



Ressources naturelles Canada
Natural Resources Canada

Guide de planification

Canada 

Septembre 1997

Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec :
Louise Bergin
Direction de la planification stratégique et de la coordination
Ressources naturelles Canada
580, rue Booth, 20^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4
Téléphone : (613) 947-4796
Télécopieur : (613) 943-8811

Table des matières

Introduction	1
Principes	1
Objectifs de planification de RNCan	2
Aperçu des principaux outils de planification et d'établissement de rapports de l'administration fédérale	3
Plans directeurs	3
Plans externes : Perspective claire des mesures stratégiques et du rendement	5
Suivi des coûts et réalisations	6
Plans ponctuels sur des sujets spécifiques	7
Rapports externes : Évaluation du rendement, rapports sur le rendement et révision de la stratégie	9
Cycle de planification et d'établissement de rapports	10
Rôles et responsabilités	14
Au devant des difficultés	15
Conclusion	16
Glossaire	18

Introduction

La fonction publique fédérale des années 90 a connu de profonds bouleversements. Les uns après les autres, les différents gouvernements ont insisté sur la nécessité pour l'administration publique de se serrer la ceinture. La plupart des ministères fédéraux ont dû rationaliser leurs activités et en resserrer l'orientation de même que leur rôle.

C'est ainsi que l'administration publique fédérale en est venue à repenser son rôle général et ses domaines de responsabilité. Elle s'est aussi davantage soucieuse de former des partenariats avec les autres intervenants afin de rehausser l'efficacité de ses programmes et services tout en réduisant les coûts, tout cela sans perdre de vue la nécessité d'arriver à des résultats.

Le processus fédéral de planification et d'établissement de rapports a aussi fait l'objet d'une transformation radicale au cours des dernières années. On cherche maintenant plutôt à faire ressortir les éléments fondamentaux des mandats ministériels qu'à produire des rapports détaillés sur les divers services. Les vastes objectifs stratégiques sont devenus les fondations du cadre de planification et de responsabilité des ministères.

Pour que la planification et l'établissement de rapports soient efficaces, il faut que les intéressés comprennent bien les liens entre les différentes priorités gouvernementales, les stratégies ministérielles, les objectifs stratégiques, les secteurs d'activités et les modalités de la mise en oeuvre dans les secteurs ou les directions. En fait, pour une bonne planification à l'échelle du Ministère, il est essentiel de pouvoir compter sur une planification sectorielle exhaustive et sur un échange constant d'information entre les secteurs et les gestionnaires ministériels pour qu'ils puissent intégrer le tout à l'échelle du Ministère. En outre, il importe, aussi bien pour la planification que pour l'établissement de

Principes

En consultation avec d'autres ministères fédéraux, les provinces, le secteur privé et les Conseils consultatifs ministériels, RNCan offre tout un éventail de programmes et de services gouvernementaux. La planification de toutes ces activités figure parmi les principales responsabilités des gestionnaires qui, durant l'exercice, doivent prendre en considération différents besoins essentiels :

- les besoins particuliers de la haute direction, principale utilisatrice des plans et catalyseur de la planification;
- la nécessité de se conformer au cadre de gestion ministériel;
- assurer que l'élaboration des politiques tient compte des connaissances scientifiques et vice versa;
- la nécessité de fournir une information pertinente, fiable et à jour afin de faciliter le processus décisionnel interne et de répondre aux besoins de rapport externes;
- la nécessité d'assouplir les modalités de reddition de compte pour qu'elles s'adaptent aux diverses activités et répondent aux différents besoins d'information;
- la nécessité de simplifier le plus possible la reddition de comptes et de réduire, ce faisant, la paperasserie;
- la nécessité d'arriver à un équilibre entre la satisfaction des besoins des gestionnaires et l'obtention d'un document respectueux de la

rappports, de reconnaître que tous les ministères ne présentent pas le même degré de complexité et que l'organisation du travail peut varier d'un service à l'autre. Si l'on veut établir un dispositif de reddition de comptes intelligent, il faut donc permettre à chaque secteur de participer à cette fonction selon son propre mode de gestion et ses circonstances propres.

Ressources naturelles Canada (RNCCan) a aidé à paver la voie dans ce domaine et le présent guide, qui est le résultat de ces efforts, explique le fondement d'une bonne planification et d'établissement de rapports. Il traite notamment du cycle annuel de planification et d'établissement des rapports, dresse la liste des principaux documents nécessaires et décrit les rôles et responsabilités spécifiques des ministères et des secteurs. Enfin, il passe en revue les liens entre les différents priorités, stratégies, objectifs et modalités de mise en oeuvre.

Objectifs de planification de RNCCan

À RNCCan, la fonction de planification et d'établissement de rapports a pour objet de :

- donner une orientation stratégique et une perspective d'avenir au ministère, et d'inspirer chez les employés un sentiment d'adhésion aux objectifs ministériels;
- stimuler la communication parmi les employés et les gestionnaires quant à la contribution de RNCCan à la réalisation du programme gouvernemental général; et
- faire le meilleur usage possible du temps que consacrent les hauts gestionnaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la stratégie ministérielle.

Pour atteindre ces objectifs, les gestionnaires et les planificateurs ont besoin :

- d'un énoncé clair des priorités ministérielles et d'une stratégie qui permettra d'arriver à ces résultats;
- d'un système d'information qui permettra de faire le suivi des dépenses et des réalisations; et
- d'une méthode d'évaluation du rendement et de rapports correspondante, et d'un processus d'examen de la stratégie.

Dans ce guide, nous expliquerons comment les documents de planification et les rapports utilisés à l'échelle du gouvernement peuvent nous permettre de répondre à tous ces besoins.

Aperçu des principaux outils de planification et d'établissement de rapports de l'administration fédérale

Plans directeurs

Au cours des années 1990, l'administration fédérale s'est dotée de plusieurs outils nouveaux de planification et de rapport (voir figure 1) :

- le *Plan d'activités*;
- le *Rapport sur les plans et priorités*;
- la *Stratégie de développement durable*;
- le *Plan annuel ministériel concernant la science et la technologie*; et
- la *Structure de planification, de rapports et de responsabilisation (SPIR)*.

L'objectif de la nouvelle façon de concevoir la planification est d'intégrer le travail de l'ensemble du Ministère aux priorités telles qu'en témoignent les objectifs et les secteurs d'activités. En ce sens, la planification diverge beaucoup des pratiques antérieures de l'administration fédérale qui, souvent, isolait les différentes directions les unes des autres dans le processus de planification.

À l'échelon ministériel, la planification permet au comité de direction, par l'intermédiaire du sous-ministre, de guider les gestionnaires en fonction de l'orientation générale du ministère, des priorités stratégiques et des questions opérationnelles à régler durant la période de planification, et des résultats désirés. Cet équilibre que la planification permet de préserver entre la nécessité d'une orientation et d'une coordination des activités ministérielles d'une part et la diversité entre les secteurs découle aussi de la reconnaissance du rôle primordial qui revient à la direction des secteurs en matière de planification.

Tous ces besoins sont complexes et parfois difficiles à satisfaire. RNCan doit les traiter de manière satisfaisante sans dépasser les limites de ses ressources.

Figure 1: Documents de planification et rapports

Documents	Auditoire	Horizon	Période	Responsable	Questions principales	Documents connexes
1A. Plan d'activités	Conseil du Trésor	Horizon 3 ou 4 ans Renouvellement annuel	nov./mars	Direction de la planification stratégique et de la coordination	Objectifs stratégiques, priorités, stratégie, domaines d'activité, principaux programmes	Accords SM/SMA et SMA/DG Cadre de gestion de la S-T/Rapport - Plan de réforme réglementaire Dépenses en capital - Rapport et plan (Statistique Canada) Enquête sur les dépenses et le personnel en sciences (Statistique Canada) La Relève/Plan de ressources humaines
1B. Rapport sur les plans et priorités	Parlement et public	Horizon 3 ans Renouvellement annuel	nov./mars	SSI/Direction de la gestion financière	Voir 1A	Mise à jour annuelle des niveaux de référence, Budget des dépenses principal Plan d'action - Équité en matière d'emploi Plan d'action - Langues officielles et minoritaires Plan d'amélioration de la qualité Plans d'affaires et de travail des secteurs, Plan d'investissement à long terme, Plan de gestion intégrée des locaux Plans - Questions intersectorielles (jeunes, petite entreprise) Programme annuel des dépenses dans le Nord (Statistique Canada) Rapport annuel sur le multiculturalisme (à Patrimoine canadien) Structure de planification, de rapports et de responsabilisation
2. Stratégie de développement durable	Parlement et public	Horizon 10 ans Renouvellement 3 ans	Sans objet	Direction de la planification stratégique et de la coordination	Valeurs, mandats, stratégie, engagements	Analyse de l'opinion publique
3. Structure de planification, de rapport et de responsabilisation	Parlement et public	Indéfini - au besoin	juillet à octobre	SSI/Direction de la gestion financière	Coût des réalisations, efficacité	Bases de données sur les résultats Évaluations Évaluations des impacts Rapport du président Rapports de mi-exercice et de fin d'année des SMA/DG Vérifications
4. Rapport sur le rendement	Parlement et public	Dernier exercice Renouvellement annuel	juillet à octobre	SSI/Direction de la gestion financière	Coût des réalisations, efficacité	Bases de données sur les résultats Évaluations Évaluations des impacts Rapport du président Rapport interministériel en matière de S-T Rapports de mi-exercice et de fin d'année des SMA/DG Vérifications

Plans externes : Perspective claire des mesures stratégiques et du rendement

Le plan d'activités et le rapport sur les plans et priorités

En 1995, dans le cadre des réformes apportées au *Système de gestion des dépenses de l'administration fédérale* (SGD), le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a lancé le concept du plan d'activités annuel. Ce document-clé est structuré en fonction des objectifs et des secteurs d'activités principaux et touche tous les secteurs de l'organisation. Il permet de définir la vision et la stratégie ministérielles, et aide le ministre à gérer, à planifier et à vérifier sa progression vers la réalisation de ses objectifs. Le ministre, le sous-ministre et le Comité de gestion du Ministère peuvent aussi s'en servir pour formuler et planifier les réponses de RNCan aux priorités énoncées par le gouvernement après quoi les services ministériels sont plus en mesure de procéder à leur propre exercice de planification en tenant compte des objectifs intersectoriels. Malheureusement, en raison de leur caractère confidentiel, les plans d'activités ne peuvent être diffusés facilement et représentent un outil moindrement utile pour les gestionnaires. On a trouvé une solution à ce problème en autorisant la libre diffusion des parties non confidentielles du Plan d'activités.

Tous les ans, les ministères doivent soumettre au Parlement un *Rapport sur les plans et priorités* où ils expliquent au Parlement et au public comment ils comptent dépenser leur budget et quelles seront leurs priorités. En fait, ce rapport suit de près la version non confidentielle du Plan d'activités. Les deux documents font état des engagements pris par les ministères à l'égard de résultats spécifiques, mais aucun ne donne de compte rendu des résultats obtenus (voir ci-dessous). Les deux documents sont préparés parallèlement au budget annuel dont le dépôt se fait en février. On rend public les rapports sur le rendement en octobre, tel que mentionné dans la section : Rapports externes : Évaluation du rendement, rapports sur le rendement et révision de la stratégie.

La Stratégie du développement durable

Pendant que le SCT mettait au point le concept du Plan d'activités, le Parlement a adopté le projet de loi C-83 intitulé *Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général*, en vertu duquel tous les ministères fédéraux doivent élaborer une *Stratégie du développement durable* (SDD). Cette stratégie se veut un cadre d'évaluation et d'intégration des facteurs environnementaux, économiques et sociaux qui ont une incidence sur le mandat et la mission des ministères. Aucune période de temps n'est imposée à la stratégie qui peut s'étendre jusqu'à une dizaine d'années. Toutefois, elle est renouvelable tous les trois ans.

Bien que l'exigence relative à la préparation de la SDD date de la même époque que celle du Plan d'activités, les ministères ont eu jusqu'à deux ans (c'est-à-dire jusqu'à décembre 1997) pour élaborer leur première SDD.

En revanche, cette nouvelle exigence a prolongé d'une dizaine d'années la période de planification couverte par le Plan d'activités. Suite à cette prolongation, la vue d'ensemble sur la planification en sera peut-être altérée.

Suivi des coûts et réalisations

Structure de planification, de rapports et de responsabilisation (SPIR)

L'adoption du nouveau SGD a obligé RNCan et d'autres ministères à concevoir une nouvelle manière de faire le suivi des coûts et des réalisations. C'est de là que vient la *Structure de planification, de rapports et de responsabilisation* (SPIR) dont la paternité revient au SCT. Cette structure, dont l'objet est de guider les ministères dans la planification et l'établissement des rapports pour le Parlement et le Conseil du Trésor, permet de regrouper l'information sur la gestion de l'ensemble du Ministère dans un seul document et de comparer efficacement les dépenses et les résultats prévus et réalisés. Elle présente l'information sous une forme cohérente d'une fois à l'autre, axée sur les résultats, et capable de soutenir la préparation de tous les plans et rapports ministériels.

La SPIR définit la mission du Ministère, dresse la liste de ses secteurs d'activités et décrit sa structure de reddition de comptes. À chaque secteur d'activité correspond un objectif et une brève description de ses programmes ou services, ainsi qu'une liste des principaux résultats visés et des indicateurs connexes de rendement. La SPIR indique aussi normalement à qui incombe la responsabilité des différents résultats visés.

Le Secteur des services intégrés administre le système de gestion et d'information financière tandis que la Direction de la planification stratégique et de la coordination (DPSC) est surtout responsable de la planification stratégique des secteurs d'activités ministériels. Les secteurs s'intéressent aussi de près à la SPIR étant donné son incidence sur la reddition de comptes.

Pour préserver l'uniformité d'un ministère à l'autre et à l'intérieur même de chaque ministère, les SPIR doivent recevoir l'approbation du Conseil du Trésor. Celle de RNCan a été approuvée le 15 novembre 1996. Des changements mineurs peuvent encore être apportés à la Stratégie après son approbation, selon les échanges avec le SCT au moment de la *Mise à jour annuelle des niveaux de référence* (MJANR). Par contre, si le Ministère désire y apporter des changements importants, il doit à nouveau soumettre la Stratégie à l'approbation du CT.

Plans d'activités sectoriels

Les Plans d'activités sectoriels sont à la base de la planification opérationnelle de RNCan et la principale source d'information pour l'élaboration des plans d'activités ministériels et chacun des

plans de travail annuels des secteurs. En général, le secteur est libre de décider de la forme et du contenu de son plan d'activités, de sorte qu'il peut facilement l'adapter à ses besoins. Toutefois, le secteur doit tenir compte des engagements de RNCAN à l'égard du Parlement et des organismes centraux et se conformer au *Plan d'activités de RNCAN et au Rapport sur les plans et priorités*. En général, les secteurs mettent à jour leurs plans d'activités à la fin décembre ou au début janvier, après la diffusion du Plan d'activités.

Les secteurs ont choisi d'élaborer séparément des plans des ressources humaines qui permettent de faire le lien entre les priorités opérationnelles stratégiques et à long terme, et les objectifs de la gestion des ressources humaines. Dans ces plans, ils précisent quelles activités doivent être mises en oeuvre pour réaliser leurs objectifs en matière de ressources humaines, déterminent de quelle manière ils vont suivre leurs progrès et cernent les questions qui nécessitent l'attention du Ministère ou des organismes centraux. Les plans doivent être conformes aux politiques et plans ministériels à l'égard des ressources humaines, et même les soutenir.

Plans de travail et plans associés aux projets

Normalement, les secteurs définissent aussi les responsabilités des gestionnaires et du personnel dans un document appelé *Accord de responsabilisation* ou *Plan de travail*. Accompagnés des évaluations de rendement des employés, ces documents guident la direction et facilitent la coordination des activités et le suivi du rendement.

Plans ponctuels sur des sujets spécifiques

Plan d'action de RNCAN pour l'écologisation de ses activités opérationnelles

Aux termes du Code fédéral de gestion de l'environnement et de la politique pour favoriser un gouvernement vert, les organismes fédéraux doivent veiller à ce que leurs activités internes :

- respectent les normes environnementales légales et même les dépassent;
- se conforment aux meilleures pratiques des secteurs public et privé en la matière; et
- soient assujetties à un système de gestion environnementale qui s'accompagne de plans d'actions connexes.

Pour respecter ces divers engagements, RNCAN, sous l'impulsion du Bureau des affaires environnementales (BAE) de la Direction de la gestion des biens et des services administratifs (DGBSA), a créé un programme complet de protection de l'environnement dans le cadre duquel il prépare et met à jour son *Plan d'action pour l'écologisation de ses activités* tous les trois ans.

Projet d'intégration de l'aménagement

Le projet d'intégration de l'aménagement (PIA) consiste à définir l'orientation stratégique du Ministère dans le domaine de la gestion des installations. Entre autres, on formulera, dans le contexte du projet, la politique immobilière du Ministère afin de donner un cadre général à la gestion, à l'exploitation et à l'entretien des installations ministérielles. On établira aussi les priorités de financement des projets immobiliers en tenant compte du *Plan d'immobilisations à long terme*. Le PIA a en outre pour mandat l'élaboration d'un plan complet d'aménagement inspiré des besoins associés aux différents programmes ministériels et d'une solide planification des immobilisations. Ce plan, confié à la DGBSA, est en cours de préparation et exige des consultations approfondies avec tous les secteurs.

Plan d'immobilisations à long terme

Pour bien soutenir la gestion des installations et de l'équipement de RNCan, la DGBSA prépare un *Plan d'immobilisations à long terme* qui compte quatre éléments principaux :

- une stratégie des immobilisations afin de guider l'acquisition, l'aliénation et la gestion de l'équipement et des installations durant les prochaines années;
- un cadre de gestion qui guide la mise en oeuvre de la stratégie — y compris des processus de détermination des besoins d'immobilisations, d'établissement des priorités, de réaffectation des ressources et de surveillance des résultats;
- une évaluation des résultats du programme rapportés dans la SPIR et des actifs utilisés pour arriver à ces résultats; et
- un plan pluriannuel des dépenses d'immobilisations afin de répondre aux besoins de RNCan en matière d'immobilisations.

Coordonné par la Direction de la gestion des biens et des services administratifs, le *Plan d'immobilisations à long terme* est préparé en collaboration avec les secteurs. Le Comité ministériel de l'administration l'examine ensuite pour l'intégrer au *Plan d'activités de RNCan*. Sa mise à jour se fait donc parallèlement à celle du Plan d'activités. De plus, on revoit certains de ses éléments de façon ponctuelle, au hasard des besoins.

Le Projet de réglementation fédérale

L'objet de ce projet est d'établir un lien entre les projets de réglementation de RNCan et les principaux plans et stratégies du Ministère – ses secteurs d'activités centraux, ses attentes quant aux résultats et le cadre de responsabilisation au Ministère. Le Plan permettra d'améliorer la gestion interne du processus réglementaire.

Rapports externes : Évaluation du rendement, rapports sur le rendement et révision de la stratégie

Rapport sur le rendement

Le *Rapport sur le rendement de RNCan* décrit les engagements du Ministère et explique comment il a réussi à respecter ces engagements. L'administration fédérale insiste beaucoup, depuis les dernières années, sur la mesure des résultats, la responsabilisation et les rapports sur le rendement au Parlement. Tout cela s'inscrit dans une initiative plus vaste qui vise à encourager une gestion axée sur les résultats, à renforcer les politiques et à promouvoir l'apprentissage continu au sein de la fonction publique.

En se concentrant sur les résultats qu'il a obtenus dans la prestation des services et l'élaboration des politiques, conformément à l'initiative fédérale plus vaste, le Ministère essaie, par la voie de son *Rapport sur le rendement* :

- d'améliorer ses services et programmes en intégrant les résultats obtenus à la planification, à la mise en oeuvre et à la reddition de comptes, et en encourageant l'innovation et la prestation de services par d'autres moyens;
- d'améliorer la reddition de comptes en améliorant les rapports au Parlement, en faisant preuve d'une plus grande transparence dans la diffusion des résultats des engagements, en mesurant le rendement réel et en élargissant, en général, les pratiques de reddition de comptes de manière à couvrir aussi bien l'information sur les résultats que sur la conformité;
- d'accroître l'ouverture et la transparence en faisant rapport au public d'une manière claire, structurée et disciplinée, et en facilitant l'accès aux documents et aux données; et
- de concevoir de nouvelles approches et de nouveaux mécanismes de coopération qui reconnaissent l'interdépendance entre les ministères fédéraux et les autres secteurs de compétences, de manière à permettre l'harmonisation des initiatives et des administrations publiques.

De plus, les rapports sur le rendement forment la base du Rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement sur les résultats et les engagements.

Un système d'information sur la gestion ne suffit pas en général à produire toute l'information nécessaire à la préparation d'un *Rapport sur le rendement*. Bien que la SPIR définisse le cadre de rapport du Ministère, la préparation du rapport lui-même exige une analyse approfondie. Travaillant en équipes, les gestionnaires des finances s'occupent du volet dépenses des secteurs d'activités alors que les analystes des politiques, les évaluateurs, les gestionnaires de programmes et les planificateurs sectoriels examinent le volet résultats. Les planificateurs stratégiques et financiers analysent à la fois les coûts et les résultats pour concevoir une stratégie efficace pour l'avenir.

Rapport annuel ministériel concernant les sciences et la technologie

Tous les ans, le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie doit soumettre au Cabinet un rapport sur l'état des sciences et de la technologie dans l'administration fédérale. C'est le ministère de l'Industrie qui en prépare l'aperçu, en consultation avec les autres ministères. Dans son Rapport annuel, le ministre d'État informe les autres ministres de la contribution des activités de S-T à la réalisation des objectifs gouvernementaux. Il cerne aussi les questions sur lesquelles il faut se pencher si l'on veut préserver, voire accroître, l'efficacité des programmes de S-T. Tous les ans, en septembre, la Direction de la planification stratégique et de la coordination s'occupe de préparer, avec l'aide des secteurs ministériels concernés par les activités de S-T, la partie du rapport qui revient à RNCan.

Cycle de planification et d'établissement de rapports

Après avoir cherché à innover pendant plusieurs années dans le domaine de la planification, l'administration fédérale essaie maintenant de rationaliser les documents présentés ci-dessus pour créer un cycle annuel de planification et d'établissement de rapports qui réponde à deux objectifs :

- Intégrer davantage la planification ministérielle et la planification à l'échelle de l'administration fédérale. De la retraite stratégique du Cabinet et des retraites des sous-ministres qui portent sur les questions stratégiques horizontales découlent tout un ensemble de priorités-cadres qui doivent guider la planification dans l'ensemble du gouvernement. Les ministères doivent s'assurer que leurs propres plans répondent à ces questions et priorités; et
- Rationaliser les cycles de planification interne des ministères. Les ministères doivent maintenant tenir compte de deux étapes importantes dans l'année de planification : la première durant l'hiver et le printemps (qui correspond à la préparation du *Plan d'activités* et du *Rapport sur les plans et priorités*) et l'autre à l'automne (celle du *Rapport sur le rendement*).

La nouvelle manière d'aborder la planification consiste simplement à changer la perspective en abandonnant la préoccupation axée sur les coûts d'entrée pour la remplacer par une orientation qui s'intéresse davantage à l'élaboration des politiques stratégiques et à la reddition de comptes sur les résultats obtenus et leurs coûts.

Si l'on veut arriver à des résultats intégrés, elle suppose un travail d'équipe — comme en témoigne une citation du SCT tirée de l'examen du premier cycle de plans d'activités et d'aperçus ministériels du gouvernement du Canada (*Review of the First Cycle of Business Plans and Departmental Outlooks of the Government of Canada*) (septembre 1995) :

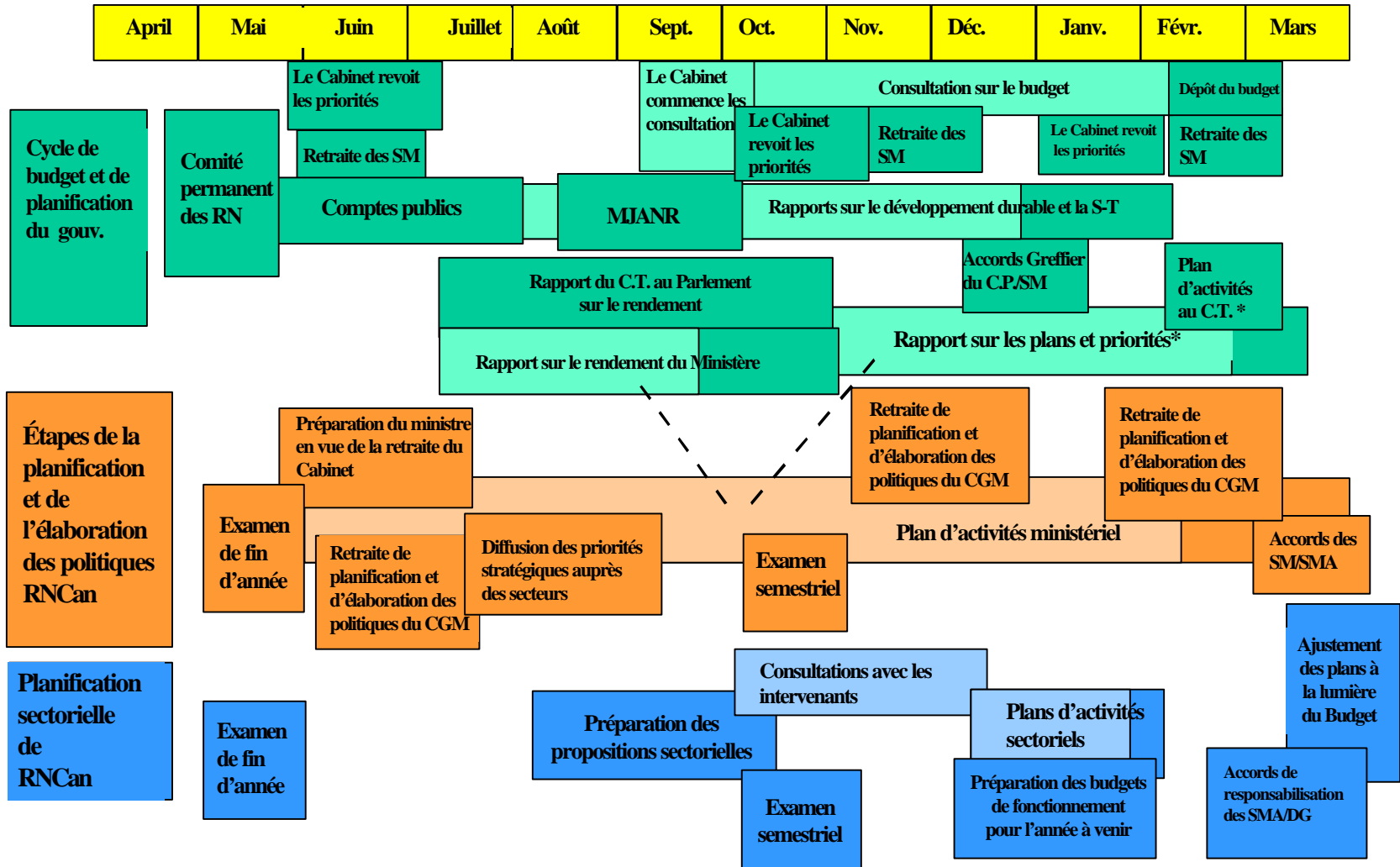
[traduction] *Dans les équipes de planification, les meilleures pratiques consistent : à s'assurer rapidement et tout au long du processus la participation du ministre et du sous-ministre; à aborder en équipe l'élaboration du plan plutôt que d'insister excessivement sur les intrants financiers; à confier à un stratège et à un communicateur le soin de rédiger le plan en faisant la synthèse des idées exprimées par l'équipe et de ses engagements.+

La figure 2 illustre le cycle de planification et d'établissement de rapports de NRCan. Certains des aspects les plus importants du cycle sont les suivants :

Étapes principales

- Les principales étapes du cycle ministériel sont définies en fonction du même cycle à l'échelle de l'administration fédérale. Le cycle de planification et d'établissement des rapports s'étend sur toute l'année et suppose que les travaux sont faits dans un certain ordre et dans les délais.
- Ce sont les priorités et les objectifs stratégiques qui guident le cycle de planification et d'établissement des rapports. Autrement dit, l'élection d'un nouveau gouvernement (ou la redéfinition du mandat gouvernemental) peut influencer le processus.
- Le *Plan d'activités* doit être prêt dans sa version préliminaire suffisamment tôt pour qu'on puisse en tenir compte dans les consultations préparatoires au Budget, mais il n'a pas besoin d'être achevé avant le dépôt du Budget.
- Tous les secteurs sont invités à participer au processus de planification en préparant une série de propositions qui contribuent à la détermination des priorités stratégiques du Ministère. Ces propositions doivent être soumises durant les phases préliminaires de l'élaboration du *Plan d'activités* et du *Rapport sur les plans et priorités*.
- Le travail relatif au *Rapport sur le rendement* doit débiter durant l'été de sorte que le rapport soit prêt au début du processus de consultation entourant le budget. Il s'agit d'un instrument essentiel pour étayer

Figure 2 : Cycle de planification et d'établissement de rapports de RNCan



* On travaille actuellement à l'élaboration d'un système qui assurera l'intégration de ces deux documents.

Principales séquences

Le cycle de planification et d'établissement de rapports de RNCan comprend quatre séquences principales :

1. Le cycle stratégique, dirigé par le Bureau du Conseil privé (BCP) et qui prévoit trois retraites des sous-ministres, généralement en juin, en octobre et en janvier. À ces rencontres, les sous-ministres examinent, à partir d'une vaste perspective, les questions touchant la gestion et les politiques. Le sous-ministre de RNCan communique les décisions prises durant ces retraites au Comité de gestion du Ministère (CGM), normalement à l'occasion d'une retraite du Comité qui suit la retraite des SM;
2. Le cycle de planification débute durant l'été par un Examen environnemental qui facilite l'articulation par le sous-ministre des objectifs stratégiques, de même que des priorités pour l'exercice à venir. À la fin de l'été, les équipes de planification des activités de chaque secteur s'occupent de préparer des plans de travail qui influenceront le Plan d'activités et le RPP. Ces plans sectoriels sont examinés par le CGM à sa retraite de novembre.

Une fois le budget déposé (normalement à la mi-février), le Ministère révisé en conséquence son Plan d'activités et ses plans sectoriels pour ensuite formuler le contenu des accords entre le greffier du Conseil privé et le sous-ministre, entre le sous-ministre et les sous-ministres adjoints (SMA), et entre les SMA et les directeurs généraux (DG).

3. Le cycle de gestion financière débute par la *Mise à jour annuelle des niveaux de référence*, en octobre. C'est un moyen de définir les plans financiers de RNCan pour les trois exercices à venir. Le niveau de référence du premier de ces exercices est confirmé par le Secrétariat du Conseil du Trésor en décembre, ce qui permet alors au Ministère de donner une base financière à son Plan d'activités et au RPP. En octobre, le Ministère procède à un examen semestriel de ses divers plans ainsi que de la MJANR. Cet examen sert à mesurer les progrès réalisés et à réaffecter les fonds au besoin.
4. Le cycle de rapports débute durant l'été et se termine par la présentation au Parlement du *Rapport sur le rendement* qui analyse les dépenses et les résultats de l'exercice qui s'est achevé (par ex., le *Rapport de 1997 sur le rendement* examine les résultats de l'exercice 1996-1997). Le rapport est soumis au SCT à la fin de septembre en vue de son intégration au *Rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement*.

Normalement, il faut compter environ trois mois pour la préparation du *Rapport sur le rendement*. Celui-ci s'inspire en partie de plusieurs rapports secondaires, par exemple, les rapports issus de la Stratégie du développement durable et du rapport annuel des sciences et de la technologie.

Le processus de planification tient aussi compte d'autres initiatives, documents et sources d'information (parfois de l'extérieur) susceptibles d'influencer l'organisation des activités et le mode de fonctionnement des gestionnaires de RNCan. On peut citer, par exemple,

- **l'évaluation des programmes** (examen et évaluation périodiques, indépendants et objectifs des programmes ministériels afin de déterminer s'ils répondent aux objectifs, d'évaluer la qualité de la conception du programme et de vérifier les résultats désirés ou inattendus);
- la **vérification interne** (examen et évaluation indépendants et systématiques des activités du Ministère afin de conseiller les gestionnaires sur l'efficacité, l'économie et l'efficience des activités et systèmes internes ainsi que des pratiques de gestion et des mesures de surveillance).

Toutes ces étapes font partie intégrante du système de planification. Pour chacune, le Ministère a des échéances à respecter et des résultats à viser. Cela ne veut pas dire pour autant que le processus de planification consiste en une série d'activités indépendantes les unes des autres. En fait, une bonne gestion exige des réévaluations et des ajustements constants et c'est ce que les gestionnaires de RNCan doivent faire s'ils veulent que les fonctions de planification et d'établissement de rapports se fassent sans accroc, et aider ainsi RNCan à atteindre ses objectifs.

Rôles et responsabilités

Le concept de la planification des activités découle de la réforme du Système de gestion des dépenses (SGD) qui a eu lieu en février 1995. L'administration fédérale a créé le SGD pour mieux faire face à l'évolution constante des données politiques, financières et stratégiques. Le Cabinet est maintenant responsable des décisions financières relatives aux nouvelles initiatives prioritaires et intègre le processus de planification budgétaire à son propre cycle de planification. Les ministères devront dorénavant examiner les nouvelles propositions stratégiques et les nouveaux programmes à la lumière des priorités et du cadre financier gouvernementaux généraux.

Le SGD impose aux ministères de soumettre des plans annuels au SCT. Ces plans portent principalement sur les difficultés et priorités stratégiques plutôt que sur le détail des intrants. Ils précisent quels sont les résultats visés de manière à guider par la suite le rendement des ministres et autres hauts fonctionnaires. Chaque ministère doit, dans son plan d'activités, rester dans les limites des ressources qui lui sont affectés par les budgets fédéraux antérieurs, conformément aux priorités gouvernementales. Le budget est maintenant l'instrument de financement de toutes les initiatives nouvelles importantes et l'on a abandonné le recours aux réserves stratégiques en cours de parcours.

Les nouvelles initiatives qui ne sont pas financées par le budget doivent l'être au moyen d'une réaffectation des ressources à l'intérieur des ministères et entre eux.

Les responsabilités associées aux documents de planification et d'établissement de rapports ont aussi changé. Contrairement à ce qu'elles étaient aux termes de la partie III traditionnelle du budget, elles prennent maintenant la forme suivante :

- Pour la préparation du Plan d'activités, la responsabilité principale revient aux spécialistes des politiques et des stratégies, qui doivent coordonner l'apport des divers secteurs ou directions. L'élaboration du plan lui-même continue de faire l'objet d'un travail d'équipe, soutenu par la Division des communications ministérielles et par les planificateurs sectoriels. Elle suppose une planification stratégique et la collecte d'information sur les données financières, les ressources humaines, la technologie de l'information, de même que sur l'examen, la vérification et l'évaluation des programmes. Elle exige aussi des communications de qualité supérieure;
- Le *Rapport sur les plans et priorités* et le *Rapport sur le rendement*, deux documents très importants de reddition de comptes au Parlement, doivent être écrits par la même équipe de base que celle qui s'occupe du plan d'activités. Encore une fois, il revient à la Division des communications ministérielles de prendre la direction de l'initiative avec le soutien de la Direction de la planification stratégique et de la coordination (DPSC) et des secteurs.
- Enfin, le Ministère doit mettre ses compétences en matière de planification stratégique au service de la *Stratégie du développement durable*. L'équipe qui en a la charge travaille sous la direction de la DPSC et réunit des membres de l'équipe responsable du Plan d'activités.

Au devant des difficultés

Il est probable que le vent de changements qui a soufflé ces dernières années sur la fonction publique fédérale ne se calmera pas de si tôt. Il importe donc que les exercices de planification ministériels continuent de présenter souplesse et innovation.

Mise en oeuvre pratique du Plan

Ces dernières années, les changements se sont produits à une telle allure et l'évolution des documents de planification a été si rapide qu'on n'avait pas même le temps de finir d'élaborer un plan pour qu'on doive en préparer un autre. Dans un contexte aussi changeant, il est particulièrement important que les plans d'activités et des RPP puissent véritablement guider le travail de l'année et s'imposer comme des outils d'évaluation des résultats en vue du *Rapport sur le rendement* de l'exercice suivant.

Une fois le *Plan d'activités* achevé (après le dépôt du budget), RNCan doit mettre en oeuvre le plan selon un calendrier mensuel. Il importe de s'assurer que le plan n'est jamais dépassé et donc de le réviser chaque fois que c'est nécessaire.

Intégration complète des activités de planification

Tandis que le gouvernement fédéral se prépare pour le nouveau millénaire, il est essentiel qu'il s'impose une discipline financière rigoureuse. On multiplie actuellement les efforts pour rentabiliser toujours plus les opérations et les axer sur les résultats, et pour orienter clairement et précisément les mandats des ministères.

RNCan devra de plus en plus se pencher sur les questions de planification horizontale avec ses partenaires des autres ministères travaillant aux ressources et des autres ordres de gouvernement. Pour ce faire, il devra aussi s'engager dans de vastes consultations avec un large éventail d'intervenants. Pour gagner le soutien de ces intervenants des secteurs public et privé et pour renforcer sa crédibilité auprès d'eux, RNCan devra montrer que tous ses secteurs travaillent ensemble à la réalisation des objectifs stratégiques que le Ministère aura clairement définis.

La **planification** en tant que fonction du cadre de gestion ministériel exigera :

- une approche parfaitement intégrée du processus de planification pour tous les secteurs, une progression guidée par les responsables sectoriels et ministériels appropriés, et la participation et le soutien inconditionnels de tous les niveaux du Ministère;
- l'intégration des plans opérationnels et stratégiques du Ministère et des secteurs aux plans fonctionnels;
- l'établissement d'un système de planification et de rapports qui tienne compte du recours de plus en plus fréquent à d'autres modes de prestation des services;
- la création d'un * portefeuille + de la planification et d'établissement de rapports en remplacement de l'approche ministérielle;
- une communication améliorée des plans et des

Conclusion

Depuis les dernières années, la direction du Ministère s'est occupée de mettre en oeuvre les changements qu'entraînent les constants bouleversements de la fonction publique fédérale. En cette époque d'innovation constante, on assiste à l'émergence de diverses tendances :

- On insiste davantage sur la planification des résultats plutôt que sur la planification des intrants et des activités;
- On a séparé la fonction de planification des fonctions de surveillance et de rapport sur le rendement;
- On favorise la planification pluriannuelle;
- On se soucie davantage, dans le cadre de la planification, de gérer le changement et la rentabilité; et

- Avec les documents de planification, on cible des publics et des objectifs distincts.

C'est surtout au moyen de la planification que les gestionnaires de tous les niveaux établissent leurs objectifs, répartissent les responsabilités, coordonnent les activités et surveillent le rendement. La planification permet aussi de faire en sorte que le ministre et le Comité de gestion du Ministère disposent de l'information dont ils ont besoin pour définir les priorités et contribuer à la politique publique.

Comme ce brève guide l'indique, pour de nombreux éléments du cycle de planification et d'établissement de rapports de RNCAN, en particulier à l'échelle ministérielle, on a fixé des échéances spécifiques, on a adopté des conventions et on a élaboré les formules à suivre. Ces outils sont exigés par les organismes centraux qui préservent ainsi l'uniformité des rapports dans l'ensemble de la fonction publique. Aucune restriction de ce genre n'est imposée à la planification interne des gestionnaires axiaux. En revanche, ils doivent être prêts à fournir au besoin des données pertinentes et fiables au Ministère et aux organismes centraux aux fins de la planification et de l'établissement de rapports, mais ils sont libres de choisir les méthodes et procédures de planification qui conviennent le mieux à leurs activités.

Au bout du compte, l'objet de l'exercice est d'arriver à une bonne planification pour une bonne gestion et RNCAN estime qu'il faut pour cela un maximum de souplesse dans la gestion.

Glossaire

Accords de responsabilisation : Ententes conclues entre le greffier du Conseil privé et le SM, le SM et les SMA, et les SMA et les directeurs généraux, dans lesquelles on résume les résultats spécifiques visés et les engagements financiers correspondants dont font état le plan d'activités et les plans sectoriels.

Mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR) : Document budgétaire que les ministères et organismes utilisent pour indiquer les ressources financières et humaines (ETP) dont ils ont besoin pour mener à bien leurs politiques et programmes au cours d'une période de planification de trois ans.

Secteurs d'activités : Objectifs d'un ministère, définis en grande partie par ses priorités stratégiques et intéressant généralement plus d'un service au sein du Ministère.

Plan d'activités : Document confidentiel présenté au CT, dans lequel on définit la vision du Ministère, sa stratégie, les résultats qu'il espère obtenir et les coûts correspondants.

Planification des activités : Méthode de planification qui tient compte du travail de tout le Ministère et de ses priorités principales, comme en font foi ses objectifs stratégiques et autres, et ses secteurs d'activités. C'est de cet exercice que résulte le Plan d'activités et le RPP soumis au Parlement.

Comité de gestion du Ministère (CGM) : Comité composé des hauts gestionnaires du Ministère qui se réunit régulièrement pour examiner les questions de gestion et de politiques, et donner au Ministère sa direction quotidienne.

Planification horizontale : Planification stratégique qui s'étend à plusieurs ministères ou à plusieurs services au sein d'un même ministère.

Rapport sur le rendement : Rapport annuel présenté au Parlement, où le Ministère fait état de ses réalisations et dépenses connexes, en les comparant aux engagements qu'il avait pris dans le Rapport sur les plans et priorités pour la période couverte par le dernier exercice. Ce rapport est soumis à la Chambre des communes en octobre, en même temps que le Rapport du président sur le rendement.

Cycle de planification et d'établissement de rapports : Processus annuel de planification et d'établissement de rapports ministériels pour le Cabinet, le Parlement, les organismes centraux et les intervenants, y compris le public.

Rapport du président sur le rendement : Rapport présenté à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor en octobre, tous les ans. Ce rapport se veut un aperçu de la gestion axée sur les résultats et du rendement connexe à l'échelle de l'administration fédérale.

RNCan contribue à deux annexes de ce rapport : l'annexe B présente les résultats, par engagement et par secteur d'activités et l'annexe C témoigne des vérifications ou évaluations importantes réalisées ou en cours sur des questions intéressant plusieurs ministères ou plusieurs services au sein du Ministère.

Rapport sur les plans et priorités : Rapport annuel au Parlement sur les plans et les priorités du Ministère, ainsi que sur les dépenses prévues des trois années suivantes. Le rapport présente les objectifs du Ministère, ses stratégies de rendement et ses engagements pour la période de planification. Il est déposé tous les ans, au plus tard le 31 mars, devant la Chambre des communes.