceedings. National and Regional Economic Development Strategies: Perspectives on Canada's Problems and Prospects. No. 5 des Travaux du Département de géographie de l'Université d'Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, XIII, 182 p.
- Whitehead, P.T. (1979). "The Development of Decision-Making Techniques for Planning". Planning Outlook. Vol. 22, no. 1, pp. 33-38.
- Woley, J.S. et al. (1970). "Federal Evaluation- What It Is and Why It Is Needed". Federal Evaluation Policy. Analysing the Effects of Public Programs. Washington, D.C., The Urban Institute, pp. 19-27.
- Wildavsky, A. (1972). "The Self-Evaluating Organization". Public Administration Review. Vol. 32, no. 5, pp. 509-520.
- Wildavsky, A. (1973). "If Planning is Everything, Maybe It's Nothing". Policy Sciences. Vol. 4, no. 2, pp. 127-153.
- Wildavsky, A. (1984). The Politics of the Budgetary Process (Quatrième édition). Boston, Little Brown and Company, XXXVIII, 323 p.
- Williams, E. (1972). "The Purpose of Planning" dans Faber, M. et D. Seers (Éditeurs). The Crisis in Planning. Volume One - The Issues. Londres, Chatto & Windus for Sussex University Press, pp. 39-48.
- Willis, K.G. et K.J. Thomson (1980). "Decision Optimizing Technique. A Critical Comment". Town Planning Review. Vol. 51, no. 1, pp. 67-71.
- Wolfe, J. (1979). "Evaluation of Objectives: A Case Study and Commentary on Public Participation". Plan Canada. Vol. 19, no. 1, pp. 38-48.
- Woolridge, B. et C.L. Alpert (1983). "Identifying Obstacles to the Implementation of Budgetary Reform in Government". The Government Accountants Journal. Vol. 32, no. 2, pp. 48-54.
- Wu, C.Y. (1974). "Coordination and Harmonization in Development Planning". Proceedings of the Interregional

Seminar on Organization and Administration of  
Development Planning Agencies. Kiev, Ukrainian Soviet  
Socialist Republic, 16-25 october 1972. Volume 1.  
Report and General Technical Papers. New York, ONU,  
Département des Affaires Économiques et sociales  
internationales, pp. 146-186.

Yeomans, D.R. (1975). "The Canadian Federal PPBS System and  
its Development". Cost and Management. Vol. 49, no.  
5, pp. 23-28.

Zuvekas, C. (1979). "The Role of Government: Economic  
Planning" dans idem. Economic Development. An  
Introduction. New York, St-Martin's Press, pp.  
182-202.