Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Canada

Vérification interne du processus d'élaboration du plan stratégique

Publié : le 2005-00-01

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2005

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT22-197/2004F-PDF
ISBN : 978-0-660-25377-0

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Internal Audit of Strategic Plan Development Process

Vérification interne du processus d'élaboration du plan stratégique

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Vérification interne du processus d'élaboration du plan stratégique
28 octobre 2004

Division de la vérification interne et de l'évaluation du SCT
Ernst & Young, LLP

Table des matières

1.0 Résumé

2.0 Introduction

2.1 Contexte
2.2 Objectifs et portée de la vérification
2.3 Démarches et méthodes de vérification

3.0 Constatations de la vérification

3.1 Critères de planification stratégique
3.2 Processus de planification stratégique du SCT
3.3 Planification de la planification
3.4 Mandat, mission et vision
3.5 Examen de l'environnement
3.6 Résultats et mesures
3.7 Examen et adoption du plan stratégique
3.8 Conclusion

4.0 Recommandations

4.1 Élaborer un plan stratégique
4.2 Plan ministériel annuel

5.0 Réponse de la direction

Annexe A – Sources des critères de planification stratégique

Annexe B – Liste des personnes interviewées

Annexe C – Cadres de planification stratégique

1.0 Résumé

Dans l'environnement d'aujourd'hui marqué par l'évolution rapide, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) doit, pour s'acquitter de son mandat, être en mesure de penser de manière stratégique, d'élaborer des stratégies efficaces lui permettant de composer avec les circonstances nouvelles et faire en sorte que la gestion soit dotée de la capacité d'adopter et de mettre en œuvre des stratégies. Le Comité de vérification interne et d'évaluation du SCT a demandé la tenue de la présente vérification afin de fournir à la direction du Secrétariat une évaluation indépendante du processus de planification stratégique du SCT et de cerner les secteurs à améliorer.

Planification stratégique du SCT

Le processus de planification stratégique du SCT a été officiellement instauré en juin 2002, et la responsabilité à son égard a été confiée à la Direction des politiques et de la planification stratégiques du SCT. En juillet 2002, un réseau de planification stratégique (le Réseau de planification), composé de représentants de tous les secteurs d'activités, directions et secteurs du SCT, a été rétabli. La Direction des politiques et de la planification stratégiques, forte du soutien des dirigeants des secteurs d'activités et du Réseau de planification, a mis au point en 2003 le *Cadre de planification stratégique et de résultats* du SCT et assumé la direction des retraites du Comité exécutif dans le cadre desquelles sont discutées l'information et les priorités se rapportant à la planification stratégique du SCT. L'étape de la collecte des données de la présente vérification était déjà terminée lorsqu'est survenu le changement organisationnel d'envergure au SCT en décembre 2003.

Objectifs et portée de la vérification

Dans l'ensemble, la vérification de la planification stratégique avait pour objectif de déterminer l'efficacité des procédés de préparation, d'élaboration et de mise en œuvre du plan stratégique du SCT, ce qui comprend les critères suivants :

- le processus de planification stratégique du SCT satisfait aux critères en matière de pratiques de pointe (voir la description des critères à la section 3.1);
- les documents de planification stratégique indiquent clairement les résultats du processus de planification stratégique et comprennent toutes les composantes nécessaires;
- le plan stratégique est efficacement communiqué aux différents secteurs du Secrétariat et bien compris par eux;
- le plan stratégique contient suffisamment de directives pour veiller à ce que les plans annuels de fonctionnement établissent la priorité des initiatives, répartissent les ressources, fixent les résultats et cernent les stratégies de mise en œuvre.

Constatations importantes

Le processus de planification stratégique suivi respecte certains des éléments des critères relatifs aux pratiques de pointe en matière de planification stratégique, qui sont décrits aux sections 3.2 à 3.7. Ces sections comprennent également une description des écarts par rapport aux critères relatifs aux pratiques de pointe qui ont été cernés dans le cadre de la vérification.

Une des constatations importantes faites est que le processus de planification stratégique du SCT ne produit pas de plan stratégique officiel. L'analyse des critères de pointe a démontré l'absence des principaux éléments suivants qui devraient faire partie intégrante d'un plan stratégique :

- aucun document de planification stratégique n'est adopté ni approuvé officiellement;
- le processus de planification stratégique semble être principalement une démarche ascendante qui n'établit aucun lien clair avec les priorités stratégiques au niveau de la haute direction;
- au lieu de recourir à un processus intégré d'examen de l'environnement, le secrétaire, les dirigeants des secteurs d'activités ainsi que la Direction des politiques et de la planification stratégiques mènent un certain nombre d'activités indépendantes d'examen de l'environnement;
- les principaux intervenants externes n'ont pas été consultés lors des évaluations des risques ni des examens de l'environnement;

- les examens de l'environnements menés par le SCT n'étaient pas adéquatement intégrés au processus de planification stratégique;
- le Réseau de planification n'a pas été utilisé à sa pleine mesure;
- les extrants du processus de planification stratégique n'ont pas cerné de résultats mesurables pour l'ensemble du SCT ni de stratégies permettant de les atteindre;
- le processus de planification stratégique n'a pas réussi à assurer l'intégration entre les différents secteurs d'activités.

Les résultats du processus de planification stratégique n'ont pas fourni de directives satisfaisantes grâce auxquelles le SCT aurait pu diriger la planification opérationnelle, la répartition des ressources, l'établissement des résultats ou l'élaboration des stratégies de mise en œuvre.

Recommandations

Nous avons décrit à la section 4 une démarche recommandée en matière de planification stratégique qui tient compte des secteurs à améliorer cernés dans le présent rapport. Cette démarche mettra à profit les progrès réalisés au cours des deux dernières années, ce qui comprend l'établissement du processus de planification stratégique du SCT et la création du Réseau de planification. La démarche que nous recommandons suppose l'élaboration d'un plan stratégique approuvé et l'exécution d'un processus annuel de planification ministérielle qui se penche sur le plan stratégique et alimente les autres activités de planification du SCT.

Le plan stratégique serait établi aux trois ans, couvrirait une période de 3 à 5 ans et serait conforme aux pratiques de pointe en matière de critères de planification stratégique. Certains des renseignements à insérer dans le plan stratégique ont déjà été recueillis dans le cadre des exercices antérieurs de planification stratégique. Les éléments de planification stratégiques manquants dont fait état le rapport devraient être intégrés au plan.

Nous proposons en outre l'exécution annuelle d'un processus de planification ministérielle. Il s'agit d'un processus de planification hybride qui intègre des éléments de la planification stratégique au cycle de planification annuelle du SCT. Cette démarche a été retenue afin d'assurer l'intégration aux autres exigences et activités de planification du SCT et d'aider ce dernier à composer avec les fréquents changements de l'environnement.

La section 4.2 contient une description détaillée du processus de planification ministérielle que nous proposons.

Réponse de la direction

La réponse de la direction à la présente vérification se trouve aux pages 30 - 31. Puisque la vérification proposait une nouvelle structure, la direction a choisi de fournir une réponse globale plutôt que de répondre individuellement à chacune des observations et des recommandations formulées.

2.0 Introduction

Dans l'environnement d'aujourd'hui marqué par l'évolution rapide, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) doit, pour s'acquitter de son mandat, être en mesure de penser de manière stratégique, d'élaborer des stratégies efficaces lui permettant de composer avec les circonstances nouvelles et faire en sorte que la gestion soit dotée de la capacité d'adopter et de mettre en œuvre des stratégies. Le Comité de vérification interne et d'évaluation du SCT a demandé la tenue de la présente vérification afin de fournir à la direction du Secrétariat une évaluation indépendante du processus de planification stratégique du SCT et de cerner les secteurs à améliorer.

2.1 Contexte

Le Conseil du Trésor est le comité du Cabinet à qui a été confiée la responsabilité d'assurer la gestion générale des ressources du gouvernement du Canada. Il est présidé par le président du Conseil du Trésor et se compose du ministre des Finances et d'autres ministres nommés par le gouverneur en conseil. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le SCT ou le Secrétariat) est le ministère assurant le soutien du Conseil du Trésor. Il est dirigé par le secrétaire, qui relève du président du Conseil du Trésor.

Le SCT œuvre dans un environnement de politique publique en constante évolution. Les décisions concernant la répartition des ressources ou la prestation des services doivent prendre en compte un vaste éventail de facteurs différents à l'intérieur tout autant qu'à l'extérieur du gouvernement. Le Conseil du Trésor, par l'entremise du SCT, travaille de concert avec les ministères et organismes pour respecter les engagements du gouvernement.

Le processus de planification stratégique du SCT a été officiellement instauré en juin 2002, et la responsabilité à son égard a été confiée à la Direction des politiques et de la planification stratégiques du SCT. En juillet 2002, un réseau de planification stratégique (le Réseau de planification), composé de représentants de tous les secteurs d'activités, directions et secteurs du SCT, a été rétabli. La Direction des politiques et de la planification stratégiques, forte du soutien des dirigeants des secteurs d'activités et du Réseau de planification, a mis au point en 2003 le *Cadre de planification stratégique et de résultats* du SCT et assumé la direction des retraites du Comité exécutif dans le cadre desquelles sont discutées l'information et les priorités se rapportant à la planification stratégique du SCT.

2.2 Objectifs et portée de la vérification

Dans l'ensemble, la vérification de la planification stratégique avait pour objectif de déterminer l'efficacité des procédés de préparation, d'élaboration et de mise en œuvre du plan stratégique du SCT, ce qui comprend les critères suivants :

- le processus de planification stratégique du SCT satisfait aux critères en matière de pratiques de pointe[1];
- les documents de planification stratégique indiquent clairement les résultats du processus de planification stratégique et comprennent toutes les composantes nécessaires;
- le plan stratégique est efficacement communiqué aux différents secteurs du Secrétariat et bien compris par eux;
- le plan stratégique contient suffisamment de directives pour veiller à ce que les plans annuels de fonctionnement établissent la priorité des initiatives, répartissent les ressources, fixent les résultats et cernent les stratégies de mise en œuvre.

La portée de la vérification a été établie en deux étapes.

Plan de vérification de 2003-2004 — Première étape. Préparation et élaboration du plan stratégique du SCT

La première étape est comprise dans le plan de vérification interne du SCT pour 2003-2004 et constitue la portée du présent rapport. Elle porte sur ***la préparation et l'élaboration*** du plan stratégique du SCT et comprend une comparaison au regard des critères suivants relatifs aux pratiques de pointe :

- prévoir planifier, ce qui comprend identifier les principaux intervenants;
- cerner les mandats organisationnels;
- préciser la mission et la vision de l'organisation;
- mener un examen de l'environnement (externe et interne), ce qui comprend une évaluation des risques;
- déterminer les résultats stratégiques et les mesures;
- déterminer les résultats et les mesures;
- mener un examen et adopter des stratégies.

Remarque : L'étape de la collecte des données de la présente vérification était déjà terminée lorsqu'est survenu le changement organisationnel d'envergure au SCT en décembre 2003.

Deuxième étape À déterminer : Mise en œuvre du plan stratégique du SCT

La deuxième étape n'a pas encore été prévue en raison de la réorganisation du SCT en décembre 2003. L'efficacité de la ***mise en œuvre*** du plan stratégique sera évaluée au regard des critères suivants relatifs aux pratiques de pointe :

- élaborer des plans d'action pour mettre en œuvre les stratégies;
- élaborer des budgets à l'appui des plans d'action;
- évaluer la nécessité de changer des lois ou des politiques afin d'atteindre les résultats;
- comparer les résultats obtenus aux mesures prévues et aux indicateurs de rendement clés (IRC);
- réévaluer les stratégies et le processus de planification stratégique.

Le moment auquel sera menée la vérification devra être examiné compte tenu des constatations et des recommandations de la présente vérification.

2.3 Démarches et méthodes de vérification

Démarche

La démarche retenue pour mener la vérification comprend les étapes suivantes :

- cerner et documenter les activités et les processus utilisés dans le cadre de la planification stratégique au SCT;
- cerner les critères relatifs aux pratiques de pointe en faisant des recherches dans des publications externes et en examinant les démarches documentées d'autres organisations;
- évaluer le processus de planification stratégique du SCT au regard des pratiques de pointe;
- cerner les secteurs à améliorer du processus de planification stratégique.

En nous inspirant des étapes susmentionnées, nous avons formulé des recommandations pratiques qui orienteront le processus de planification stratégique du SCT.

Méthodes

L'équipe de vérification a mené des recherches à l'extérieur de la fonction publique pour connaître les pratiques de pointe en matière de planification stratégique et pour élaborer une démarche de vérification qui satisfait aux exigences du SCT. Les critères relatifs à ces pratiques de pointe ont été examinés et approuvés par le Comité de vérification interne et d'évaluation.

L'équipe de vérification a interviewé des membres clés de la Direction des politiques et de la planification stratégiques et du Réseau de planification du SCT, ce qui lui a permis de comprendre le processus de planification stratégique et les questions qui se posent au SCT à cet égard.

Des entrevues ont également été menées avec le secrétaire, les dirigeants des secteurs d'activités et les secrétaires adjoints afin de discuter des principales questions qui se posent à l'égard du processus de planification stratégique, des pratiques efficaces et des secteurs à améliorer. La liste des personnes interviewées est reproduite à l'annexe B.

Un examen des documents publiés sur le sujet a été mené et a notamment porté sur le matériel suivant :

- le cahier de la retraite de planification stratégique du Comité exécutif (octobre 2003) qui comprend :
  - l'exposé du secrétaire du SCT – Faire le point;
  - le programme de gestion – plan d'action;
  - l'examen de l'environnement du SCT – automne 2003 – résultats des entrevues;
  - les exposés sur le plan stratégique des secteurs d'activités;
  - le cycle de planification stratégique du SCT de 2003-2004; Survol : Lignes directrices à l'intention des chefs des secteurs d'activités;
  - le Cadre de planification stratégique et de résultats (ébauche);
  - l'examen de l'environnement du SCT – partie 1; Examen de la littérature 2003.
- D'autres documents clés du SCT, dont le *Rapport sur les plans et les priorités*, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et le Programme d'action.

Les constatations et les recommandations de la vérification interne sont présentées dans les deux sections suivantes :

Section 3 – Constatations de la vérification, ce qui comprend les pratiques de pointe (utilisées à titre de critères de vérification), un aperçu du processus de planification stratégique du SCT pour 2002-2003 et 2003-2004, les activités exécutées par le SCT qui sont conformes aux pratiques de pointe et les secteurs à améliorer.

Section 4 – Recommandations.

3.0 Constatations de la vérification

Nous énonçons à la section 3.1 les pratiques de pointe en matière de planification stratégique qui serviront de critères d'évaluation des efforts déployés par le SCT pour élaborer un plan stratégique. Par ailleurs, nous fournissons un court résumé du processus de planification stratégique du SCT en 2002-2003 et en 2003-2004.

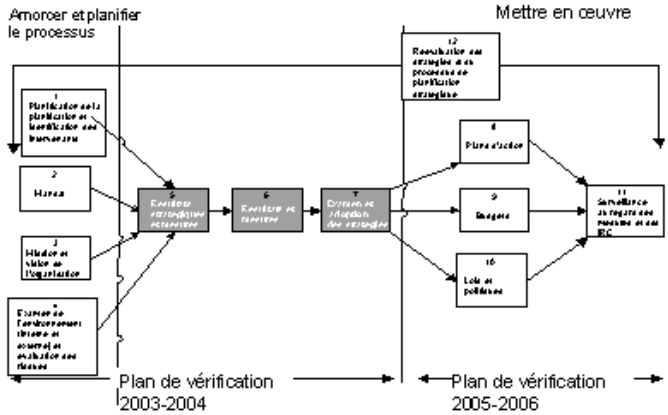
Nous avons constaté que le processus de planification stratégique du SCT satisfait à certains des éléments des pratiques de pointe. Toutefois, nous avons cerné plusieurs secteurs auxquels des améliorations pourraient être apportées pour renforcer le processus de planification stratégique. Des détails précis sur les pratiques efficaces

et les secteurs à améliorer identifiés sont fournis aux sections 3.3 à 3.7. Nous présentons nos recommandations globales à la section 4.0.

3.1 Critères de planification stratégique

Le diagramme qui suit résume les principales composantes d'un processus de planification stratégique[2].

Afficher l'image pleine dimension



Les définitions des ***critères de planification stratégique***[3]qui suivent correspondent au diagramme du processus :

1. ***Planification de la planification :*** Cette première étape représente les travaux préliminaires à exécuter avant que ne puisse commencer le processus de planification en tant que tel. Dans le cadre de cette première étape, chaque organisation convient à l'interne des efforts globaux de planification stratégique et des principales étapes de planification à entreprendre. Un organe ***efficace*** est en place pour surveiller les efforts et veiller à l'existence du soutien et de l'engagement des principaux décideurs. Les principaux intervenants sont identifiés et leur niveau de participation est établi. La forme et le moment de présentation des rapports sont définis à cette étape.
2. ***Mandat :*** Chaque organisation est influencée par des mandats constitutionnels ou législatifs. Tout au début du processus, les organismes devraient examiner et évaluer le rôle et la signification de ces mandats en ce qui a trait aux activités quotidiennes et futures.
3. ***Mission et vision :*** La mission d'une organisation, de concert avec son mandat, fournit sa raison d'être. En précisant l'objet d'une organisation, on arrive à éliminer passablement de conflits indus dans cette dernière et à canaliser de façon productive les discussions et les activités. La vision décrit l'apparence que devrait prendre l'organisation lorsqu'elle aura réussi à mettre en œuvre ses stratégies et qu'elle aura atteint tout son potentiel. Les intervenants sont identifiés et ils comprennent bien les critères qu'ils doivent appliquer pour juger de l'efficacité du rendement de l'organisation. L'analyse des intervenants constitue, pour les décideurs et l'équipe de planification de l'organisation, le moyen de s'imprégner de la politique entourant l'organisation et de recueillir des renseignements d'une valeur inestimable leur permettant de cerner les questions stratégiques et d'élaborer des stratégies efficaces.
4. ***Examen de l'environnement (externe et interne) :*** L'examen de l'environnement externe et interne constitue une évaluation des facteurs clés qui influent sur l'organisation. Une évaluation détaillée des tendances, des conditions, des possibilités et des obstacles oriente l'élaboration de chacun des éléments du plan stratégique. Grâce à cette information, il est possible d'exécuter une évaluation des risques pour cerner les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces (FFPM) se rapportant à l'organisation. Une telle évaluation est de nature à la fois quantitative et qualitative.
5. ***Résultats stratégiques et mesures :*** Les résultats stratégiques désignent les points ultimes ou les avantages publics qui importent aux intervenants et à l'égard desquels il est possible de déterminer un niveau de réussite. Les mesures des résultats représentent des renseignements quantifiables indiquant la mesure dans laquelle les résultats escomptés ont été atteints. La réflexion stratégique et les mesures importent plus que les extrants réels. La formulation d'une stratégie efficace peut être faite du sommet vers la base ou de la base vers le sommet. L'orientation stratégique globale est donnée au sommet, tandis que la formulation et la mise en œuvre détaillées de la stratégie s'opèrent à un niveau plus profond de l'organisation.
6. ***Résultats et mesures :*** Les résultats désignent des cibles précises d'amélioration du rendement qui indiquent le succès ou l'incidence d'un programme ou d'une démarche. Les activités opérationnelles d'une organisation sont déterminées grâce aux résultats (le niveau de réussite qu'une organisation compte réaliser) et aux stratégies. Les mesures des résultats sont des renseignements quantifiables qui déterminent si oui ou non les activités du programme permettent de réaliser les buts escomptés. Des

stratégies de rechange devraient être comparées aux critères convenus avant que ne soient choisies les stratégies particulières à instaurer. Il importe en outre de discuter des stratégies et de les évaluer de concert avec les principaux intervenants. La répartition des ressources (budgétisation) et la quantification des services et des produits (extrants) sont étroitement liées à la mise en œuvre des stratégies.

7. ***Examen et adoption des stratégies :*** Les stratégies expliquent comment les objectifs de l'organisation seront atteints. L'adoption du plan par l'organisation devrait comprendre notamment l'approbation officielle de la haute direction et du conseil d'administration (s'il existe).
8. ***Plans d'action :*** Les plans d'action décrivent comment les stratégies seront mises en œuvre et, plus précisément, qui sera responsable de faire quoi et quand les tâches devront être achevées.
9. ***Budget :*** Les processus de planification des opérations et de budgétisation devraient être liés aux plans d'action.
10. ***Lois et politiques :*** Les lois ou les politiques peuvent découler du processus de planification stratégique d'une organisation et, dans bien des cas, fournir des autorisations relatives aux programmes requis ou définir la portée de la responsabilité organisationnelle en matière de règlement des questions critiques. Les lois peuvent également prendre la forme d'un nouveau mandat, qui doit être évalué tout au début du processus de planification et intégré au plan de l'organisation.
11. ***Surveillance au regard des repères et des indicateurs de rendement clés :*** Les organismes évaluent chaque année leurs résultats ainsi que les mesures objectives et stratégies — ou plus souvent si les cycles de collecte des données le permettent — afin de suivre les progrès en vue de l'atteinte des résultats et objectifs clés. Dans le cadre du processus d'évaluation, ils déterminent l'efficacité et l'efficience de leurs opérations et rajustent au besoin les plans stratégiques, l'utilisation des ressources et les procédures opérationnelles pour améliorer les résultats.
12. ***Réévaluation des stratégies et du processus de planification stratégique :*** Il importe d'examiner les stratégies et le processus de planification stratégique en préparation d'une nouvelle série d'activités de planification stratégique. Cet examen peut se faire dans le cadre du processus continuel de mise en œuvre. Il faut centrer l'attention sur les stratégies et déterminer si elles doivent être maintenues, remplacées ou abolies. Le processus de planification stratégique devrait lui aussi être examiné, ses forces et faiblesses devraient être signalées et des modifications devraient être apportées afin d'améliorer la prochaine série d'activités de planification stratégique.

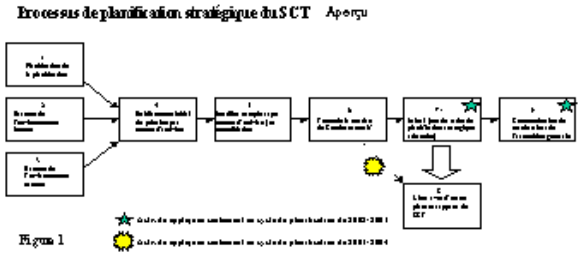
Les sections suivantes présentent les constatations pour les sept premiers critères de planification compris dans la portée de cette vérification.

3.2 Processus de planification stratégique du SCT

Aperçu

Le processus de planification stratégique du SCT a essentiellement constitué un exercice ascendant dirigé par la Direction des politiques et de la planification stratégiques du SCT pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Le secrétaire et les dirigeants des secteurs d'activités ont fourni quelques directives sur des priorités clés. Les extrants du processus ont été distribués lors des retraites du Comité exécutif du SCT où ils ont fait l'objet de discussions, puis ils ont été distribués de manière plus globale dans le cadre des assemblées générales du SCT. Les principales activités du processus sont illustrées dans la figure 1[4] qui suit.

Afficher l'image pleine dimension



Éléments facilitant le processus et extrants

Au nombre des participants au processus de planification stratégique du SCT, mentionnons :

- la Direction des politiques et de la planification stratégiques – chargée de coordonner le processus de planification stratégique;
- le secrétaire et les dirigeants des secteurs d'activités – participent au processus de planification stratégique en fournissant une orientation générale et en examinant les résultats;

- le Réseau de planification stratégique – composé de représentants de toutes les directions et de tous les secteurs; chargé d'appuyer les travaux exécutés par les dirigeants des trois secteurs d'activités;
- le Comité exécutif – chargé d'examiner les extrants du processus de planification stratégique et d'en discuter lors des retraites du Comité exécutif.

Le recours aux modèles de collecte des données a facilité la **documentation du processus**.

Les produits livrables finals du processus comprenaient le *Cadre de planification stratégique et de résultats* ainsi que des liens avec d'autres activités de planification et de rapport du SCT, ce qui inclus les plans des secteurs d'activités et le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP).

Les constatations de la vérification présentées dans les sections qui suivent mettent en lumière les activités efficaces du SCT ainsi que les secteurs du processus courant à améliorer.

3.3 Planification de la planification

Il ressort de la recherche sur les pratiques de pointe qu'il est essentiel d'exécuter des travaux préliminaires avant d'amorcer le processus de planification. Voici certaines des exigences clés :

- un organe efficace d'élaboration des politiques est chargé de surveiller les efforts;
- le soutien et l'engagement des principaux décideurs sont obtenus;
- l'accord interne de chaque organisation quant aux efforts globaux de planification stratégique et aux principales étapes de planification à suivre est assuré;
- la forme et le moment de présentation des rapports sont définis;
- les principaux intervenants sont identifiés et leur niveau de participation est établi;
- le rôle, les fonctions et les membres de l'équipe de planification stratégique sont définis.

Activités exécutées par le SCT qui sont conformes aux pratiques de pointe

Nous avons constaté les pratiques efficaces suivantes au SCT qui appuient les activités de planification de la planification.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a mis sur pied une Direction des politiques et de la planification stratégiques dont le fonctionnement est dirigé par un secrétaire adjoint.

Un Réseau de la planification stratégique a été créé et est composé de membres provenant de tous les secteurs d'activités du SCT. Il s'est fixé le mandat suivant :

- servir de caisse de résonance à l'égard de toutes les questions liées à la planification stratégique, ce qui comprend le cycle de planification et l'examen de l'environnement;
- contribuer à étoffer le *Cadre de planification stratégique et de résultats* du SCT, ce qui comprend les principaux résultats, les mesures du rendement, les initiatives et activités prioritaires et les ressources connexes;
- favoriser l'intégration de la planification par les directions et les secteurs au processus ministériel de planification stratégique du SCT axé sur les résultats.

Le Réseau de planification a préparé de l'information, comme des modèles relatifs aux profils de risques, qui servira dans le cadre du processus de planification stratégique.

Les principaux intervenants internes ont été identifiés et représentés dans le Réseau de planification.

Écarts par rapport aux pratiques de pointe

Nous avons constaté que les secteurs suivants devaient être améliorés afin d'assurer un soutien efficace aux activités de planification de la planification.

Les rôles des principaux intervenants ne sont pas clairement définis

Le lien entre les rôles de la Direction des politiques et de la planification stratégiques et les activités de la haute direction en matière de planification stratégique ne sont pas clairs. Bien que les priorités stratégiques aient été communiquées du sommet vers la base, elles n'ont pas été clairement adoptées dans les efforts de planification et la documentation sur le sujet fournie par l'équipe de planification. Il convient de signaler que, pour 2003-2004, les priorités ont été communiquées à une étape avancée du processus, c'est-à-dire lors de la retraite du Comité exécutif en octobre.

- Le processus de planification stratégique semble être essentiellement une démarche ascendante qui n'était pas clairement liée aux priorités stratégiques de la haute direction.

- L'analyse exécutée par le Réseau de planification n'a pas répondu aux besoins des cadres supérieurs en matière d'activités de planification stratégique.
- Le matériel préparé par le Réseau de planification a essentiellement servi de matériel de base pour les retraites du Comité exécutif.

Tous les principaux intervenants externes n'ont pas été identifiés ni consultés dans le cadre de l'examen de l'environnement et du processus de planification stratégique.

Les principaux éléments du processus de planification stratégique n'étaient pas clairs

Les principaux éléments du processus de planification stratégique n'étaient pas clairs pour nombre des personnes ayant participé aux efforts de planification stratégique. On déplorait une absence de connaissance commune des éléments énumérés ci-après.

- Qui est le client du processus?
- Qui est l'auditoire?
- Qui sont les principaux intervenants?
- Quel est l'extrant final?
- Quelle est l'incidence du processus?

Les extrants du processus de planification stratégique n'étaient pas bien définis. Les modèles du processus de planification stratégique n'ont pas été conçus de concert avec les dirigeants des secteurs d'activités avant la tenue des efforts de planification et n'ont pas fait l'objet de discussions avec eux. Les cadres supérieurs estiment que cet effort s'apparente davantage à un exercice « d'établissement de formulaires » par les cadres intermédiaires et représente une analyse tactique détaillée des activités courantes.

La planification stratégique n'est pas bien intégrée aux autres activités de planification du SCT

Même si des données communes ont été utilisées pour le RPP et le plan d'activité du SCT, il n'existe pas toujours un lien clair entre le processus de planification stratégique et les autres processus de planification connexes de l'organisation.

- Les employés responsables de ces processus sont différents et leurs échéanciers ne sont pas bien alignés.
- Il semble exister de la confusion entre les divers processus de planification et de rapport en ce qui a trait à la manière dont ils sont intégrés et à la pratique qui serait la plus efficace.
- Les activités servant à préparer les divers documents de planification semblent se produire en parallèle plutôt que de manière interdépendante.

Le rôle et les fonctions du Réseau de planification ne sont pas efficaces

Le plein potentiel du Réseau de planification n'a pas été exploité.

- Les membres du Réseau de planification n'ont pas été informés dès le départ de la quantité d'efforts qu'ils devraient déployer lors du processus de planification stratégique.
- Le Réseau de planification n'a pas été consulté dès le départ à l'égard de questions comme le format des modèles ni pour tracer les différentes étapes du processus.
- Le Réseau de planification manque de structure et ne tenait pas de rencontres périodiques. Les contraintes de temps et autres contraintes ont empêché la Direction des politiques et de la planification stratégiques d'en faire un usage efficace.
- Le Réseau de planification a principalement servi à communiquer les lignes directrices et les exigences ainsi qu'à recueillir de la documentation utilisée dans le cadre du processus.
- Le Réseau de planification n'a pas obtenu de pouvoirs officiels de la haute direction.

3.4 Mandat, mission et vision

La recherche sur les pratiques de pointe a montré que chaque organisation subit l'influence de mandats constitutionnels ou législatifs. La mission d'une organisation lui fournit sa raison d'être. Les éléments suivants figurent parmi les principales exigences en la matière.

- Il faut, tout au début du processus, examiner et évaluer le rôle et la signification des mandats par rapport aux activités quotidiennes et futures.
- En précisant l'objet d'une organisation, on arrive à éliminer passablement de conflits indus dans une organisation et à canaliser de façon productive les discussions et les activités.
- La vision décrit l'apparence que devrait prendre l'organisation lorsqu'elle aura réussi à mettre en œuvre ses stratégies et qu'elle aura atteint tout son potentiel.
- Les intervenants sont identifiés et ils comprennent bien les critères qu'ils doivent appliquer pour juger du rendement de l'organisation.

- Il est essentiel de prêter attention aux préoccupations des intervenants. L'analyse des intervenants constitue, pour les décideurs et l'équipe de planification de l'organisation, le moyen de s'imprégner de la politique entourant l'organisation et de recueillir des renseignements d'une valeur inestimable leur permettant de cerner les questions stratégiques et d'élaborer des stratégies efficaces.

Activités exécutées par le SCT qui sont conformes aux pratiques de pointe

Nous avons constaté que le mandat et la vision adoptés étaient tirés des textes de loi applicables, du cadre *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* ainsi que d'autres déclarations du gouvernement.

Écarts par rapport aux pratiques exemplaires

Nous avons constaté que les secteurs suivants devaient être améliorés afin d'assurer un soutien efficace aux activités visant le mandat, la mission et la vision.

Absence de vision claire et d'analyse des intervenants

Le processus de planification stratégique n'a pas réussi à diriger une vision uniforme et claire.

- La cohésion (liens) à l'échelle des secteurs d'activités n'est pas forte (« orientation cloisonnée »).
- L'équipe de direction a connu un très fort taux de roulement et, par conséquent, n'a pu se concentrer, en tant qu'équipe, sur la mission et la vision globales du SCT ni discuter de solutions de rechange stratégiques.

Aucun élément de la documentation ne montre qu'une analyse structurée des intervenants externes a été effectuée.

La planification stratégique du SCT n'appuie pas un environnement en évolution

La planification stratégique et l'établissement de l'orientation ne semblent pas prévoir la souplesse et l'incertitude même si l'environnement du SCT est très dynamique et sujet à changement.

Voici quelques exemples de l'environnement changeant du SCT :

- la capacité de répondre à la « crise du jour » est une fonction régulière du SCT, mais il n'en est pas question dans la vision;
- la réorganisation du 12 décembre a influé sur les opérations du SCT et le mandat a été reciblé.

3.5 Examen de l'environnement

Il est ressorti de la recherche sur les pratiques de pointe que les examens externes et internes permettent de déceler des facteurs qui influent sur une organisation et que ces examens devraient être envisagés dans le cadre du processus de planification stratégique. Les éléments suivants se retrouvent dans tout examen efficace du contexte :

- une évaluation détaillée des tendances, des conditions, des possibilités et des obstacles oriente l'élaboration de chacun des éléments du plan stratégique;
- les renseignements ainsi obtenus permettent d'exécuter une évaluation des risques pour cerner les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces (FFPM) se rapportant à l'organisation;
- l'évaluation devrait être de nature quantitative et qualitative.

Activités exécutées par le SCT qui sont conformes aux pratiques de pointe

Nous avons constaté que les pratiques efficaces suivantes du SCT appuient les activités liées à l'examen de l'environnement.

Des activités d'examen externe ont été exécutées.

- Un examen de l'environnement a été mené dans le cadre du premier cycle du processus de planification stratégique (septembre 2002). Il a porté sur les facteurs au niveau national, au niveau gouvernemental et à l'intérieur du SCT.
- Un deuxième examen en deux parties a été mené au cours du deuxième cycle (juillet 2003 et septembre 2003). Certaines parties externes ont été consultées (par exemple, des présidents de conseils régionaux et des membres de conseils consultatifs universitaires).

Le deuxième examen a comporté une composante d'évaluation des risques.

L'information liée à l'examen de l'environnement a été rapprochée aux secteurs d'activités lors de l'exécution du processus de planification stratégique.

L'examen de l'environnement a été inclus à titre de document de base à l'intention des participants à la planification stratégique (Réseau de planification, dirigeants des secteurs d'activités, Comité exécutif).

Écarts par rapport aux pratiques exemplaires

Nous avons constaté que les améliorations suivantes pouvaient être apportées pour assurer un soutien efficace des activités liées à l'examen de l'environnement.

L'examen de l'environnement n'a pas été intégré efficacement à la planification stratégique

Les activités d'examen de l'environnement n'étaient ni bien structurées ni cohérentes.

- Le secrétaire, les dirigeants des secteurs d'activités et la Direction des politiques et de la planification stratégiques ont mené un certain nombre d'activités d'examen indépendantes.
- En général, il semble que les principaux intervenants externes (par exemple, les ministres du CT et les principaux ministères) n'aient pas été consultés lors de l'évaluation des risques ni lors de l'examen de l'environnement.
- Les examens de l'environnement menés par le SCT n'ont pas été intégrés efficacement au processus de planification stratégique.
- Il n'est pas évident « comment » l'examen de l'environnement a servi à influer sur les résultats stratégiques ou sur tout autre aspect du processus de planification stratégique.
- Il n'est pas évident « qui » peut avoir analysé les examens de l'environnement et avoir intégré les résultats aux plans stratégiques.
- Les modèles d'évaluation des risques ne font aucun renvoi aux examens de l'environnement.
- Les Lignes directrices à l'intention des chefs des secteurs d'activités ne font aucun renvoi aux examens de l'environnement.

Manque d'intégration et d'analyse à l'échelle du SCT

L'évaluation interne ne comporte pas d'analyse à l'échelle des secteurs d'activités.

- Les membres du Réseau de planification n'ont pas eu l'occasion de collaborer aux diverses questions et de partager les pratiques exemplaires.
- Des contraintes de temps ont influé sur l'exécution de l'examen de l'environnement et les ressources et habiletés internes à cet égard étaient insuffisantes.
- Le Réseau de planification n'a pas été invité à fournir des intrants dans le cadre de l'examen de l'environnement ou à analyser les résultats en tant qu'équipe de collaboration.
- L'établissement des profils et des modèles de risques par les différents secteurs d'activités n'a été uniforme à l'échelle des secteurs d'activités.
- Peu d'attention a été portée au secteur d'activités de l'Administration ministérielle.

3.6 Résultats et mesures

Il ressort de la recherche sur les pratiques de pointe que les résultats stratégiques désignent les points ultimes ou les avantages publics qui importent aux intervenants et à l'égard desquels il est possible d'établir un niveau de réussite. Voici certaines des exigences principales assurant l'efficacité des résultats et des mesures :

- les mesures des résultats représentent des renseignements quantifiables indiquant la mesure dans laquelle les résultats escomptés ont été atteints;
- les résultats désignent des cibles précises d'amélioration du rendement qui indiquent le succès ou l'incidence d'un programme ou d'une démarche;
- les activités opérationnelles d'une organisation sont déterminées grâce aux résultats (le niveau de réussite que l'organisation compte réaliser) et aux stratégies;
- la réflexion stratégique et les mesures importent plus que les extrants réels;
- la formulation d'une stratégie efficace peut être faite du sommet vers la base ou de la base vers le sommet; l'orientation stratégique globale est donnée par le sommet, tandis que la formulation et la mise en œuvre détaillées de la stratégie s'opèrent à un niveau plus profond de l'organisation;
- les stratégies de rechange sont comparées aux critères convenus avant que ne soient choisies les stratégies particulières à instaurer;
- il importe de discuter des stratégies et de les évaluer de concert avec les principaux intervenants;
- la répartition des ressources (budgétisation) et la quantification des services et des produits (extrants) sont liées à la mise en œuvre des stratégies.

Activités exécutées par le SCT qui sont conformes aux pratiques de pointe

Nous avons constaté que les pratiques efficaces suivantes du SCT appuient les activités liées aux résultats et aux mesures.

- La haute direction du SCT a rencontré le secrétaire dans le cadre d'une série des tables rondes pour discuter des questions confrontant le SCT.
- Les résultats stratégiques et les résultats ont été examinés dans le cadre de la retraite du Comité exécutif à laquelle ont assisté les dirigeants des secteurs d'activités et les secrétaires adjoints.
- Les résultats stratégiques ont été documentés et communiqués dans le *Cadre de planification stratégique et de résultats* et le *Rapport sur les plans et les priorités*.
- Le Réseau de planification a joué un rôle clé dans l'établissement des résultats par secteur d'activités.

Écarts par rapport aux pratiques exemplaires

Nous avons constaté que les secteurs suivants devaient être améliorés afin d'assurer un soutien efficace aux activités visant les résultats et les mesures.

Les extrants de la planification stratégique ne mènent pas vers des résultats mesurables à l'échelle du SCT

Les résultats stratégiques et les résultats ne sont pas quantifiables.

- Les résultats stratégiques et les résultats sont trop généraux – certains termes comme « saine gestion financière », « excellence » ou « amélioration mesurable » ne sont pas faciles à mesurer.
- Il manque de résultats ayant des cibles précises d'amélioration du rendement visant à démontrer la réussite ou l'incidence d'un programme ou d'une démarche. Dans le cadre de la vérification, nous n'avons pu trouver de documents décrivant les stratégies que le SCT prévoyait utiliser pour atteindre les résultats stratégiques et les résultats.
- Le processus de planification stratégique n'a pas réussi à assurer l'intégration à l'échelle des secteurs d'activités.
- On constate un manque d'intégration à l'échelle des secteurs d'activités en matière d'évaluation des stratégies et des résultats prévus pour le SCT. Par ailleurs, il existe peu d'occasions de mener des discussions du point de vue du SCT dans son ensemble.
- Les efforts de planification sont en large part cloisonnés. En général, on s'entend pour dire qu'il existe une récapitulation des plans des secteurs d'activités, mais pas d'orientation stratégique du SCT dans son ensemble.

3.7 Examen et adoption du plan stratégique

Il ressort de la recherche sur les pratiques de pointe que l'adoption du plan par l'organisation devrait comprendre notamment l'approbation officielle de la haute direction et du conseil d'administration (s'il existe). Voici les principales exigences relatives à un examen et à une adoption efficaces :

- d'autres groupes ou organisations de mise en œuvre sont vraisemblablement tenus d'approuver le plan et les stratégies afin que la mise en œuvre se déroule efficacement;
- les ébauches sont d'ordinaire examinées par les membres de l'équipe de planification, les principaux décideurs, les membres du conseil d'administration en place ainsi qu'au moins quelques intervenants choisis de l'extérieur.

Activités exécutées par le SCT qui sont conformes aux pratiques de pointe

Nous avons constaté que les pratiques efficaces suivantes du SCT appuient les activités liées à l'examen et à l'adoption du plan stratégique.

- Les dirigeants des secteurs d'activités et les secrétaires adjoints discutent chaque année de la documentation de planification dans le cadre de la retraite du Comité exécutif. Il s'agit d'une occasion rêvée de faire le point sur l'orientation du SCT dans son ensemble et de cerner les orientations des secteurs d'activités pour la prochaine période de planification.
- La Direction des politiques et de la planification stratégiques fournit les renseignements de base pour les retraites du Comité exécutif, qu'elle a obtenus du Réseau de planification.
- Le *Cadre de planification stratégique et de résultats* a été remis aux employés lors d'une assemblée générale du SCT, qui a eu lieu en avril 2003.
- Le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) pour 2003-2004 a été fondé sur ce cadre, puis déposé au Parlement et affiché sur le site Web du SCT.

Écarts par rapport aux pratiques exemplaires

Nous avons constaté que les secteurs suivants devaient être améliorés afin d'assurer un soutien efficace aux activités visant l'examen et l'adoption du plan stratégique.

Aucune adoption ni approbation officielle du plan stratégique

Il n'existe aucune indication claire d'un plan stratégique du SCT qui a été officiellement approuvé et qui communique la vision, les risques, les priorités, les stratégies, les plans et les ressources du SCT dans son ensemble pour la période de 3 à 5 ans à venir. La plupart des personnes interrogées n'estiment pas que le RPP et le plan d'activités du SCT sont des documents stratégiques.

Les retraites du Comité exécutif ne sont pas des moyens efficaces pour élaborer le plan stratégique

La retraite du Comité exécutif qui a eu lieu en octobre 2003 a fait l'objet de commentaires partagés quant au volet de la planification stratégique et de l'établissement des priorités :

- beaucoup d'efforts ont été consacrés à la préparation du matériel pour la retraite du Comité exécutif, mais ce matériel a fait l'objet de peu d'exposés et de reconnaissance;
- l'ordre du jour de la réunion comprenait une présentation des plans et priorités par chacun des dirigeants des secteurs d'activités, ce qui ne s'est pas produit;
- il s'est agi d'une séance de partage de l'information plutôt que d'une tribune de prise de décisions;
- la retraite est survenue à une étape trop avancée du processus pour qu'il soit possible d'établir les priorités du SCT aux fins du processus de planification stratégique.

Autres constatations

Nous avons appris que la démarche de planification adoptée par la Direction du directeur principal de l'information, bien qu'elle ne soit pas liée à un plan stratégique global du SCT, était bien intégrée à la Direction et que les objectifs stratégiques découlaient des plans d'activités et des plans opérationnels et étaient appuyés par des systèmes de rapports financiers et autres. Comme cet élément débordait de la portée de la présente vérification, nous n'avons pas confirmé cette information, mais la haute direction pourrait vouloir l'examiner de plus près pour déterminer si ce modèle conviendrait davantage à l'ensemble du Secrétariat.

3.8 Conclusion

À de nombreux égards, le processus de planification stratégique était conforme aux critères relatifs aux pratiques de pointe en matière de planification stratégique. Certains secteurs non conformes aux pratiques de pointe ont également été cernés et décrits dans les sections précédentes.

L'analyse des critères relatifs aux pratiques de pointe montre que le processus de planification stratégique du SCT ne donne pas lieu à la production d'un plan stratégique officiel. Des éléments clés qui auraient dû faire partie d'un tel plan étaient absents, notamment :

- il n'existe aucun document de planification stratégique officiellement adopté ou approuvé;
- l'extrant du processus de planification stratégique ne contient pas de résultats mesurables à l'échelle du SCT ni de stratégies permettant de les atteindre;
- le processus de planification stratégique n'a pas réussi à obtenir l'intégration à l'échelle des secteurs d'activités.

Les résultats du processus de planification stratégique ne fournissent pas d'orientation satisfaisante pour que le SCT puisse diriger la planification opérationnelle, la répartition des ressources, l'établissement des résultats ou l'élaboration de stratégies de mise en œuvre.

Les résultats du processus de planification stratégique ne fournissent pas d'orientation satisfaisante pour que le SCT puisse diriger la planification opérationnelle, la répartition des ressources, l'établissement des résultats ou l'élaboration de stratégies de mise en œuvre.

4.0 Recommandations

Aperçu

Dans la présente section, nous décrivons une démarche révisée que nous recommandons en matière de planification stratégique et qui traite de tous les secteurs à améliorer dont il a été question dans les sections précédentes. Cette démarche mettra à profit les progrès réalisés au cours de deux dernières années, ce qui comprend l'établissement d'un processus de planification stratégique au SCT et la création du Réseau de planification stratégique. Nous avons également tenu compte de l'environnement unique du SCT. Notre démarche recommande l'élaboration périodique d'un plan stratégique approuvé (peut-être aux trois ans) et l'exécution d'un processus annuel de planification ministérielle qui se penche sur le plan stratégique et alimente les autres activités de planification au SCT.

4.1 Élaborer un plan stratégique

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, compte tenu des critères relatifs aux pratiques de pointe, le processus de planification stratégique n'a pas donné lieu à un plan stratégique pour le SCT. Nous recommandons au SCT d'élaborer, tous les trois ans, un plan stratégique couvrant une période de 3 à 5 ans qui soit conforme aux critères de planification stratégique des pratiques de pointe.

Un plan stratégique désigne un document par écrit officiel qui énonce la mission, la vision, les valeurs et les objectifs d'une organisation et qui montre comment cette dernière les atteindra. Il résume les hypothèses en matière d'environnement et de ressources qui sous-tendent les choix stratégiques et cerne les risques associés à ces choix. L'annexe C résume le genre de renseignements que contient d'ordinaire un plan stratégique. Certains de ces renseignements ont déjà été compilés dans le cadre des exercices antérieurs de planification stratégique. Les éléments de planification stratégique manquants qui ont été mentionnés dans la section précédente devraient être intégrés au plan. Il s'agit plus précisément des éléments suivants :

- des résultats et extrants qu'il a été convenu de tirer du processus;
- une définition claire des rôles des principaux intervenants;
- l'identification et l'analyse des intervenants externes;
- l'intégration de la planification stratégique aux autres activités de planification du SCT;
- l'intégration des examens de l'environnement au plan stratégique;
- l'intégration à l'échelle du SCT et de tous les secteurs d'activités;
- des résultats mesurables assortis d'objectifs précis;
- des stratégies proposées d'atteinte des résultats;
- l'adoption officielle du plan stratégique.

Le plan stratégique contribuerait à fournir au SCT une orientation pour traiter des points suivants :

- l'établissement des niveaux de ressources;
- la détermination des habiletés requises;
- l'adaptation à l'environnement changeant du SCT;
- la définition des rapports entre le SCT et les ministères;
- la définition des rapports entre le SCT et les ministres du CT.

Grâce à ce plan stratégique, le SCT pourrait continuer de se concentrer sur ses priorités stratégiques à long terme tout en tenant compte des priorités à court terme qui changent souvent.

4.2 Plan ministériel annuel

Le processus de planification ministérielle proposé serait exécuté chaque année, les efforts concernant certaines activités, comme l'examen de l'environnement et l'établissement des priorités, étant dirigés par des facteurs organisationnels ou externes qui influent sur le SCT. Il s'agit d'un processus de planification hybride qui intègre des éléments de la planification stratégique au cycle de planification annuelle du SCT. Cette démarche a été adoptée afin d'assurer l'intégration avec les autres exigences et activités de planification au SCT et d'aider le SCT à composer avec les fréquents changements de l'environnement.

La prochaine section décrit un processus futur proposé qui adoptera les critères relatifs aux pratiques de pointe en matière de planification stratégique et fournira des recommandations pratiques en vue de l'intégration aux autres processus de planification du SCT qui suivent :

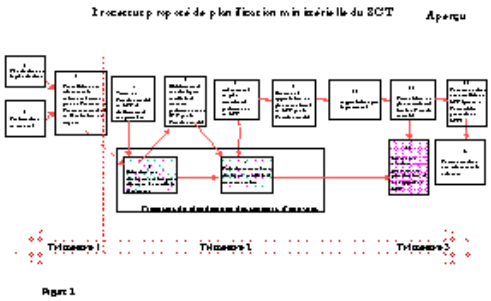
facteurs habilitants de l'organisation – participation des principaux intervenants du SCT;

facteurs habilitants du processus – choix du moment, ordonnancement et efficacité des activités et des extrants;

facteurs habilitants des communications – approbation, adoption et communication du plan ministériel du SCT.

Des recommandations ont été élaborées pour traiter de ces points; elles sont représentées d'abord à la figure 2, accompagnées d'une description du ***processus proposé de planification ministérielle annuelle du SCT***. Le rapport aborde ensuite les facteurs habilitants du processus, de l'organisation et des communications pour le processus proposé de planification annuelle.

Afficher l'image pleine dimension



Voici une brève description de l'acheminement du processus de planification ministérielle du SCT :

1. ***Planification de la planification*** – Les préparatifs menés par la Direction de la politique stratégique et des communications et parrainés par le Comité exécutif de planification sont essentiels au processus de planification ministérielle. Ces travaux devraient être exécutés tout au début du premier trimestre de l'exercice. Les principaux intervenants devraient être identifiés selon les secteurs d'activités et leur niveau de participation devrait être établi. Les membres du Réseau de planification ministérielle et du Comité exécutif et les dirigeants des secteurs d'activités devraient être connus et leurs rôles et fonctions, définis. Les principales mesures de planification à suivre ainsi que la forme des rapports et le moment de les présenter devraient être précisés et acceptés avant qu'ils ne soient exécutés. Des communications permanentes de l'équipe exécutive concernant le moment, la signification et les jalons du processus sont essentielles pour assurer le maintien du ciblage du processus et de l'engagement envers celui-ci. Les résultats finals prévus du processus de planification ministérielle devraient être définis et acceptés.
2. ***Confirmation du mandat*** – Les mandats législatifs influent sur le SCT. Tout au début du processus, le SCT devrait examiner et évaluer le rôle et la signification du mandat en ce qui a trait aux activités quotidiennes et futures. Le président du Conseil du Trésor et le Comité de planification ministérielle devraient confirmer le mandat.
3. ***3. Consultation des intervenants externes et mise à jour de l'examen de l'environnement et de l'évaluation des risques*** – Des examens de l'environnement et des évaluations des risques devraient être exécutés, accompagnés des intrants des principaux intervenants externes, par la Direction de la politique stratégique et des communications en collaboration avec le Comité exécutif de planification. Ces produits cerneraient les questions et attentes fondamentales relatives au SCT et dirigeraient l'établissement de la vision et de l'orientation.
4. ***Vision et établissement des priorités par le Comité exécutif de planification du SCT*** – Les priorités et les risques qui confrontent le SCT seraient d'abord envisagés par le Comité exécutif de planification, ce qui donnerait à l'équipe de la haute direction l'occasion de résumer les résultats provenant de l'analyse des intervenants et d'établir l'orientation, la vision et les cibles depuis le sommet vers la base. Le résultat serait la vision ministérielle ou pour l'ensemble du SCT.

   La vision décrit l'apparence que devrait prendre le SCT lorsqu'il aura réussi à mettre en œuvre ses stratégies et qu'il aura atteint tout son potentiel. Cette vision permettrait de cibler les efforts de planification sur les facteurs au premier rang des priorités et d'amorcer un effort de planification ministérielle dirigé depuis la base vers le sommet.
5. ***Définition des stratégies des secteurs d'activités pour atteindre les résultats et les mesures*** – Des mesures devraient être prises pour structurer le processus qui veille à ce que les résultats de l'examen de l'environnement et de l'analyse des intervenants soient mis à la disposition de tous les participants du processus de planification ministérielle au SCT. Les dirigeants des secteurs d'activités et le Réseau de planification devraient effectuer une évaluation interne des forces, faiblesses et risques associés à l'atteinte de l'orientation établie par le Comité exécutif de planification. Des modèles de planification établis d'avance faciliteraient la préparation des résumés. Il n'en résulterait pas de plan opérationnel ni de plan détaillé.

   Les résumés à l'intérieur des secteurs d'activités et à l'échelle de ceux-ci seraient rédigés à cette étape. Chaque secteur d'activités serait tenu d'élaborer ses propres stratégies initiales pour atteindre les résultats et les mesures visées et de fournir des estimations de haut niveau de ses besoins en ressources. Des évaluations complètes des risques internes ainsi que des stratégies novatrices et souples découleraient de cette analyse.

6. ***Établissement des stratégies, résultats et mesures préliminaires du SCT par le Comité exécutif*** – Les dirigeants des secteurs d'activités et le Comité exécutif de planification mèneraient des séances ciblées pour évaluer et examiner les stratégies initiales des secteurs d'activités. Le Comité exécutif effectuerait également une analyse complète et résumerait les résultats des analyses des intervenants et des évaluations des risques et remettraient en question la manière dont la mise en œuvre de ces stratégies permettrait de respecter les priorités établies par le Comité exécutif de planification. Le Comité exécutif formulerait des recommandations sur la répartition des ressources (budgétisation) et la quantification des services et des produits (résultats).
7. ***Perfectionnement des stratégies, résultats et mesures des secteurs d'activités*** – En se fondant sur les stratégies, ressources et résultats préliminaires établis par le Comité exécutif, les dirigeants des secteurs d'activités rajusteraient les plans des secteurs d'activités et mèneraient une autre itération de ces plans.
8. ***Achèvement du plan ministériel préliminaire du SCT*** – Les résultats de la révision des stratégies des secteurs d'activités seraient regroupés dans un document de planification du SCT intitulé le « plan ministériel du SCT », qui serait présenté de manière concise et qui aurait du sens pour ceux qui doivent exécuter le plan dans les opérations.
9. ***Examen et approbation du plan ministériel du SCT par le Comité exécutif*** –Le plan ministériel du SCT serait examiné et approuvé par le Comité exécutif de planification. L'évaluation veillerait à ce que les résultats du processus ascendant soient conformes et à ce que la vision et les priorités établies au début du processus soient bien indiquées. Tout changement des facteurs externes ou des priorités devrait être pris en compte avant que le plan ministériel ne fasse l'objet d'une approbation ou d'une adoption finales.
10. ***Approbation par le président –*** Le président du CT examinerait et approuverait le plan ministériel présenté par le Comité exécutif de planification.
11. ***Présentation du plan ministériel final au Comité exécutif*** – Le plan ministériel final serait présenté dans le cadre d'une réunion du Comité exécutif qui aurait lieu tout au début du troisième trimestre de l'exercice et ferait alors l'objet de discussions.
12. ***Communication des résultats au SCT*** – Le plan ministériel du SCT serait remis aux employés (affiché sur le site Web ou peut-être distribué lors d'une assemblée générale).
13. ***Liens avec d'autres processus de planification et de rapport du SCT*** – Les divers autres processus et documents de planification et de rapport du SCT devraient être conformes à l'extrant du processus de planification ministérielle, ce qui veillerait à ce que le plan ministériel soit de fait intégré aux opérations et communiqué uniformément à tous les niveaux. Au cours du troisième trimestre de l'exercice, d'autres processus de planification et de rapport (par exemple, les accords de gestion du rendement, le RPP, le Rapport ministériel sur le rendement et les plans opérationnels des secteurs d'activités) seront achevés et alignés sur les priorités, stratégies, ressources et résultats mentionnés dans le plan ministériel.
14. ***Communication aux intervenants externes*** – Cette activité met l'accent sur les principaux intervenants externes (par exemple, les administrateurs généraux des ministères clés, le Bureau du Conseil privé) à qui seront envoyés le plan ministériel du SCT.

Facteurs habilitants de l'organisation

Le succès de la planification ministérielle repose sur l'établissement de l'orientation par la haute direction et la participation au processus des principaux intervenants du SCT.

Comité exécutif de planification – LeComité exécutif de planification, créé officiellement et dirigé par le secrétaire, assumerait la responsabilité générale et la propriété du plan ministériel du SCT. La planification ministérielle commencerait par l'orientation descendante fournie par le Comité. Ce dernier serait composé du secrétaire, des dirigeants des secteurs d'activités et de membres clés de la Direction de la politique stratégique et des communications ainsi que de la Direction des services ministériels. Il doit exister une distinction bien précise entre les rôles et responsabilités de la Direction de la politique stratégique et des communications et ceux du Comité exécutif de planification proposé.

Président du CT – Dans le cadre de son adoption par l'organisation, il conviendrait que le plan soit officiellement approuvé par le président du Conseil du Trésor.

Direction de la politique stratégique et des communications – La Direction de la politique stratégique et des communications assumerait la responsabilité générale de surveiller les efforts du processus de planification. Elle travaillerait en étroite collaboration avec les cadres de direction supérieurs pour veiller à ce que l'engagement de l'organisation envers les processus de planification ministérielle soit bien communiqué à tous les employés. Il lui incomberait de veiller à ce que les principaux décideurs participent activement aux étapes de préparation et de planification qui mènent au processus de planification.

Comité exécutif du SCT – La tenue de réunions périodiques du Comité exécutif s'est révélée une démarche efficace pour communiquer l'orientation et les priorités du SCT. Pour appuyer le processus de planification, le Comité exécutif participerait proactivement au processus pour élaborer un plan ministériel qui combinerait une démarche descendante et une démarche ascendante. Le Comité exécutif servirait de tribune où discuter des

questions et stratégies visant l'ensemble du SCT et où les diriger et prendre des décisions les concernant. Des séances officielles auraient lieu trimestriellement (à tout le moins) à mesure que le plan est élaboré et finalisé.

Réseau de planification ministérielle –Le Réseau de planification, dans sa version de 2003, devrait être démantelé. Un nouveau Réseau de planification ministérielle se verrait confier plus de pouvoirs en matière de prise de décisions au nom de l'organisation et servirait d'organe de collaboration pour la mise en œuvre des stratégies et la remise en question de celles-ci du point de vue de l'ensemble du SCT. Le réseau assurerait un soutien actif des dirigeants des secteurs d'activités dans la tenue des examens internes et externes ainsi que dans l'exécution de la planification ascendante, le tout en conformité avec les priorités établies par le Comité exécutif de planification.

Principaux intervenants externes – Le SCT devrait identifier officiellement les principaux intervenants externes et établir un processus efficace pour obtenir leurs commentaires sur les examens de l'environnement et les évaluations des risques. Les intervenants peuvent comprendre les ministres du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, le ministre des Finances et les administrateurs généraux des ministères clés. Le plan approuvé serait communiqué à ce groupe d'intervenants.

Employés du SCT – Certains employés du SCT participeraient au processus ascendant de planification ministérielle et appuieraient les dirigeants des secteurs d'activités. Le résultat du processus de planification serait diffusé et communiqué à large échelle à tous les employés du SCT grâce à de multiples voies de communication.

Facteurs habilitants du processus

Nous avons montré à la figure 2 des recommandations relatives à des modifications à apporter aux processus des processus actuels de planification du SCT. Ces changements traiteront de questions cernées dans le cadre de notre vérification. Voici quelques faits saillants relatifs au processus :

- ***Choix du moment où exécuter le processus*** – Le processus devrait être amorcé au cours du premier trimestre de l'exercice, et ce, bien avant que ne soient finalisées les activités de planification ministérielle menées par les secteurs d'activités du SCT. Les activités principales à ce moment comprendraient la planification du processus, la confirmation du mandat du SCT, l'identification des priorités du SCT par le secrétaire et les dirigeants des secteurs d'activités, l'analyse des intervenants et la mise à jour de l'examen de l'environnement. Le processus serait achevé au début du troisième trimestre de l'exercice et s'alignerait sur l'élaboration des autres plans des activités et des opérations ainsi que sur la préparation du Budget des dépenses.
- ***Analyse des intervenants externes*** – L'analyse des intervenants externes et l'évaluation des examens de l'environnement seraient effectuées et alimenteraient l'orientation descendante fournie par le Comité exécutif de planification.
- ***Processus itératif avec le Comité exécutif*** – De multiples réunions du Comité exécutif seraient tenues pour établir les priorités, discuter des risques et contraintes et adopter des stratégies afin de veiller à ce que le plan soit conforme, compris et accepté à l'échelle du SCT.
- ***Approbation et adoption officielles*** – Le président du Conseil du Trésor devrait adopter et approuver officiellement le plan. Le plan sera communiqué aux principaux intervenants externes (par exemple, les principaux ministères intervenants, le Bureau du Conseil privé).
- ***Extrant bien défini*** – Le processus de planification ministérielle donnerait lieu à un document ministériel bien défini.

Facteurs habilitants des communications

Le plan ministériel doit être bien défini, distribué et compris par les employés du SCT et les principaux intervenants externes. Il importe d'assurer des communications permanentes à mesure que le processus de planification ministériel est mené. Voici de brèves descriptions des principaux facteurs habilitants des communications présentés à la figure 2 :

Documentation de la planification ministérielle – Le plan ministériel représenterait le document de planification pour l'ensemble de l'organisation au SCT et établirait les priorités, la vision et les stratégies à l'appui du mandat du SCT. Il serait remis à tous les employés et fournirait un lien entre le mandat, la vision et les stratégies permettant d'atteindre les résultats. Le moment de présenter les résultats et de répartir les ressources serait facile à déterminer à partir de ce document de planification.

Assemblée générale – Le *Cadre de planification stratégique et de résultats* a déjà été remis à tous les employés lors d'une assemblée générale du SCT, qui a eu lieu en avril 2003. D'autres assemblées générales devraient servir de tribune pour la présentation d'un aperçu du plan ministériel et des progrès réalisés par rapport au plan.

Liens avec d'autres processus de planification et de rapport du SCT – La conformité des extrants aux processus de planification ministérielle et aux autres processus de planification doit être bien définie et communiquée. Des processus redondants et des écarts des stratégies peuvent survenir s'ils ne sont pas bien compris et communiqués à l'intérieur du SCT.

Autres démarches de communication – Des mécanismes officiels de rétroaction avec les intervenants externes par l'entremise d'examens de l'environnement sont essentiels à la poursuite de la planification et de l'analyse. Compte tenu du caractère dynamique de l'environnement et des priorités changeantes qui ont marqué le SCT ces dernières années, les activités de planification permanentes du SCT et de présentation de rapports en regard des priorités représentent des activités internes essentielles au processus de planification du SCT.

Autres démarches de communication – Des mécanismes officiels de rétroaction avec les intervenants externes par l'entremise d'examens de l'environnement sont essentiels à la poursuite de la planification et de l'analyse. Compte tenu du caractère dynamique de l'environnement et des priorités changeantes qui ont marqué le SCT ces dernières années, les activités de planification permanentes du SCT et de présentation de rapports en regard des priorités représentent des activités internes essentielles au processus de planification du SCT.

5.0 Réponse de la direction

La haute direction du Secrétariat du Conseil du Trésor convient qu'il faut améliorer son processus de planification stratégique. Le Secrétariat doit demeurer concentré sur ses priorités stratégiques à long terme tout en ayant la capacité de répondre à des demandes à court terme non prévues dans un contexte qui change fréquemment.

Le Secrétariat approuve la recommandation d'adopter une nouvelle approche comprenant l'élaboration aux trois ans, à des fins d'approbation, d'un plan stratégique qui précise l'orientation de la planification annuelle de l'organisation et présente des résultats à obtenir pour d'autres activités de planification comme le rapport ministériel annuel sur les plans et les priorités.

Le 12 décembre 2003, le gouvernement a recentré le mandat du Secrétariat et, le 8 juin, le Secrétariat s'est restructuré afin de pouvoir remplir ce nouveau mandat. Le cycle de planification pour l'exercice 2004-2005 n'a donc pas été respecté. Pour passer au cycle 2005-2006, il faudra adopter une approche simplifiée et rationalisée afin de clarifier les priorités, les plans et les ressources et de permettre la mise en place d'une infrastructure de planification interne appropriée au SCT.

Jusqu'à la fin de l'exercice 2004-2005, le Comité exécutif du SCT clarifiera ses besoins et ses attentes pour la fonction de planification stratégique et mettra en place un cycle interne de gestion et de planification qui sera rationalisé, intégré, tourné vers l'avenir et complet. Étant donné la situation dans laquelle le Secrétariat doit mener ses activités, ce cycle devra être souple sans être trop lourd ni trop axé sur les processus.

On s'efforcera aussi de faire en sorte que les résultats des processus de planification ascendante déjà en place dans tout le Secrétariat soient compatibles avec le nouveau processus d'établissement des priorités stratégiques de l'organisation.

Pour que les efforts de planification stratégique du Secrétariat soient fructueux, il faudra absolument créer un système de ressources et de résultats en matière de gestion (SRRG) précisant les éléments suivants :

- le résultat stratégique du ministère
- le raisonnement derrière l'alignement des programmes et activités connexes contribuant à l'obtention de ce résultat stratégique
- les ressources actuelles et envisagées pour obtenir des résultats à chaque niveau
- les mesures du rendement et les résultats effectivement obtenus

Le cycle interne de gestion et de planification de 2004-2005 sera établi à temps pour qu'on puisse satisfaire aux exigences sur le plan de l'information du calendrier de la structure de ressources et de résultats en matière de gestion (SRRG) s'appliquant à tout le gouvernement. Une fois complétée, cette structure servira de point de référence pour le lancement d'un cycle complet de planification stratégique pour 2005-2006.

Même si la vérification ne traite pas de la question des ressources, le SCT examinera aussi les ressources affectées à la planification depuis sa récente réorganisation afin de s'assurer que l'infrastructure de planification et les mécanismes de gouvernance nécessaire à une planification efficace sont en place.

En outre, le SCT comparera son approche à celle d'autres organisations ayant une taille, un mandat et un contexte de fonctionnement semblables (p. ex. le Conseil du Trésor de l'Ontario et de la C.-B. et l'OMB des É.-U.) afin de mettre en évidence des « pratiques exemplaires » significatives, utiles et correspondant aux recommandations de ce rapport de vérification.

Compte tenu de la restructuration gouvernementale annoncée le 12 décembre 2003, le SCT désire suggérer que la deuxième phase de la vérification concernant la mise en œuvre soit reportée à 2006-2007.

Annexe A – Sources des critères de planification stratégique

Élaboration des critères de planification stratégique

Pour élaborer les critères de planification stratégique, nous avons examiné plusieurs sources, dont celles qui suivent :

- *Missouri Strategic Planning Model and Guidelines*, mars 2002;
- Bryson, John, *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*, © 1995;
- *A Case Study of Strategic Planning in Government: The Social Security Administration*
- *Strategic Planning A Guide For Canadian NGOs,* © Agence canadienne de développement international (ACDI), octobre 1997;
- *20 questions que les administrateurs devraient poser sur la stratégie*, Institut Canadien des Comptables Agréés, © 2003.

Par suite de cet examen, nous avons adopté le modèle de planification stratégique des *Missouri Strategic Planning Model and Guidelines* étant donné qu'il ressemblait le plus à l'environnement du SCT. Des éléments des autres sources ont également été intégrés aux critères finals.

Annexe B – Liste des personnes interviewées

La liste qui suit contient le nom des employés du Secrétariat du Conseil du Trésor que nous avons interviewés dans le cadre de notre vérification.

Jean-Claude Dumesnil, directeur exécutif	Direction des politiques et de la planification stratégiques
Jean Tourigny, gestionnaire principal de projet	Planification des activités, Bureau de la gestion des ressources humaines
Karen Munro, agente de la planification des entreprises	Planification des activités, Bureau de la gestion des ressources humaines
Sue Greenfield, agente de la planification des entreprises	Bureau de la gestion des ressources humaines
John Johnston, directeur principal	Planification stratégique et intégration, Direction générale de la fonction de contrôleur
Judy Cosby, analyste principale	Secteur des stratégies de gestion des dépenses
Steve Silcox, directeur	Planification ministérielle et gestion des ressources,

	Services ministériels
Tiffany Caron, agente principale de planification	Planification ministérielle et gestion des ressources, Services ministériels
Ruth Dantzer, secrétaire déléguée	Dirigeante de secteur d'activités, Fonction de contrôleur
Jim Lahey, secrétaire délégué	Dirigeant de secteur d'activités, Bureau de la gestion des ressources humaines
Michelle d'Auray, dirigeante principale de l'information	Dirigeante de secteur d'activités, Amélioration des services
Jim Judd, secrétaire et contrôleur général du Canada	Conseil du Trésor du Canada
Glynnis French, secrétaire adjointe	Bureau de la gestion des ressources humaines
Marie Lemieux, directrice	Planification stratégique et opérationnelle, Direction du dirigeant principal de l'information
Bill Austin, secrétaire adjoint	Secteur social et culturel
Monique Lebel-Ducharme, directrice principale	Communications et relations publiques, Direction du dirigeant principal de l'information

Annexe C – Cadres de planification stratégique

Plans stratégiques et planification[5]

Un plan stratégique, c'est un document qui consigne les décisions que l'organisation a prises au sujet de sa stratégie future. Il devrait également contenir les justifications, analyses et renseignements de base à l'appui de ces décisions. Un bon processus de planification stratégique facilite la création d'une stratégie supérieure et veille à ce que le plan contienne l'information pertinente. Voici le genre de renseignements que l'on retrouve habituellement dans un plan stratégique :

Vision, mission et valeurs

Objectifs(liés à la mission, à la vision et aux values)

Renseignements de base :

- principaux secteurs d'activités (pour l'atteinte de la mission, de la vision, des valeurs et des objectifs)
- organigramme
- principaux repères en matière de rendement et normes de rendement
- identification et description des clients et des intervenants
- résultats des sondages sur la satisfaction des employés
- résultats des sondages sur la satisfaction des clients (ministères)
- analyse des ressources humaines et financières courantes

Analyse des risques

- Principaux risques (internes et externes)
- Analyse de l'incidence des risques, par exemple, analyse de la sensibilité
- résultats de l'incidence des risques – y compris les meilleurs et les pires cas
- tactiques de gestion et d'atténuation des risques

Moteurs du changement :

- Une analyse de l'environnement externe qui traite de l'analyse des données politiques, économiques, technologiques et socio-démographiques
- Une analyse des forces et des faiblesses ayant trait à l'atteinte des objectifs
- Une analyse des capacités d'innovation
- Un résumé global des besoins en améliorations des immobilisations au cours de la période visée par le plan
- Une analyse des changements prévus découlant de modifications des lois et règlements
- Les résultats de l'analyse des écarts

Stratégies

- Descriptions des principales solutions de rechange stratégiques qui ont été rejetées et justification du rejet
- Justifications des stratégies proposées – comment les stratégies futures proposées optimiseront l'atteinte des objectifs conformément à la mission, à la vision et aux valeurs
- Hypothèses tant qualitatives que quantitatives
- Résumé des grands changements représentés dans les stratégies futures proposées par rapport aux stratégies actuellement utilisées, ce qui comprend les principaux changements au chapitre des ressources financières, des actifs, des définitions de postes, des systèmes d'information et des pratiques en matière de ressources humaines pour les rendre conformes à la stratégie
- Planification de la relève visant certains postes de direction clés
- Secteurs éventuels de résistance au changement et méthodes pour surmonter cette résistance
- Indicateurs de rendement clés
- Jalons
- Principaux facteurs de réussite
- Plans pour surmonter les faiblesses critiques ou pour renforcer les avantages

---

Notes de bas de page

[1] L'annexe A contient une description des critères de planification stratégique élaborés.

[2] Diagramme fondé sur les *Missouri Strategic Planning Model and Guidelines*, mars 2002.

[3] Voir la description de l'élaboration des critères de planification stratégique à l'annexe A.

[4] Source : Cycle de planification du SCT pour 2003-2004, élaboré en mai 2003.

[5] Source : *20 questions que les administrateurs devraient poser sur la stratégie*, Institut Canadien des Comptables Agréés, © 2003.