Parcs Canada

Examen du processus d'établissement des plans d'affaires (phase 2)

Groupe du rendement, de la vérification et de l'examen

Août 1999

RÉSUMÉ

Nous avons effectué un examen du processus d'établissement des plans d'affaires dans le but d'obtenir des renseignements sur l'expérience des participants dans ces domaines : 1) préparation des plans d'affaires après la mise en oeuvre des modifications découlant d'un premier examen du processus d'établissement des plans d'affaires, l'été dernier 2) examen horizontal de la teneur des plans d'affaires, 3) soumission des présentations au Conseil exécutif et 4) préparation du rapport annuel. Nos données ont été collectées au moyen d'entrevues réalisées avec 12 directeurs d'unité de gestion, deux directeurs de centre de services, un représentant des bureaux des directeurs généraux de l'Est et de l'Ouest, trois membres du Conseil exécutif (dont le directeur général de l'Agence), trois membres des directions du Bureau national responsables de la préparation des plans d'affaires et quatre analystes du Bureau national responsables de l'analyse des plans d'affaires.

Trois thèmes généraux sont ressortis distinctement. Nous avons d'abord constaté (c'est notre impression d'ensemble) que le processus d'établissement des plans d'affaires, malgré l'existence de plusieurs sources d'irritation et de nombreux problèmes, fonctionne bien et que la très grande majorité des répondants lui sont favorables et le considèrent précieux. En second lieu, nous avons observé que le processus est loin d'être compris de la même façon par tous, ce, pour presque tous ses aspects (les répondants avaient des perceptions différentes du but et de la destination des plans, examens, présentations et rapports) et qu'il en résulte que les gestionnaires emploient des approches différentes pour rédiger leurs plans et leurs rapports, pour communiquer leurs réactions ou recevoir celles des autres après les examens, de même que pour structurer les présentations qu'ils élaborent pour le Conseil du Trésor. L'amélioration la plus importante qu'on pourrait apporter actuellement au processus serait de faire en sorte que tout le monde perçoive de la même manière les buts et les destinations de chacun de ses éléments. Le troisième thème est le suivant : les gestionnaires cherchent généralement à rendre le processus plus efficace; ils tiennent à l'améliorer et cherchent des exemples d'emploi de pratiques exemplaires. Le Bureau national peut et doit prendre des mesures afin qu'on repère les pratiques exemplaires touchant tous les aspects du processus (par ex., préparation du plan d'affaires, des présentations et des rapports annuels) et qu'on les fasse connaître par un moyen approprié.

Nous recommandons plus précisément que :

- les plans d'affaires soient, au niveau des unités, des documents stratégiques et non pas un outil de collecte de données et par conséquent qu'ils soient plus courts, plus simples et de qualité supérieure;
- les directions du Bureau national élaborent un modèle et traitent de la question de

l'utilisation d'autres indicateurs et calendriers pour leurs plans d'affaires;

- le but et l'utilisation des examens des plans d'affaires soient précisés pour englober les rôles et responsabilités;
- les instructions et les modèles pour répondre aux enjeux soulevés lors des examens horizontaux soient préparés dans le contexte de la lettre d'appel menant à la planification d'affaires;
- les questions de logistique relatives à la soumission des présentations soient améliorées, entre autres les méthodes à employer pour inciter les cadres supérieurs à assister aux soumissions;
- le prochain rapport annuel soit produit entre février et avril pour qu'il puisse être employé lors des évaluations du rendement des gestionnaires;
- l'analyse des rapports annuels serve à situer l'établissement du rapport annuel de l'organisation dans un contexte et à fixer les priorités en matière de services pour l'année à venir; enfin, nous recommandons que ce dernier travail soit partagé avec les gestionnaires de l'Agence.

EXAMEN DU PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES PLANS D'AFFAIRES (PHASE 2) PARCS CANADA[1]

1. INTRODUCTION

Au printemps 1998, Parcs Canada a exécuté la phase 1 d'un examen de son processus d'établissement des plans d'affaires. Le but principal de cet examen était de déterminer jusqu'à quel point le processus atteignait ses objectifs, d'après une grande variété de participants, ainsi que de trouver des moyens susceptibles d'être mis en oeuvre, avant le second cycle de planification, pour améliorer ledit processus.

L'examen de 1998 portait particulièrement sur le volet planification du processus (orientations stratégiques, indicateurs de rendement, directives concernant la présentation, calendrier, séquence des réponses, réunions avec le Conseil exécutif et suivi de ces réunions, etc.); il ne visait pas à découvrir jusqu'à quel point le processus était un ensemble d'opérations intégré et servait à l'établissement des comptes rendus sur le rendement, à la révision des plans et à la fixation de nouvelles orientations et priorités pour l'organisation.

L'achèvement de la deuxième série de plans d'affaires et la préparation de la première série de rapports annuels ont permis d'explorer plusieurs questions relatives aux processus d'établissement des plans d'affaires et de comptes rendus. Plus précisément, la phase 2 de l'examen des plans d'affaires a porté sur l'expérience des participants dans la :

1. préparation des plans d'affaires après la mise en oeuvre des modifications découlant de la phase 1 de l'examen;
2. l'utilisation du processus d'examen horizontal;
3. la soumission au Conseil exécutif ou aux directeurs généraux régionaux des présentations relatives aux plans d'affaires;
4. la préparation du rapport annuel.

2. CONTEXTE

En décembre 1996, le Conseil exécutif de Parcs Canada a approuvé l'élaboration d'une nouvelle approche en matière d'établissement de plans d'affaires pour les unités de gestion. En 1997, nous avons réalisé un projet pilote dont l'objectif était d'améliorer le processus d'établissement des plans d'affaires et de nous assurer que toute l'organisation s'investirait dans l'établissement des plans d'affaires. Le rapport final sur le projet pilote (*Parks Canada Business Planning Project:*

---

[1] Ce rapport a été rédigé par l'unité de la vérification et de l'examen du rendement, Stratégie et plans, Parcs Canada, qui s'est appuyée sur des recherches et des analyses originales effectuées par **Progestics Inc.**

Improving the Results of the Organization, octobre 1997) forme la base du modèle d'établissement des plans d'affaires dont l'utilisation a été approuvée, pour toute l'organisation, pour l'exercice financier 1998-1999.

Les plans d'affaires sont des documents de responsabilisation utilisés par les gestionnaires et le Conseil exécutif. Les plans portent sur la réalisation des orientations stratégiques et des priorités fixées par le Conseil exécutif. Dans le cas des unités de gestion, les plans d'affaires servent aussi à faire voir les progrès réalisés vers l'atteinte des buts définis dans le plan directeur (un document à plus long terme que le plan d'affaires) de chacune des aires patrimoniales protégées.

Comme on l'a dit précédemment, on a procédé, en juin 1998, à un examen de l'établissement de la première série de plans d'affaires à Parcs Canada. On a interrogé tous les directeurs d'unité de gestion, tous les directeurs de centre de services et les directeurs généraux situés au Bureau national sur leur expérience dans l'établissement des plans d'affaires (le taux de réponse a été de 80 %). On a aussi mené des entrevues avec 15 gestionnaires, dont des membres du Conseil exécutif de Parcs Canada.

L'examen nous a appris que le taux d'acceptation du processus d'établissement des plans d'affaires est très élevé et que l'on pense généralement que les plans eux-mêmes sont utiles. Parmi les autres aspects positifs du processus, il y a les présentations au Conseil exécutif, la qualité des directives concernant l'établissement des plans ainsi que la disponibilité et la qualité des ressources destinées au soutien et à la formation. Revers de la médaille, on craint que le succès même du processus n'entraîne son effondrement s'il conduit à ajouter des éléments aux plans et à soumettre l'établissement de ces derniers à plus d'exigences.

Si les participants ont émis des observations généralement positives, ils ont aussi indiqué de nombreux points qui pourraient être améliorés : le nombre et la spécificité des orientations stratégiques et des priorités en matière de services (qui seraient trop nombreuses et trop vagues), la validité et le caractère pratique des indicateurs de rendement, la nature pratique de la répartition des activités et des coûts par gammes de services, le calendrier et la communication des directives et des informations, l'application de la structure d'établissement des comptes rendus aux centres de services, quelques préoccupations concernant l'examen par les pairs et la longueur totale des plans ainsi que la charge de travail liée à l'établissement des plans.

Depuis l'examen de 1998, un certain nombre de changements ont été apportés au processus. On a modifié deux fois les priorités stratégiques et les indicateurs de rendement[2]. On a transformé le cycle annuel de soumission des présentations au Conseil exécutif en un cycle biennal : la moitié des unités fonctionnelles remettent leur présentation une année, les autres le font l'année suivante. Pour les centres de services, on a créé un modèle distinct destiné à être utilisé pour faire les plans. L'examen par les pairs, remplacé par l'examen horizontal, portait sur trois questions stratégiques (mise en valeur du patrimoine, questions autochtones et ressources humaines) plutôt que sur la totalité des plans. Beaucoup de changements ont aussi été apportés à la teneur des plans (par exemple, on a ajouté au résumé un exposé sommaire sur les activités relatives aux relations extérieures et on a éliminé l'annexe dans laquelle étaient établies des liaisons croisées entre le plan d'affaires et le plan directeur).

Enfin, mentionnons que deux aspects de la version originale du processus d'établissement des plans d'affaires : l'allocation des ressources et les mises à jour en milieu d'exercice, n'ont jamais été mis en oeuvre.

Le tableau 1 fait voir les principaux jalons de l'établissement des deux premières séries de plans d'affaires. Quand nous avons fait notre examen, plusieurs unités n'avaient pas encore soumis leur premier rapport annuel et aucune unité n'avait reçu des réactions à la suite de la présentation de son rapport annuel. En un sens, notre examen a donc eu lieu avant la fin d'un premier cycle complet d'établissement et de présentation des plans d'affaires.

---

[2] Ils ont été révisés la première fois à l'automne 1998, lors d'un atelier national au cours duquel 30 priorités en matière de services ont été définis (il y en avait 33 dans le plan original). En même temps qu'on a élaboré ces 30 priorités, on a donné des exemples d'activités pouvant être exercées pour les réaliser. Comme ces descriptions comprenaient certaines des anciennes priorités, le nombre des priorités s'en est trouvé augmenté plutôt que réduit. On a aussi défini des indicateurs pour chaque priorité. Le nombre des indicateurs était très élevé; il y en avait plus de 60, soit 40 de plus que ceux définis pour les gammes de services plus générales utilisées pour le premier plan.

Au printemps 1999, lors d'un second atelier national, on a révisé à nouveau les priorités; ces dernières, assez détaillées, sont maintenant au nombre de neuf. Le nombre des indicateurs a été réduit à environ 20; ils sont liés aux gammes de services générales. Étant donné que les changements apportés aux priorités et aux indicateurs pour la prochaine série de plans d'affaires avait déjà fait l'objet d'un accord, ces éléments des plans de 1999-2000 n'ont pas été l'un des points centraux de notre examen.

Tableau 1

Principaux jalons des cycles d'établissement des plans d'affaires - 1998-1999 et 1999-2000

	Cycle de 1998-1999	Cycle de 1999-2000
Janvier 1998	Les plans ont été terminés et envoyés au Bureau national.	
	Soumission des présentations au Conseil exécutif par les unités de gestion, centres de services et directions. Communication à chaque unité d'informations sur les réactions suscitées par son plan.	
Juin	Les données nécessaires à la phase 1 de l'examen du processus d'établissement des plans d'affaires ont été collectées.	
Sept.		Tenue d'une conférence nationale pour déterminer les nouvelles priorités nationales et les nouveaux indicateurs. Ces derniers sont liés aux priorités en matière de services plutôt qu'aux gammes de services générales.
Nov.		La lettre d'appel sur le plan d'affaires a été envoyée.
Janv.-mars 1999		Les plans d'affaires ont été reçus.
Avril-mai		Rétroaction de tous les gestionnaires d'unité sur le contenu de leurs plans d'affaires suivie de présentations au Conseil exécutif.
Mai-juin	Réception par le Bureau national des rapports annuels sur la concrétisation des plans d'affaires 17 mois après l'établissement de ces derniers et trois ou quatre mois après la fin de la première année du plan.	

3. MÉTHODES

Nous avons fait des entrevues avec 12 directeurs d'unité de gestion, deux directeurs de centre de services, un représentant des bureaux des directeurs généraux de l'Est et de l'Ouest, trois membres du Conseil exécutif (dont le directeur général de l'Agence), trois membres des directions du Bureau national responsables de la préparation des plans d'affaires et quatre analystes du Bureau national responsables de l'analyse des plans d'affaires (chacun des deux derniers groupes a été interrogé collectivement).

Les entrevues ont durée entre 30 minutes et, dans le cas des entrevues collectives, deux heures. La durée moyenne des rencontres avec les gestionnaires a été d'environ une demi-heure. Nous avons aussi mené de courtes entrevues de suivi (d'une durée de 10 à 15 minutes) avec les gestionnaires d'unité de gestion et les directeurs de centre de services afin de tirer d'eux plus de détails sur leur réponse aux réactions provoquées par leurs plans d'affaires.

4. RÉSULTATS

4.1 Processus d'établissement des plans d'affaires

Comme lors de la phase 1 de l'examen du processus d'établissement des plans d'affaires à Parcs Canada, la plupart des répondants ont porté un jugement positif sur le processus et ont dit penser que ce dernier fonctionnait bien et était un bon outil pour mettre en relief les questions. Excepté quelques employés appartenant au Bureau national, tous les répondants ont déclaré que le plan les aidait à classer leurs activités par ordre de priorité et qu'il représentait adéquatement leur situation et leurs actions prévues pour la prochaine année. Tous les membres du Conseil exécutif interrogés se sont montrés très favorables au processus et ont dit trouvé qu'il fonctionnait mieux que l'année précédente.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que les répondants n'avaient que des choses positives à dire au sujet du processus. Ils ont aussi signalé l'existence de problèmes, notamment ceux-ci : nombre trop élevé de priorités, indicateurs de rendement non appropriés, problèmes posés par l'utilisation du Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR) comme modèle pour organiser les plans (il serait difficile, par exemple, de répartir des ressources comme les salaires entre les gammes de services), répétition inutile d'informations, complexité des modèles (indicateurs, activités principales, résultats, stratégies de prestation de service, etc.). Les observations sur ces problèmes rappellent celles entendues lors de la phase 1 de l'examen.

Les deux changements les plus importants qui ont été apportés au processus au cours de la dernière année sont l'adoption d'un cycle de deux ans pour la soumission des présentations au Conseil exécutif et le remplacement de l'examen par les pairs par un examen horizontal. Tous les répondants, sauf trois, se sont déclarés favorables à l'utilisation d'un cycle biennal; les membres

du Conseil exécutif le sont aussi. Mais les répondants ont porté un jugement moins positif sur l'adoption de l'examen horizontal; seulement cinq ont dit approuvé ce choix. Cela ne veut pas dire que les répondants veulent retourner à l'emploi des examens par les pairs. Leurs réserves ont trait à la nature et aux types des informations communiquées aux gestionnaires à propos des réactions provoquées par les plans d'affaires. Nous traitons de cette question plus longuement à la section 4.2.

On a demandé aux répondants des centres de services et du Bureau national de dire ce qu'ils pensaient de l'avantage qu'est censé leur apporter l'utilisation des gammes de services du CPRR pour organiser leurs plans. À la suite du premier examen de l'établissement des plans d'affaires, les centres de services ont conçu un modèle destiné être superposé aux gammes de services pour faciliter leur planification. Les répondants des centres de services ont dit jugé utile ce modèle; l'un d'eux a cependant déclaré que son utilité était limitée parce qu'il fallait l'adapter chaque année aux priorités révisées en matière de services. Selon quelques répondants du Bureau national, le fait de présenter des données par gammes de services ne représentent pas adéquatement le travail qu'ils font; ces personnes voulaient qu'on élabore pour le Bureau national un modèle semblable à celui conçu pour les centres de services.

On a demandé à tous les répondants de dire s'ils pensaient que la période fixée pour établir les plans d'affaires (de novembre à janvier) était une bonne période; la moitié a dit oui, l'autre non. Certains ont signalé que les vacances des fêtes posaient des problèmes et qu'on faisait face à des exigences opérationnelles incompatibles. Bien que beaucoup de gestionnaires ne se soient pas opposés à ce qu'on demande d'établir les plans entre novembre et janvier, presque tous les répondants ont appuyé l'idée d'utiliser l'ancien calendrier d'établissement des plans d'affaires, qui prévoyait l'établissement des plans en septembre et octobre.[3]

Comme prévu, le nombre d'heures que chaque unité consacre à l'établissement de son plan d'affaires diminue, selon la plupart des répondants. La majeure partie des répondants ont dit qu'il faut entre 20 et 40 jours-personnes pour faire un plan, mais les estimations variaient considérablement, les valeurs s'échelonnant entre à peu près cinq jours et environ une année-personne.

Enfin, on a demandé aux gestionnaires d'émettre des commentaires sur l'idée de faire connaître l'état d'avancement des principaux plans et produits (les énoncés d'intégrité écologique et commémorative, par exemple) dans une liste de vérification plutôt que dans le corps du plan d'affaires (pour illustrer le concept, on leur a remis une copie de l'ébauche de la liste de vérification projetée). L'idée a souri à la très grande majorité des répondants. Il a été suggéré

---

[3] Les centres de services ont exprimé le désir d'être autorisés à soumettre leurs plans un mois plus tard que les unités de gestion afin de pouvoir faire leur planification après la conclusion d'une entente sur ce qu'ils allaient devoir fournir aux unités de gestion; leur demande a été agréée.

qu'on ajoute des produits à la liste. Un petit nombre de répondants ont dit craindre que la liste fasse double emploi avec d'autres mécanismes de planification et d'établissement de compte rendu, en particulier avec le rapport annuel.

En résumé, les répondants étaient d'avis que le processus d'établissement des plans d'affaires était important, fonctionnait généralement bien et constituait un bon outil pour déterminer les priorités et pour mettre en relief les questions. Sauf quelques personnes du Bureau national, tous les répondants ont dit que leurs plans représentaient adéquatement leur situation et leurs projets pour l'exercice à venir. La plupart des répondants ont appuyé l'idée d'employer une liste de vérification pour faire connaître l'état d'avancement de travaux ainsi que celle de demander aux unités de gestion d'établir les plans en septembre et octobre et aux centres de services de le faire un mois plus tard. Il y a eu au moins quelques répondants du Bureau national qui ont déclaré trouver que la structure de planification existante ne répondait pas assez bien à leurs besoins et désirer utiliser comme outil de planification un modèle ressemblant à celui qu'emploient les centres de services.

Pour terminer, nous faisons remarquer que nous avons relevé, même si les questions adressées aux répondants n'abordaient pas explicitement cet aspect du processus d'établissement des plans d'affaires, plusieurs indications selon lesquelles les gestionnaires font leur exercice de planification en ayant en tête des visées et des utilisations différentes. Deux faits le montrent clairement : 1) les plans diffèrent considérablement pour ce qui est de la quantité des détails qu'ils renferment (leur longueur varie d'environ 35 pages à quelque 200 pages); 2) au moins une direction du Bureau national a tenté d'établir un plan général plutôt qu'un plan d'unité.

4.2 Examens des plans d'affaires

Le dernier examen des plans d'affaires a porté sur deux processus distincts, mais liés l'un à l'autre. Le premier de ces processus, appelé processus d'examen horizontal, a remplacé le processus d'examen par les pairs utilisé pour la première série de plans d'affaires, conformément à la volonté du Conseil exécutif. Les examens horizontaux ont été effectués par des équipes du Bureau national et des employés des unités de gestion et portaient sur des questions précises jugées importantes pour l'ensemble de l'organisation (ressources humaines, mise en valeur du patrimoine, questions autochtones, etc.).[4] Comme on a fait connaître ces questions après le début de la préparation des plans (dans certains cas, les plans étaient terminés), beaucoup d'unités de gestion n'ont pas rédigé leur plan en tenant compte. Le second examen du processus a été fait par Stratégie et plans, qui a essayé de combler le vide laissé par la disparition du processus d'examen par les pairs et de transmettre des observations et des informations complètes sur les réactions vis-à-vis la teneur des plans d'affaires.

Les répondants ont déclaré connaître l'existence des divers examens ainsi que l'origine des réactions dont ils sont informés. Parlant des examens horizontaux, ils ont dit que le temps que devaient consacrer les examinateurs et les destinataires des informations sur les réactions était généralement court [entre trois et cinq jours dans le cas des examinateurs (mais quelques-uns ont affirmé s'acquitter de leur tâche après le travail) et un jour ou moins, en moyenne, pour répondre aux réactions]. Étant donné que la durée du travail des examinateurs et des destinataires des informations sur les réactions est relativement courte, il n'est pas surprenant qu'aucun des groupes n'ait à redire au calendrier de communication des réactions. Par contre, les répondants ont déclaré que l'examen de tous les plans par les analystes du Bureau national était une tâche très vorace de temps.

Bien que le processus d'examen horizontal ne soit pas excessivement pesant, l'impression générale que laisse l'exercice est négative en grande partie (il faudrait toutefois nuancer cette affirmation). Comme ce fut le cas pour d'autres éléments du processus d'établissement des plans d'affaires, les répondants ont attribué plusieurs objectifs possibles à l'exercice et ont défini beaucoup d'utilisations précises des résultats des examens horizontaux. Parmi ces utilisations, il y a la détermination des tendances de l'organisation, la détection des problèmes ou des lacunes des plans, l'obtention de l'assurance que les unités de gestion s'occupent de questions bien déterminées, l'apport d'une aide aux directeurs en vue de l'amélioration du rendement et la participation à la préparation par les directeurs des présentations destinées au Conseil. Des commentaires identiques peuvent être faits à propos des réactions communiquées par Stratégie et plans. En d'autres termes, il n'existe pas une seule et unique perception du but général des processus d'examen ni des utilisations secondaires des informations générées par ces processus (est-ce que le processus d'examen sert à repérer les tendances de l'organisation ou à améliorer

[4] Les examens horizontaux et les examens par des pairs ont tous deux été faits par des groupes de pairs. Seuls les points étudiés diffèrent. Les examens horizontaux portent sur un nombre restreint de sujets, plutôt que sur des plans généraux.

les plans d'affaires des unités? est-ce une fonction de synthétisation d'information ou une fonction nouvelle?).

Comme les auteurs du précédent examen de l'établissement des plans d'affaires, les membres des équipes d'examen ont trouvé que le processus d'examen des plans leur était extrêmement utile personnellement (il les renseigne sur ce que les autres font et sur la manière dont ils s'occupent des questions et élaborent leurs plans). Mais on n'a pas constaté de différence majeure entre les opinions des examinateurs et celles des non examinateurs sur l'utilité des examens horizontaux en dehors des avantages que chacun y trouve personnellement. Seulement la moitié des répondants ont déclaré penser que les résultats de l'examen procurent des avantages à l'ensemble de l'organisation. Moins de la moitié (40 %) ont affirmé être d'avis que les réactions à l'examen de leur unité sont utiles; les répondants ont été encore moins nombreux (30 %) à dire que les résultats sont utiles au Conseil exécutif[5]. Fait à noter, presque aucun répondant n'a parlé de la possibilité de modifier son plan d'affaires après avoir pris connaissance des réactions au processus d'examen horizontal ou au processus d'examen de Stratégie et plans.

Ces opinions contrastent quelque peu avec celles des membres du Conseil exécutif, qui tendent à penser que les examens horizontaux ont été extrêmement utiles parce qu'ils ont joué le rôle d'outil de sensibilisation et ont été une source de dynamisme dans les trois secteurs sur lesquels ils portaient. En d'autres termes, les examens ont été utiles du point de vue de l'organisation; il s'est cependant trouvé quelques répondants, au sein même du Conseil exécutif, qui ont dit avoir des doutes au sujet de la valeur des observations faites sur chacun des plans d'affaires.

Le processus d'examen horizontal a été partiellement entravé par le fait que l'avis d'examen ait été envoyé après que quelques unités aient eu terminé leurs plans et que ces unités n'aient pas pu répondre. De plus, comme on n'avait pas donné aux équipes d'examen une orientation semblable pour l'exécution de leur travail, le point central et la nature des réactions n'ont pas été uniformes. Les réactions, y compris celles de Stratégie et plans, ont semblé prendre quelques gestionnaires par surprise; ces gestionnaires se sont interrogés sur le rôle de Stratégie et plans et des équipes d'examen horizontal ainsi que sur leur capacité de faire, en toute connaissance de cause, des observations sur leurs activités.

---

5 Très nombreux ont été ceux qui ont dit penser que l'examen relatif aux questions autochtones était plus approprié et se situait à un niveau d'analyse plus adéquat (c'est-à-dire plus stratégique) que les autres examens. Mais ici encore rien n'indique que les résultats ont changé quoi que ce soit aux plans d'affaires des unités.

Dans la pratique, toutes les réactions aux divers processus d'examen, y compris les observations des unités de Stratégie et plans, étaient rassemblées au niveau central par Stratégie et plans. On remettait aux directeurs d'unité de gestion un document de quatre à sept pages de commentaires, en leur demandant de le vérifier, de le parfaire et de le commenter. Les observations n'étaient connues que de Stratégie et plans et de l'unité de gestion[6]. Les échanges entre l'unité et les analystes de Stratégie et plans aboutissaient à la création d'un document de deux pages constituant un résumé des principaux problèmes ou questions; ce document était inséré dans le cahier d'information produit pour la soumission des présentations au Conseil exécutif.

Pour comprendre mieux pourquoi les processus d'examen posaient des problèmes, on a voulu interroger à nouveau tous les répondants des unités de gestion et des centres de services ayant été soumis à une première entrevue afin d'obtenir d'eux des exemples de réactions utiles ou non appropriées; cette opération s'est avérée infructueuse : aucun des cinq gestionnaires rencontrés n'a été capable de donner un exemple précis de réaction non appropriée basé sur les commentaires écrits qui leur avaient été communiqués. Cependant, certains ont pu donner des exemples de commentaires non appropriés entendus pendant des conversation avec des analystes de Stratégie et plans.

Manifestement, la question la plus importante soulevée par le processus d'examen n'est pas de savoir s'il faut faire des examens destinés à repérer les tendances et les constantes de l'organisation puisque la connaissance de ces dernières est jugée utile par beaucoup, y compris au sein du Conseil exécutif; les principales questions sont plutôt les suivantes : 1) Faut-il analyser chacun des plans dans le but de transmettre au Conseil un avis indépendant sur un ou plusieurs aspects de ces plans? 2) s'il faut donner un avis au Conseil, qui devrait remplir la fonction d'analyse que cela implique? 3) le cas échéant, qu'est-ce qui devrait être négocié avec l'auteur du plan et de quelles réactions devrait-on informer ce dernier? Notre examen du processus d'établissement des plans d'affaires ne permet pas d'apporter des réponses définitives à ces questions. Certains choses sont néanmoins claires. Le Conseil exécutif manifeste un certain désir de voir quelques plans soumis à une analyse indépendante. Certaines unités de gestion désirent pour leur part qu'on les informe des réactions à leurs plans et des résultats des analyses de leurs plans. Ce qui n'est pas clair, du moins pour les centres de service d'unité de gestion, c'est ce qu'est une réaction utile et acceptable. On ne voit pas clairement non plus qui devrait effectuer les analyses des plans à ce niveau. De toute évidence, Stratégie et plans a au moins un petit rôle à jouer pour aider au fonctionnement du processus. Mais les spécialistes des directions du Bureau national ont peut-être un rôle à jouer eux aussi, tout comme le personnel des unités et des centres de services. En d'autres termes, un concept semblable au processus d'examen par les pairs utilisé pour la première série de plans d'affaires. En dernière analyse, pour que le processus

[6] Certaines choses portent à croire qu'un document de commentaires a été envoyé par inadvertance à quelques gestionnaires à qui ils n'étaient pas destinés.

fonctionne bien, il faut absolument créer un ensemble commun d'attentes et de convictions concernant les responsabilités et les rôles de chacun des groupes produisant un examen indépendant des plans.

4.3 Présentations

Les répondants ont déclaré poursuivre des objectifs différents lorsqu'ils soumettent leurs présentations au Conseil exécutif. La plupart des gestionnaires veulent faire connaître un certain nombre des questions névralgiques dont ils s'occupent; ils s'attendent à ce qu'on leur donne des orientations. Certains ont dit essayer de renseigner le Conseil sur le contexte dans lequel leur unité travaille; d'autres ont dit chercher à répondre aux questions soulevées par les réactions dont Stratégie et plans les ont informées ou dont ils ont pris connaissance à la suite du processus d'examen horizontal. Peu de gestionnaires ont déclaré soumettre leurs présentations en s'attendant à recevoir de nouvelles ressources (c'est-à-dire des fonds).

Par ailleurs, la plupart des répondants qui n'ont pas été satisfaits de leurs présentations pensent maintenant qu'ils se sont trop attardés à faire connaître leur contexte de travail ou à répondre aux questions soulevées lors du processus d'examen. À l'avenir, ils consacreront moins de temps à ces activités et se concentreront sur la présentation de leurs questions et préoccupations stratégiques. Cela dit, les gestionnaires qui font les présentations aussi bien que le Conseil exécutif trouveraient avantageux de disposer de lignes directrices concernant la structure des présentations.

Même si les gestionnaires abordent la soumission des présentations en ayant des objectifs différents en tête, la plupart croient que les présentations sont utiles à eux-mêmes et au Conseil exécutif. Les gestionnaires tiennent à pouvoir sensibiliser la direction à leurs questions, à recevoir rapidement des réactions et à obtenir la confirmation que leur orientation est la bonne. Ils pensent que le Conseil tire des avantages de l'échange d'informations ainsi que de la possibilité d'obtenir des réponses et de découvrir d'où viennent les pressions. En fait, il y avait plus de chances que les gestionnaires pensent que les présentations procuraient des avantages au Conseil plutôt qu'à eux personnellement.

L'un des principaux avantages retirés par les gestionnaires résulte du fait qu'ils sont informés des réactions du Conseil. Quelques gestionnaires accueillent avec beaucoup d'enthousiasme ces réactions (orientation précise concernant la façon de procéder, mise en garde concernant une question précise, assurance que le Conseil comprend leurs principales questions); d'autres ont dit qu'ils n'avaient pas reçu toutes les réactions dont ils auraient eu besoin parce qu'ils n'avaient pas eu assez de temps pour élaborer leurs présentations ou parce que le Conseil n'était pas suffisamment préparé ou au courant des questions des unités de gestion et n'avait pas les ressources requises pour s'occuper des problèmes. Quelques répondants ont fait allusion à l'utilité des notes et des réactions de Stratégie et plans découlant de la soumission des

présentations.

Le manque de temps pour préparer les présentations a été le problème le plus souvent mentionné. Ce problème est peut-être dû à la multiplicité des objectifs qu'essaient de poursuivre les gestionnaires par leurs présentations. Comme les gestionnaires l'ont dit eux-mêmes, plus ils passent de temps à s'occuper du contexte et des problèmes relevés pendant les processus d'examen, moins ils en ont pour traiter de leurs questions et préoccupations stratégiques. Les gestionnaires qui étaient les plus satisfaits de leurs présentations étaient généralement ceux qui estimaient avoir disposé d'assez de temps; les moins satisfaits étaient généralement ceux qui jugeaient n'avoir pas eu assez de temps. Ceux qui ont dit vouloir qu'on leur donne plus de temps désiraient qu'on leur en accorde environ 25 % de plus, en moyenne, ce, quel que soit le temps donné initialement pour préparer leur présentation.

La participation des cadres supérieurs aux présentations a été une autre des préoccupations constatées fréquemment. Par exemple, le directeur général de l'Agence n'a pu assister à aucune soumission de présentation cette année, ce qui constitue un problème, reconnaît-il. D'autres membres du Conseil exécutif ont été incapables d'assister à quelques soumissions de présentation, en particulier quand les soumissions se déroulaient à l'extérieur d'Ottawa. L'importance de la présence des cadres supérieurs à la soumission d'une présentation ne saurait être trop soulignée, pour les auteurs des présentations.

Contrairement aux gestionnaires soumettant les présentations, les membres du Conseil exécutif exprimaient souvent des préoccupations concernant le manque de ressources financières et leur incapacité, pour cette raison, de répondre concrètement aux questions soulignées par les unités de gestion. Mais comme on l'a déjà dit, cela ne semblait pas préoccuper beaucoup les directeurs d'unité de gestion, qui ont dit ne guère s'attendre à recevoir des ressources additionnelles après la soumission de leur présentation. Cette attitude laisse à penser qu'il y a peut-être un décalage entre l'expérience des gestionnaires et celle du Conseil. Pour les auteurs des présentations, il est important, jusqu'à un certain point, du point de vue psychologique, que le groupe de la haute direction et en particulier le directeur général de l'Agence soient présents et participent aux discussions sur leurs questions même s'il n'est pas possible de régler tous les problèmes par une injection de ressources. Quant au Conseil, il se peut qu'il sous-estime la valeur de l'attention qu'il peut porter aux présentations et celle des directives qu'il peut donner, indépendamment de la possibilité de consacrer des ressources financières pour régler les problèmes.

Le processus de soumission des présentations donne lieu à d'autres préoccupations, des préoccupations qui concernent la logistique des réunions cette fois. Beaucoup de répondants ont dit qu'il faudrait : a) préparer la salle d'avance de manière à qu'on puisse y utiliser des outils modernes comme PowerPoint, b) servir des rafraîchissements, c) éviter de tenir les rencontres le vendredi (à cause des employés qui doivent se déplacer pour y participer), d) offrir de meilleures installations aux gestionnaires qui attendent de soumettre leur présentation ou leur permettre

d'assister à la présentation de leurs collègues.

En résumé, presque tout le monde estime que le processus et le cycle de soumission des présentations sont très utiles et importants. Certains gestionnaires n'étaient pas satisfaits de la présentation qu'ils ont faite l'an dernier; mais ils savent pourquoi et se préparent à offrir un meilleur rendement la prochaine fois. Le Bureau national pourrait les aider en leur offrant des informations et des conseils relatifs à la façon de structurer les présentations. La dernière question névralgique est celle de la présence du directeur général de l'Agence et des autres directeurs généraux principaux de l'organisation lors de la soumission des présentations; la plupart considèrent qu'il s'agit là d'un problème que l'on devra régler lors de l'établissement de la prochaine série de plans d'affaires.

4.4. Processus d'établissement du rapport annuel

La plupart des répondants avaient une idée vague des objectifs et des buts du processus d'établissement du rapport annuel, ce qui n'est pas étonnant. Certains pensent que c'est un mécanisme officiel d'établissement de rapports utilisé pour remplir l'obligation de rendre compte; pour d'autres, ce n'est qu'un outil d'information; enfin, il y en a qui ne comprennent pas à quoi il sert. En fait, au moment où le Bureau national ne faisait que commencer à se demander comment il allait utiliser les rapports annuels, on lui faisait parvenir les informations.

Quel que soit le but officiel du rapport, les gestionnaires ont été capables d'envisager plusieurs utilisations qu'on pourrait en faire. Par exemple, certains disent qu'il peut servir à prendre des décisions concernant l'allocation des ressources, à évaluer le personnel, à effectuer des analyses comparatives ou à exercer des activités de communication. D'autres pensent qu'on peut l'employer comme outil de déclaration pour les présentations au Conseil du Trésor ou au Conseil exécutif, pour constituer un dossier des réalisations ou comme outil analytique destiné au repérage des questions et des tendances.

La plupart des gestionnaires trouvent que le processus d'établissement des rapports annuels est très utile à eux-mêmes et au personnel qui y prend part. La lettre d'appel et le modèle utilisés pour illustrer le rapport annuel ont été jugés très utiles, dans la plupart des cas. Il ne semble pas, par ailleurs, que la production des rapports soit une tâche excessive pour les unités; la plupart des répondants ont en effet déclaré consacrer entre une et cinq heures à cette tâche; quelques-uns ont dit que ce travail leur a demandé entre huit et 10 heures; un lui a consacré entre 30 et 40 heures.

On a demandé aux gestionnaires de dire quelles sortes de réactions ils aimeraient que leur rapport provoque. Quelques-uns ont dit vouloir avoir des réactions sur la teneur de leur rapport et sur sa correspondance avec la lettre d'appel. Ils apprécieraient recevoir des commentaires informels sur le contenu de leur rapport avant de recevoir une réponse officielle. D'autres voudraient pouvoir consulter les autres rapports pour les comparer, aimeraient avoir des

renseignements sur les pratiques exemplaires et voudraient découvrir qui sont ceux qui réussissent le mieux sur tel ou tel terrain d'action. Quelques gestionnaires désireraient savoir si l'analyse des rapports a permis de mettre au jour les tendances et les questions. Presque tous les gestionnaires aimeraient au moins que le Bureau national accuse réception de leur rapport.

La plupart des répondants ont exprimé des opinions sur le calendrier de production du rapport (ils ont reçu au début de mai la lettre d'appel dans laquelle on leur demandait de terminer leur rapport avant la fin de mai). Plusieurs n'avaient pas prévu devoir établir un rapport; le délai accordé pour le faire leur a semblé trop court. Aussi n'est-il pas surprenant que beaucoup de gestionnaires aient appuyé la proposition selon laquelle la lettre d'appel devrait être envoyée à la fin de février et le rapport annuel remis au début d'avril. Pour quelques répondants, l'échéance du début d'avril posait un problème à cause des pressions qui accompagnent la fin des exercices et de leur désir de communiquer des données de fin d'année actuelles; ces répondants préféreraient que l'échéance soit la fin d'avril.

En résumé, la plupart des répondants ont déclaré que le processus était important et utile et qu'il constituait un bon moyen de rendre compte dans le cadre du processus d'établissement des plans d'affaires. La plupart des répondants ont déclaré penser que le rapport représentait adéquatement leurs réalisations de l'exercice; mais deux représentants du Bureau national ont émis des réserves sur ce sujet. Enfin la très grande majorité des répondants désireraient que les rapports soient établis entre février et avril.

Conclusion et recommandations

Trois thèmes généraux sont ressortis distinctement de l'examen. Nous avons d'abord constaté (c'est notre impression d'ensemble) que le processus d'établissement des plans d'affaires, malgré l'existence de plusieurs sources d'irritation et de nombreux problèmes, fonctionne bien et que la très grande majorité des répondants lui sont favorables et le considèrent précieux. En second lieu, nous avons observé que le processus est loin d'être compris de la même façon par tous, ce, pour presque tous ses aspects (les répondants avaient des perceptions différentes du but et de la destination des plans, examens, présentations et rapports) et qu'il en résulte que les gestionnaires emploient des approches différentes pour rédiger leurs plans et leurs rapports, pour communiquer leurs réactions ou recevoir celles des autres après les examens, de même que pour structurer les présentations qu'ils élaborent pour le Conseil du Trésor. L'amélioration la plus importante qu'on pourrait apporter actuellement au processus serait de faire en sorte que tout le monde perçoive de la même manière les buts et les destinations de chacun de ses éléments. Le troisième thème est le suivant : les gestionnaires cherchent généralement à rendre le processus plus efficace; ils tiennent à l'améliorer et cherchent des exemples d'emploi de pratiques exemplaires. Le Bureau national devrait s'assurer qu'on repère les pratiques exemplaires et qu'on les fasse connaître par un moyen approprié.

Voici quelles sont les recommandations concernant les quatre éléments sur lesquels a porté l'examen :

1. Processus d'établissement des plans d'affaires
   - Rendre les plans plus stratégiques (plus courts, d'un niveau plus élevé, plus simples).
   - Utiliser les meilleurs plans comme exemples de pratiques exemplaires.
   - Créer des modèles (Bureau national) et modifier le calendrier et les indicateurs prévus pour les plans.
2. Examens
   - Clarifier le but et la destination des examens, y compris les responsabilités et les rôles relatifs aux examens par les pairs et aux examens horizontaux.
   - Donner des instructions et offrir des modèles pour répondre aux questions relatives aux examens horizontaux dans le contexte de la présentation de la lettre d'appel sur l'établissement des plans d'affaires.
   - Clarifier et négocier le contenu avant de communiquer des réactions.
3. Présentations
   - Clarifier le but des présentations.
   - Donner des conseils sur l'aspect et la teneur des présentations.
   - Améliorer la logistique des activités de soumission des présentations; prendre entre autres des moyens pour rendre plus grande la possibilité que les cadres supérieurs soient présents.
4. Rapport annuel
   - Clarifier le but et la destination du rapport annuel.
   - Rendre tous les rapports disponibles et indiquer lesquels correspondent le plus à des pratiques exemplaires.
   - Établir à un résumé des réalisations pour tous les gestionnaires.