

# Chapitre 5

## **Les mécanismes de collaboration**

Les enjeux pour le gouvernement  
fédéral



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	5-5
<b>Introduction</b>	5-7
Ce que sont les mécanismes de collaboration	5-8
Objet de l'étude	5-9
<b>Observations</b>	5-9
<b>Les défis que présentent les mécanismes de collaboration</b>	5-9
L'établissement d'un leadership efficace	5-9
L'obligation de gérer des relations complexes	5-10
La coordination des efforts entre les partenaires et au sein de l'administration fédérale	5-11
L'établissement d'un climat de confiance	5-12
<b>Un cadre d'évaluation des mécanismes de collaboration</b>	5-12
<b>Servir l'intérêt public</b>	5-12
<b>Mécanismes redditionnels efficaces</b>	5-14
Attentes claires et convenues	5-14
Rôles et responsabilités clairement définis	5-17
Équilibre entre les attentes et les capacités	5-20
Rapports crédibles	5-20
Procédés raisonnables d'examen, d'évaluation de programme et de vérification	5-22
<b>Plus grande transparence</b>	5-24
<b>Conclusion</b>	5-25
<b>À propos de l'étude</b>	5-26
<b>Pièces</b>	
5.1 Offrir un leadership efficace en matière de changements climatiques	5-10
5.2 La coordination des efforts entre partenaires – Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada	5-11
5.3 Cadre d'évaluation des mécanismes de collaboration – Sommaire	5-13
5.4 Servir l'intérêt public – Recherche d'un équilibre entre efficacité, reddition de comptes et résultats	5-14
5.5 Entente sur les résultats – Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	5-16
5.6 Obligation redditionnelle partagée	5-18
5.7 Relations redditionnelles – Ententes sur le développement du marché du travail	5-19
5.8 Prise de décisions, contrôle et examen financiers – Programme canadien de forêts modèles	5-20
5.9 Prise de décisions et communication de l'information – Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne	5-21
<b>Annexe</b>	
Mécanismes de collaboration mentionnés dans l'étude	5-27





---

## Les mécanismes de collaboration

### Les enjeux pour le gouvernement fédéral

#### Points saillants

**5.1** Les mécanismes de collaboration constituent une solution de rechange aux moyens traditionnels utilisés jusqu'ici par les ministères fédéraux et les sociétés d'État pour exécuter les programmes et fournir les services — solution qui vise à être plus innovatrice, plus rentable et plus efficace. Lorsqu'ils utilisent les mécanismes de collaboration, l'administration fédérale, les autres paliers de gouvernement et les organisations des secteurs privé et bénévole conviennent de partager les pouvoirs et les autorisations liés à la prise des décisions concernant l'exécution des programmes et la prestation des services.

**5.2** Le recours croissant à ces mécanismes et, de ce fait, l'engagement accru de fonds publics exigent d'accorder, par conséquent, plus d'attention aux risques prévisibles, notamment : l'existence de mécanismes mal conçus, situation minant les chances de succès du projet; des partenaires qui ne remplissent pas leurs engagements; le peu d'attention accordé à la protection de l'intérêt public; une transparence insuffisante; une reddition de comptes inadéquate.

**5.3** Le souci de l'intérêt public, une reddition de comptes efficace et une plus grande transparence sont, à notre avis, des éléments structurels de base de ces mécanismes. Nous présentons, dans le présent chapitre, une liste de questions pouvant être utiles aux parlementaires lorsqu'ils auront à évaluer les mécanismes de collaboration.

#### Contexte et autres observations

**5.4** Dans leur quête d'une plus grande efficacité, l'administration fédérale et ses partenaires doivent toujours avoir en tête, et cela est très important, que servir l'intérêt public est le but premier de chaque mécanisme de collaboration et que les services fournis au public doivent être transparents, justes et équitables.

**5.5** Rendre compte de manière efficace, dans le cadre d'une structure de collaboration, est une démarche plus complexe. L'administration fédérale doit rendre compte au Parlement de l'utilisation des autorisations et des fonds fédéraux, rendre compte à ses partenaires de l'exécution de ses engagements propres et, enfin, avec ses partenaires, rendre compte au public des résultats obtenus grâce aux mécanismes de collaboration. À notre avis, cette obligation redditionnelle partagée signifie que plus d'intervenants ont à rendre compte et que cela ne réduit en rien l'obligation redditionnelle du gouvernement.

**5.6** Le recours aux mécanismes de collaboration pour l'exécution des programmes et la prestation des services au public exige souvent une transparence plus grande que celle qu'impose la prestation traditionnelle de services par un ministère. La formule du partenariat peut rendre plus difficile pour les citoyens l'identification des responsables. Par conséquent, l'administration fédérale doit communiquer le plus ouvertement possible l'information sur les ententes, les décisions et les résultats des mécanismes.

**5.7** Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait part de son intention de continuer à fournir des avis et à élaborer des lignes directrices sur les mécanismes de collaboration s'adressant aux ministères et aux organismes fédéraux, avis et lignes directrices qui porteront sur bon nombre des enjeux que nous présentons dans le présent chapitre.



## Introduction

**5.8** La présente étude examine les mécanismes de collaboration entre l'administration fédérale, d'autres paliers de gouvernement ainsi que les secteurs privé et bénévole.

**5.9** Les mécanismes de collaboration, que l'on appelle aussi partenariats, sont de plus en plus utilisés pour gérer l'exécution des programmes fédéraux ainsi que la prestation des services et pour partager avec les partenaires les pouvoirs et les autorisations liés à la prise de décisions. Nous croyons qu'il peut s'agir là d'un moyen innovateur, rentable et efficient d'exécuter les programmes et de fournir les services.

**5.10** Voici quelques exemples de mécanismes de collaboration :

- le programme Travaux d'infrastructure Canada;
- les ententes sur le développement du marché du travail conclues avec les provinces et les territoires;
- le Programme d'action national sur les changements climatiques et les autres initiatives de même nature.

**5.11** Une autre étude du présent Rapport, le chapitre 6, examine deux programmes qui mettent à contribution les administrations fédérale, provinciales et territoriales et qui sont des exemples des éléments de ce qui est désormais connu sous le nom « d'union sociale ». Ces programmes, la Prestation nationale pour enfants et l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées, illustrent bon nombre des défis que présentent les mécanismes de collaboration. En particulier, ils font ressortir la nécessité de communiquer l'information collectivement lorsqu'il y a partage de la reddition de comptes et qu'il est souhaitable d'obtenir des données comparables et précises des différents partenaires.

**5.12** Le Conseil du Trésor a justifié de la façon suivante l'utilisation du mécanisme de collaboration comme solution de rechange à la structure fédérale traditionnelle constituée des ministères, des organismes et des sociétés d'État.

Le gouvernement conclura des ententes de collaboration et de partenariat entre les ministères et avec d'autres gouvernements ou secteurs de l'économie afin d'établir de nouvelles relations de travail, d'exercer l'influence et le leadership qui s'imposent dans l'intérêt du pays, d'éliminer les coûts des services qui se chevauchent ou qui font double emploi, et de profiter des forces et des compétences d'autres secteurs afin d'offrir aux clients des programmes et des services adaptés à leurs besoins, innovateurs et à des coûts abordables. (*Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, 1995)

**5.13** Voici ce qu'a déclaré l'administration fédérale.

Il ne manque pas de solutions de rechange aux structures traditionnelles d'exécution de programmes des ministères, et le gouvernement les étudie toutes avec attention [...] Le partenariat est une autre forme non négligeable de prestation des services. En s'alliant à d'autres administrations publiques, à des organismes bénévoles ou à des intervenants du secteur privé, l'administration fédérale peut réduire ses frais généraux ainsi que le double emploi et rapprocher ses services du citoyen. (*Repenser le rôle de l'État — un gouvernement pour les Canadiens*, 1997)

**5.14** Nous avons entrepris cette étude pour plusieurs raisons :

- En partie à cause de l'Examen des programmes, l'administration fédérale a davantage eu recours aux mécanismes de collaboration et s'est engagée à le faire encore plus. De ce fait, plus de fonds publics sont désormais consacrés à l'utilisation de ces mécanismes.

**Les mécanismes de collaboration peuvent être innovateurs, rentables et efficients.**

**Plus il y a de fonds publics consacrés à l'utilisation des mécanismes de collaboration, plus il faut porter une attention particulière à certains risques.**

**Les mécanismes de collaboration ont les caractéristiques suivantes : objectifs communs qui visent à servir l'intérêt public; régie partagée; ententes écrites sur la régie et le financement.**

- Il faut porter une attention particulière à certains risques, notamment : l'existence de mécanismes mal conçus, situation minant les chances de succès du projet; des partenaires qui ne remplissent pas leurs engagements; le peu d'attention accordé à la protection de l'intérêt public; une transparence insuffisante; une reddition de comptes inadéquate.

- Beaucoup de mécanismes de collaboration sont nouveaux et ne sont pas encore bien maîtrisés.

**5.15** Le choix d'un mécanisme de collaboration en tant que moyen d'exécution des programmes et de prestation des services constitue une politique de l'administration fédérale qui a des conséquences pour le Parlement et le public canadien. Dans ce cadre d'intervention, l'administration fédérale est l'un des partenaires, lesquels acceptent tous un régime de régie qui leur permet de déterminer ensemble la façon de prendre des décisions clés. La reddition de comptes aux ministres, au Parlement et au public, peut s'en trouver affaiblie à moins que l'on ne procède avec diligence à la mise en place et à la gestion des mécanismes. Par contre, un ministère rend compte directement au ministre qui en est responsable devant le Parlement, et il applique les règles et les procédures établies en matière d'affectation, de contrôle et de gestion des ressources humaines et financières.

**5.16** À notre avis, il est nécessaire de mieux comprendre comment gérer les risques associés aux mécanismes de collaboration. Il est aussi nécessaire de savoir quelles questions doivent être posées et quelles questions doivent être examinées lorsqu'on évalue ces mécanismes.

#### **Ce que sont les mécanismes de collaboration**

**5.17** Aux fins de la présente étude, nous examinons les mécanismes qui sont

utilisés par des organisations autonomes et qui ont les caractéristiques suivantes : objectifs communs qui visent à servir l'intérêt public; régie partagée; ententes écrites sur la régie et le financement.

**5.18 Objectifs communs qui visent à servir l'intérêt public.** Le mécanisme de collaboration reflète une participation de l'administration fédérale et d'autres parties à la vie des Canadiens, à l'intérieur du cadre juridique approuvé par le Parlement. Dans ce contexte, l'administration fédérale et ses partenaires poursuivent des objectifs communs et recherchent des résultats qui visent à servir l'intérêt public.

**5.19 Régie partagée.** Les organisations participantes régissent en commun à la fois les interventions visant à servir l'intérêt public ainsi que la manière dont le mécanisme de collaboration est régi. La prise de décisions stratégiques concernant les activités collectives est un processus exigeant l'accord des organisations participantes. Celles-ci s'entendent sur les décisions qui influent sur le mécanisme de collaboration et déterminent son orientation future. Elles partagent aussi les risques que comportent ces décisions. Elles se consultent afin que les décisions ne soient pas prises unilatéralement. La mesure dans laquelle la prise de décisions est partagée, et la manière d'établir ce partage, varieront considérablement selon les types de mécanismes.

**5.20 Ententes écrites sur la régie et le financement.** Les organisations doivent reconnaître l'importance de s'entendre sur les moyens de diriger l'effort collectif et de contrôler l'utilisation des ressources. Divers mécanismes et types d'ententes peuvent être utilisés.

**5.21 Mécanismes exclus de l'étude.** Nous avons exclu le type de mécanisme de collaboration où l'on retrouve uniquement des organisations fédérales. Ressources naturelles Canada, par exemple, fait la promotion de l'Initiative des bâtiments fédéraux auprès des autres

ministères fédéraux afin qu'ils apportent des améliorations et des modifications d'ensemble en vue d'augmenter l'efficacité énergétique dans les installations fédérales. Les enjeux, pour les organisations fédérales ayant établi un mécanisme de collaboration, sont importants et méritent certes qu'on y porte attention. Cependant, ces enjeux sont différents dans le cas d'une collaboration entre l'administration fédérale et des parties externes.

**5.22** D'autres mécanismes ne sont pas examinés dans la présente étude. Ce sont :

- la passation des marchés de biens et de services et les modalités connexes où une entité non gouvernementale agit comme agent de l'administration fédérale (un tel marché peut être conclu à l'intérieur d'un mécanisme de collaboration; toutefois, si la relation est limitée à la relation avec un entrepreneur ou un agent, les possibilités de collaboration seront vraisemblablement limitées parce que l'administration fédérale précise les conditions à respecter);
- pour les mêmes raisons, les subventions et les contributions traditionnelles pour lesquelles ne sont pas utilisés les mécanismes de collaboration;
- les relations sans lien de dépendance (des organisations sont investies d'un mandat indépendant les autorisant à dépenser des fonds fédéraux, par exemple la Fondation canadienne pour l'innovation).

### **Objet de l'étude**

**5.23** Les objectifs de l'étude étaient d'examiner les principaux enjeux liés à une participation efficace aux mécanismes de collaboration, de préciser les qualités que devraient avoir les ententes et les pratiques valables de mise en oeuvre à utiliser, et de fournir aux parlementaires un cadre pour évaluer les mécanismes. Un certain nombre de mécanismes sont

utilisés comme exemples dans notre étude; nous donnons, en annexe, de plus amples renseignements sur ceux-ci. On trouvera d'autres précisions sur l'étude à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de l'étude.**

## **Observations**

### **Les défis que présentent les mécanismes de collaboration**

**5.24** L'établissement et le maintien de mécanismes de collaboration constituent une autre façon de procéder pour l'exécution des programmes et la prestation des services gouvernementaux et, dans ce contexte, l'administration fédérale partage l'exécution et la gestion des programmes avec ses partenaires. Ces mécanismes exigent un effort spécial, et il n'est pas facile de les établir ou de les maintenir. Dans une large mesure, ils dépendent du leadership dont font preuve les parties clés.

#### **L'établissement d'un leadership efficace**

**5.25** Un mécanisme de collaboration est fondé sur l'exécution de tâches mutuellement profitables. Chaque organisation participante s'attend à ce que le mécanisme lui donne la possibilité d'offrir aux Canadiens un service à la clientèle ou d'autres avantages qui soient supérieurs à ce qu'elle aurait pu offrir en agissant seule. À cet égard, ce genre de mécanismes exige un leadership qui permette d'avoir une vision des résultats à rechercher et des moyens à prendre pour y arriver. La nature du leadership requis dépendra de la nature du mécanisme de collaboration, des tâches à effectuer ainsi que des rôles et des responsabilités des partenaires.

**5.26** La répartition des rôles relatifs au leadership peut être une tâche délicate. On ne doit pas présumer que l'administration

**L'établissement et le maintien de mécanismes de collaboration exigent un effort spécial et dépendent du leadership dont font preuve les principaux partenaires.**

**Ce genre de mécanismes exige un leadership qui permette d'avoir une vision des résultats à rechercher et des moyens à prendre pour y arriver.**

**Les mécanismes de collaboration imposent de surmonter de nombreux obstacles.**

fédérale assumera toujours le rôle de leader, en particulier s'il y a collaboration avec d'autres paliers de gouvernement ou si certains partenaires offrent une contribution égale à la sienne. De fait, le leadership d'une entité doit plutôt être fonction de son niveau de compétence et d'intervention, et être le fruit de son travail, de son engagement et de la collaboration offerte aux autres partenaires.

**5.27** Un mécanisme de collaboration fait appel à différents niveaux et phases de leadership. La mise en oeuvre d'un mécanisme exige souvent, au départ, qu'un leadership soit exercé aux niveaux politiques et bureaucratiques supérieurs. Ces leaders doivent faire preuve d'un engagement clair, constant et visible à l'égard des objectifs communs. Le leadership au niveau de la gestion de programme est aussi essentiel. En outre, lorsqu'il y a collaboration de plusieurs ministères fédéraux, il peut être nécessaire qu'il y ait un « défenseur de la cause » ou un leader dans chaque ministère pour faire avancer les choses. Enfin, pour que le mécanisme fonctionne bien, il faut que les cadres et le personnel de première ligne y croient et s'engagent à fournir les efforts requis.

**5.28** Dans le cadre de certains mécanismes de collaboration, l'administration fédérale assume le leadership. Par exemple, dans le cas du Programme national d'action sur les changements climatiques, elle se disait déterminée à assurer un leadership soutenu afin que le Canada puisse atteindre les objectifs convenus (voir la pièce 5.1). Dans d'autres cas, l'engagement peut être plus implicite qu'explicite. Par exemple, l'administration fédérale peut assumer le leadership du lancement d'un programme.

**L'obligation de gérer des relations complexes**

**5.29** Les mécanismes de collaboration imposent de surmonter de nombreux obstacles, qu'il s'agisse de la complexité de l'activité ou des divergences de vues entre les partenaires. Chaque organisation participante poursuit des objectifs liés à ses propres intérêts en plus des objectifs communs visés par le mécanisme de collaboration. Dans le cas des partenaires gouvernementaux, différents mandats législatifs s'appliquent également. Les différences dans les méthodes de gestion des ressources humaines peuvent aussi compliquer les relations entre les partenaires. La volonté de surmonter les

**Pièce 5.1**

**Offrir un leadership efficace en matière de changements climatiques**

Le Canada a conclu des ententes internationales sur les changements climatiques, et l'administration fédérale a établi avec les administrations provinciales et territoriales des mécanismes de mise en oeuvre de ces ententes qui visent la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les deux ministères fédéraux clés participants sont Environnement Canada et Ressources naturelles Canada; bon nombre des activités des deux ministères appuient les initiatives liées à la question des changements climatiques. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a publié, en 1998, un rapport de vérification sur les changements climatiques.

Bien que l'administration fédérale se soit engagée à faire preuve d'un leadership soutenu en matière de changements climatiques, nous avons indiqué dans notre vérification qu'il était nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités de tous les intervenants fédéraux et de tous les paliers de gouvernement. Nous avons constaté que la structure de gestion ne précisait pas adéquatement les responsabilités fédérales, contribuant ainsi à une lacune de la mise en oeuvre, et que le rendement n'était pas à la hauteur des attentes.

Les ministères fédéraux clés signalent qu'ils tentent activement de régler ce problème depuis la publication des constatations de nos vérificateurs, en mai 1998.

obstacles sera fonction de la mesure dans laquelle le besoin d'un recours à un mécanisme de collaboration est réel.

**5.30** Les programmes portant sur les changements climatiques et le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine constituent des exemples de la complexité des mécanismes de collaboration. Dans ces deux cas, on met à contribution d'autres paliers de gouvernement et le pouvoir de conclure des traités de l'administration fédérale. Les mécanismes de collaboration peuvent regrouper des organisations disparates, y compris divers paliers de gouvernement, des groupes autochtones et des sociétés privées. On peut citer en exemple le Programme canadien de forêts modèles.

#### **La coordination des efforts entre les partenaires et au sein de l'administration fédérale**

**5.31** On sait par expérience que l'établissement d'une fonction de coordination assure un meilleur fonctionnement du mécanisme. Le coordonnateur peut être une organisation, une personne ou une autre entité, par exemple un conseil ou un comité. La capacité de coordination repose en premier lieu sur une compréhension claire de l'autonomie des organisations participantes, ce qui permet de préciser le périmètre d'intervention de chaque partie. Une coordination efficace améliore ensuite graduellement le rendement, car

elle permet d'éviter les conflits, d'arbitrer les différends et d'établir les priorités. Elle est tributaire d'une bonne communication et de systèmes d'information visant à assurer le respect des règles établies.

**5.32** Nous avons noté l'utilisation des secrétariats en tant qu'entités de coordination de certains mécanismes. Ce rôle peut être confié à un organe de l'administration fédérale ou à un groupe conjoint fédéral-provincial comme dans le cas de Travaux d'infrastructure Canada. En 1996, nous avons vérifié la phase I de ce programme et nous avons constaté que les relations fédérales-provinciales étaient particulièrement bonnes lorsque des secrétariats financés conjointement avaient été établis (voir la pièce 5.2).

**5.33** À l'arrière-plan de la collaboration fédérale l'on retrouve généralement une activité de programme exercée dans un ou plusieurs ministères. Les responsabilités et les rôles respectifs de ces ministères, parfois, ne sont pas clairs. L'autonomie dont dispose un ministre et son ministère par rapport à d'autres ministres et ministères peut compliquer le bon fonctionnement d'un mécanisme. Il incombe donc aux responsables de la participation fédérale de connaître les diverses autorisations et activités connexes se retrouvant dans d'autres ministères et de faire en sorte qu'une approche cohésive, cohérente, soit adoptée.

Ce programme fédéral-provincial d'une durée limitée a été adopté en 1994 pour faciliter l'entretien et le développement des infrastructures, lesquelles sont définies comme des biens matériels servant à la prestation de services publics. Divers ministères fédéraux participent à ce programme qui est coordonné par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons vérifié la phase I du programme en 1996. Une vérification de la phase II fera l'objet d'un rapport plus tard au cours de l'année.

Les secrétariats fédéraux-provinciaux ont servi à coordonner l'exécution du programme. Nous avons constaté que les relations fédérales-provinciales étaient particulièrement bonnes en Alberta et au Manitoba où des secrétariats financés conjointement avaient été mis sur pied. Entre autres, ces secrétariats ont été utilisés comme centres de liaison et d'information et ont permis la création de bases de données opérationnelles conjointes.

#### **Pièce 5.2**

#### **La coordination des efforts entre partenaires - Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada**

**La confiance mutuelle  
des parties est  
l'élément essentiel du  
mécanisme de  
collaboration.**

**L'établissement d'un climat de  
confiance**

**5.34** La confiance mutuelle des parties est l'élément essentiel du mécanisme de collaboration. Sans elle on ne peut faire grand-chose. Cette confiance existera si chaque partie juge que les autres parties ont les compétences et les ressources nécessaires pour effectuer le travail. Cette confiance est également fonction du sérieux et de la bonne foi dont ont fait preuve les parties lors de l'établissement et de la mise en oeuvre des ententes. Les partenaires doivent constamment se consulter et participer activement à la prise des décisions afin que leurs intérêts soient pris en compte et, dans la mesure du possible, protégés.

**5.35** Nous avons constaté l'utilisation de différentes approches pour l'établissement d'un climat de confiance. Dans le cas du programme Travaux d'infrastructure Canada, la répartition des responsabilités entre les administrations fédérale et provinciales s'est faite en fonction des compétences respectives de chaque palier de gouvernement. Cette approche a contribué à l'établissement de bonnes relations entre eux. La mise en oeuvre du Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne a exigé d'avoir confiance dans la capacité du secteur privé, étant donné que des objectifs facultatifs du secteur privé sont utilisés à la place d'autres instruments d'orientation pour atteindre les objectifs du Programme.

**Un cadre d'évaluation des  
mécanismes de  
collaboration**

**5.36** Nous croyons que l'administration fédérale doit gérer les risques inhérents à la participation à un mécanisme de collaboration en se préoccupant surtout de servir l'intérêt public, d'établir des mécanismes

redditionnels efficaces et de prévoir une plus grande transparence.

- **Servir l'intérêt public.** L'exécution de programmes et la prestation de services s'adressant aux Canadiens font toujours entrer en jeu les intérêts de certaines parties : les intérêts des contribuables, des groupes d'intérêts spéciaux, des bénéficiaires des programmes et des services et, dans le cas de nombreux mécanismes de collaboration, du secteur privé. Comme le gouvernement et ses partenaires veulent servir l'intérêt public, ils doivent maintenir un équilibre entre des intérêts opposés et veiller à ce que le souci de l'intérêt public et la nécessité de fournir un service transparent, juste et équitable ne soient pas sacrifiés à la recherche d'une plus grande efficacité.

- **Mécanismes redditionnels efficaces.** Dans le cadre d'un mécanisme de collaboration, l'administration fédérale doit rendre compte au Parlement canadien de l'utilisation des autorisations et des fonds fédéraux, rendre compte à ses partenaires de l'exécution de ses engagements propres et, enfin, avec ses partenaires, rendre compte au public des résultats obtenus.

- **Plus grande transparence.** Les mécanismes auxquels collabore l'administration fédérale doivent être les plus transparents possible et à cet effet prévoir la communication de renseignements sur les ententes, les décisions, les objectifs et les réalisations.

**5.37** Pour chacun des trois éléments, nous avons relevé ce que nous croyons être les qualités souhaitables des ententes et les pratiques de mise en oeuvre à utiliser et nous avons rédigé une série de questions que pourraient utiliser les parlementaires comme cadre d'évaluation des mécanismes. Ces questions sont résumées dans la pièce 5.3.

**Servir l'intérêt public**

**5.38 Les objectifs sont-ils atteints?**  
Le recours à un mécanisme de

collaboration est habituellement lié au désir d'améliorer l'exécution des programmes et la prestation des services, et de rendre ces activités moins coûteuses. Au fil du temps, le mécanisme doit permettre d'obtenir de manière rentable les résultats prévus.

**5.39 Se préoccupe-t-on suffisamment de l'intérêt public?** Un mécanisme de collaboration peut, en ce qui a trait à l'exécution des programmes et à la prestation des services, en accroître la souplesse, la rentabilité et le degré de participation des citoyens. L'administration fédérale cherche constamment des moyens plus efficaces de fournir les services, entre autres par l'établissement de mécanismes de collaboration avec le secteur privé et la création de « guichets uniques », qui permettent la mise en commun d'installations avec les administrations provinciales. Toutefois, la recherche d'une plus grande efficacité ne devrait pas compromettre l'atteinte de l'objectif visant l'atteinte des résultats prévus. De plus, compte tenu de la complexité des mécanismes de collaboration, il faut

s'efforcer d'améliorer la reddition de comptes.

**5.40** Les éléments suggérés d'un mécanisme de collaboration qui fonctionne bien — améliorer la reddition de comptes, améliorer l'efficacité et obtenir les résultats prévus — tendent à orienter les efforts dans des directions différentes. La mise en oeuvre d'un mécanisme ne devrait pas être uniquement axée sur une plus grande efficacité ou sur la conformité aux exigences de la reddition de comptes. En collaboration avec ses partenaires, l'administration fédérale doit trouver un équilibre entre ces facteurs, et cela de manière transparente, tout en accordant la priorité à l'obtention des résultats recherchés dans le cadre du mécanisme de collaboration (voir la pièce 5.4).

**5.41 Les valeurs sous-tendant le service à la population sont-elles maintenues?** Il faut faire plus que maintenir un équilibre entre l'efficacité, l'efficacité et la reddition de comptes. Il faut de plus ne pas perdre de vue l'intérêt public et, à cette fin, voir à offrir des services et des prestations de manière

**La recherche d'une plus grande efficacité ne devrait pas compromettre l'atteinte de l'objectif visant l'obtention des résultats prévus.**

#### Servir l'intérêt public

- Les objectifs sont-ils atteints?
- Le mécanisme de collaboration est-il le meilleur moyen d'y parvenir?
- Se préoccupe-t-on suffisamment de l'intérêt public?
- Les valeurs recherchées par la fonction publique sont-elles maintenues?

#### Mécanismes redditionnels efficaces

- Les objectifs, le niveau de rendement et les résultats prévus ainsi que les conditions de fonctionnement ont-ils été approuvés et sont-ils clairs?
- Les autorisations, les rôles et les responsabilités de chaque partenaire sont-ils clairs?
- Les attentes relatives à chaque partenaire tiennent-elles compte de ses capacités?
- Le rendement peut-il être mesuré et sa mesure communiquée de manière crédible au Parlement et au public?
- A-t-on prévu des dispositions adéquates pour l'examen, l'évaluation et la vérification de programme?

#### Plus grande transparence

- A-t-on tenu compte des besoins des personnes concernées en ce qui a trait à l'information à fournir?
- Une information appropriée et suffisante est-elle communiquée au Parlement et au public?

#### Pièce 5.3

**Cadre d'évaluation des  
mécanismes de collaboration –  
Sommaire**

juste, impartiale et équitable, conformément aux valeurs traditionnelles de la fonction publique.

### Mécanismes redditionnels efficaces

**Mettre l'accent sur les résultats communs recherchés peut se révéler un outil puissant pour l'établissement et le maintien de la collaboration.**

**5.42** Conformément au principe de responsabilité ministérielle, un ministre rend compte au Parlement de la participation d'un ministère ou d'un organisme fédéral à un mécanisme de collaboration, et avec ses partenaires, il rendra compte des résultats obtenus.

**5.43** Une reddition de comptes efficace, selon ce que nous ont appris nos études antérieures et nos vérifications précédentes portant sur cette question, exige les éléments suivants :

- des attentes claires et convenues;
- des rôles et des responsabilités clairement définis;
- des attentes réalistes (c'est-à-dire un équilibre entre les attentes et les capacités);
- des rapports crédibles;
- des procédés raisonnables d'examen, d'évaluation de programme et de vérification.

### Attentes claires et convenues

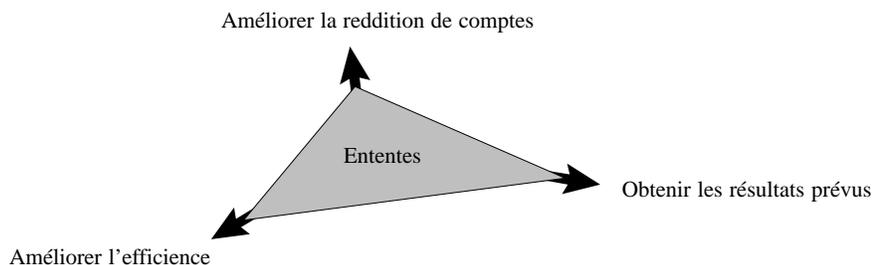
**5.44** Une entente écrite sur les objectifs communs et les buts de la politique d'intérêt public, ainsi que sur les principaux résultats visés, est primordiale pour assurer le succès de la démarche entreprise et constitue la première étape nécessaire au démarrage du mécanisme de collaboration. De plus, il faut établir un relevé des questions opérationnelles sur lesquelles tous sont d'accord. Il faut éventuellement s'entendre sur toutes ces questions, mais il n'est pas nécessaire d'en finaliser tous les détails avant que débute le travail de collaboration.

**5.45** Mettre l'accent sur les résultats communs recherchés — en particulier ceux jugés importants pour les Canadiens — plutôt que sur des produits particuliers peut se révéler un outil puissant pour l'établissement et le maintien de la collaboration. Les efforts déployés et les mesures prises afin que les partenaires s'entendent sur les objectifs à atteindre et les résultats à obtenir peuvent amener les partenaires à se mieux comprendre, à préciser les rôles et les responsabilités, à favoriser la coordination des efforts, à faire preuve de souplesse en ce qui concerne les contributions propres aux différents partenaires et à établir un climat de confiance.

**5.46 Les objectifs communs ont-ils été approuvés?** L'entente devrait décrire

#### Pièce 5.4

**Servir l'intérêt public – Recherche d'un équilibre entre efficacité, reddition de comptes et résultats**



**Source :** Traduit, adapté et reproduit avec la permission de la Harvard Business School Press. Tiré de « Alliance Advantage : The Art of Creating Value through Partnering », Boston, MA., 1998, page 130. ©1998 President and Fellows of Harvard College. Tous droits réservés. Traduction, ©1999 President and Fellows of Harvard College.

clairement les objectifs communs et le but du mécanisme de collaboration. Tout énoncé des valeurs, des objectifs, du but ou d'une vision plus globale servira éventuellement de fondement à une prochaine entente sur des réalisations et des mesures du rendement plus précises. Sans entente sur des objectifs communs raisonnablement clairs, il est peu probable que le mécanisme donne des résultats satisfaisants.

**5.47** Les parties peuvent poursuivre des objectifs communs pour des motifs différents. Par exemple, dans le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, les chasseurs de canard et les ornithologues amateurs ont comme but commun la restauration de la population de la sauvagine, quoique pour des motifs fort différents.

**5.48** De même, une société du secteur privé à la recherche d'un profit peut considérer que son but est compatible avec l'intérêt public, compte tenu des objectifs visés par un mécanisme de collaboration. C'est ainsi que le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne encourage les initiatives visant l'amélioration de l'efficacité énergétique, lesquelles correspondent tant aux objectifs du secteur public qu'à ceux du secteur privé.

**5.49** Initialement, il est possible que les parties ne s'entendent que sur un énoncé général de leurs objectifs communs, ce qui peut ouvrir la voie à des discussions sur un mécanisme permettant d'aller de l'avant. Toutefois, à mesure que les organisations participantes progressent dans leur mise en oeuvre du mécanisme et qu'elles apprennent à se connaître, elles doivent parvenir à une entente sur des détails plus précis concernant le rôle de chaque partenaire et les résultats à produire. Le programme de la Prestation nationale pour enfants représente un cas de ce genre où des partenaires se sont d'abord entendus sur les principes généraux, comme cela est expliqué au

chapitre 6 du présent Rapport (voir le paragraphe 6.42).

**5.50 Les résultats prévus sont-ils clairement précisés?** Les partenaires doivent convenir d'objectifs communs, mais il est aussi important qu'ils s'entendent sur les résultats à obtenir. Ils doivent définir ces résultats aussi exactement que possible dans l'entente initiale et, au besoin, les préciser dans les discussions ou les ententes subséquentes.

**5.51** Pour mettre en oeuvre un mécanisme de collaboration, les parties responsables doivent connaître la marche à suivre et quels sont les résultats attendus. Il faut souvent élaborer un cadre stratégique pour définir ou clarifier ces attentes et pour orienter les activités. Pour les mécanismes pluriannuels plus complexes, une fonction de planification est nécessaire.

**5.52** Les partenaires doivent aussi convenir des mesures du rendement qui serviront à évaluer ce qui a été accompli, ce qui réduira encore davantage les risques de différends sérieux quant au succès du mécanisme. Les mesures du rendement peuvent varier et vont d'indicateurs quantitatifs assez précis à des énoncés qualitatifs plus généraux de ce qui devrait se produire pour que le mécanisme soit jugé satisfaisant. Par exemple, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine énonçait et communiquait clairement les résultats recherchés à tous les partenaires, et les mesures de rendement connexes à utiliser étaient ensuite approuvées par les parties intéressées puis utilisées dans les examens périodiques des résultats (voir la pièce 5.5).

**5.53** De plus, les partenaires doivent se mettre d'accord sur les données à obtenir, sur les définitions clés et sur la méthode à utiliser pour recueillir les données et assurer leur intégrité.

**5.54 Les procédures et les principes de fonctionnement à appliquer sont-ils clairs et ont-ils été acceptés**

**Les partenaires  
doivent s'entendre sur  
les résultats à  
produire.**

**Une bonne gestion des ressources humaines est vitale pour assurer le succès d'un mécanisme de collaboration.**

**par tous les partenaires ?** Chaque partenaire peut être tenu de satisfaire à des exigences législatives ou administratives en ce qui a trait à certains aspects du mécanisme. Par exemple, l'administration fédérale peut vouloir s'assurer que des décisions précises sont prises en ce qui a trait à la nécessité de fournir des services dans les deux langues officielles, à l'accès à l'information et au respect des valeurs devant sous-tendre les activités de la fonction publique telles que l'impartialité, la justice et l'équité. Les partenaires doivent décider à l'avance de la mesure dans laquelle ces exigences doivent être satisfaites.

**5.55 Les problèmes relatifs à la gestion des ressources humaines ont-ils été réglés?** Une bonne gestion des ressources humaines est vitale pour assurer le succès d'un mécanisme de collaboration. Dans ce contexte, divers problèmes peuvent se poser lorsque des employés d'organisations différentes travaillent ensemble. Il sera peut-être nécessaire de prendre certaines mesures, au cours de ces affectations, afin de tenir compte des possibilités de perfectionnement au plan professionnel. Les affectations doivent aussi être structurées de manière à éviter les conflits associés aux tâches. Les répercussions sur les ressources humaines que peut engendrer un mécanisme de collaboration donné doivent être examinées rapidement et ouvertement avec tous les employés qui

peuvent être touchés et leurs représentants.

**5.56** Dans le cas des mécanismes fédéraux-provinciaux, les employés d'un palier de gouvernement peuvent relever d'employés d'un autre palier de gouvernement. Il sera alors nécessaire de définir clairement ces rapports hiérarchiques. De même, les employés fédéraux continuent d'être assujettis aux lois et aux politiques fédérales et doivent pouvoir continuer de jouir de leurs droits et avantages dans des domaines tels que la négociation collective, les griefs et les recours, l'équité en matière d'emploi et les langues officielles.

**5.57** Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des efforts pour éliminer les obstacles d'ordre politique et législatif et, à cet égard, l'administration fédérale a récemment adopté une approche plus souple pour la gestion des ressources humaines dans les mécanismes de collaboration. Des modifications législatives permettent aux sous-ministres de déléguer toute la gamme des autorisations en matière de gestion des ressources humaines à des gestionnaires n'appartenant pas à l'administration fédérale.

**5.58 A-t-on prévu des dispositions pour un contrôle financier adéquat?** Les mécanismes de collaboration demandent habituellement l'utilisation de fonds publics fédéraux, de fonctionnaires et d'autres ressources fédérales.

**Pièce 5.5**

**Entente sur les résultats – Plan nord-américain de gestion de la sauvagine**

Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS) a été conçu pour assurer le rétablissement des populations de sauvagine par le truchement d'un partenariat, en Amérique du Nord, entre des organismes gouvernementaux des administrations fédérales, provinciales et territoriales, des administrations d'État, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et des propriétaires fonciers. Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada est l'un des intervenants du plan qui a été examiné dans le chapitre 11 de notre rapport d'octobre 1997 intitulé « Vers une gestion axée sur les résultats ».

Le Plan énonçait et communiquait clairement à tous les partenaires, les résultats attendus, en fixant des objectifs quantitatifs pour la protection des habitats de terres humides et le rétablissement des populations de sauvagine. Les mesures de rendement connexes ont été approuvées, soit le dénombrement annuel des diverses espèces de canards et d'oies, entre autres, et la superficie des terres humides aménagées pour assurer le maintien des habitats de la sauvagine.

L'administration fédérale est responsable de l'intendance de ces ressources. Les autres partenaires peuvent aussi fournir des ressources importantes, et parfois plus que l'administration fédérale. Par conséquent, tous les partenaires ont intérêt à s'entendre sur des procédures et des pratiques rationnelles de gestion et de contrôle financiers qui traitent de divers sujets, notamment les différentes méthodes comptables à utiliser et les dispositions de report en fin d'exercice.

**5.59** De plus, les ententes doivent cerner et réduire au minimum le risque que l'administration fédérale soit tenue responsable de sommes dépensées en sus des crédits parlementaires. À cette fin, il faut préciser par écrit les mécanismes et les conditions devant s'appliquer pour le partage ou la garantie des pertes éventuelles et limiter les risques financiers pour l'administration fédérale aux niveaux prévus dans les autorisations approuvées.

**5.60** Lorsqu'elle conclut une entente qui prévoit des systèmes et des processus de gestion financière adéquats, l'administration fédérale doit établir en collaboration avec les autres partenaires une norme de gestion financière appropriée, adaptée à la nature et à la complexité du mécanisme.

**5.61** La phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada fournit un bon exemple des mécanismes que l'administration fédérale peut établir de concert avec ses partenaires. Lorsque nous avons vérifié ce programme, nous avons examiné les éléments sur lesquels les fonctionnaires fédéraux se sont appuyés pour approuver les projets et nous avons constaté que le contrôle financier devait être amélioré. Pour l'ensemble du programme, on n'avait pas suffisamment prévu de vérifications de conformité. Toutefois les responsables fédéraux du programme se sont entendus avec le ministère québécois partenaire pour mettre en place un système de vérification de conformité. À notre avis, cette mesure a

contribué à satisfaire aux exigences de l'administration fédérale portant sur la certitude à obtenir relativement à la conformité aux conditions essentielles du programme. Des vérifications et des examens des systèmes et des processus ont aussi été entrepris dans les quatre provinces de l'Ouest.

### **Rôles et responsabilités clairement définis**

#### **5.62 Les rôles et les responsabilités convenus sont-ils clairement définis?**

Dans les ententes écrites, les rôles et les responsabilités doivent être, au départ, clairement définis et ils doivent avoir été établis en fonction des intérêts et des capacités de chaque partenaire, et des intérêts communs. Ils sont essentiels à la reddition de comptes. Les relations redditionnelles relatives aux mécanismes de collaboration sont parfois appelées « obligations redditionnelles partagées ». Cela signifie que les partenaires doivent collectivement rendre compte de l'efficacité et du fonctionnement du mécanisme et qu'il y a donc partage de l'obligation de rendre compte (voir la pièce 5.6). Selon nous, cela signifie seulement qu'un plus grand nombre de parties sont astreintes à cette règle, et que cela ne réduit en rien l'obligation de l'administration fédérale d'assumer ses propres responsabilités dans ce cadre de travail.

**5.63** La participation de l'administration fédérale et d'autres partenaires gouvernementaux peut être fondée sur des textes de loi, lesquels peuvent restreindre leurs interventions et leurs activités. Ce qui est autorisé sur le plan juridique et dans les domaines des ressources humaines et financières doit être clairement précisé, y compris le partage ou le transfert des ressources humaines, matérielles, financières ou technologiques. Les mécanismes de collaboration peuvent aussi demander la délégation d'autorisations et le transfert de ressources de l'administration fédérale à d'autres partenaires (habituellement

**Tous les partenaires ont intérêt à s'entendre sur des procédures et des pratiques rationnelles de gestion et de contrôle financiers.**

**Une définition claire des rôles et des responsabilités est essentielle à la reddition de comptes.**

d'autres entités gouvernementales) ou encore à des individus ou des organismes qui représentent la collectivité. Dans de tels cas, la nature du transfert doit être clairement précisée et rendue publique.

**5.64** Les ententes sur le développement du marché du travail fournissent un bon exemple des relations redditionnelles qu'imposent les mécanismes de collaboration entre l'administration fédérale et d'autres paliers de gouvernement (voir la pièce 5.7).

**5.65** D'autres mécanismes de collaboration utilisent des accords de contribution comme mode de financement. Ces accords peuvent inclure des dispositions concernant la gestion et la coordination, mais ils ont pour objet de veiller à ce que le paiement de fonds fédéraux soit fonction du rendement et de la conformité au programme. De plus, il faut indiquer aux ministères fédéraux participants comment utiliser les accords de contribution pour gérer le partage des pouvoirs et des autorisations servant à la prise de décisions. Par exemple, dans

---

#### Pièce 5.6

#### Obligation redditionnelle partagée

Les mécanismes de collaboration regroupent plusieurs partenaires qui collaborent à l'atteinte d'objectifs communs. Ces partenaires sont collectivement responsables de l'efficacité et du fonctionnement du mécanisme de collaboration et ils partagent donc l'obligation redditionnelle à ce titre. Toutefois, si on ne fait pas attention, la reddition de comptes peut être affaiblie par le manque de clarté de la description des responsabilités et des mesures prises.

Les mécanismes de collaboration comprennent trois genres de relations redditionnelles :

- reddition de comptes entre les partenaires;
- reddition de comptes entre chaque partenaire et son propre organe de direction; par exemple dans le cas de l'administration fédérale, les ministres doivent rendre compte au Parlement;
- reddition de comptes au public.

Chaque partenaire est tenu de s'acquitter de ses responsabilités découlant du mécanisme de collaboration et de faire rapport aux autres partenaires à ce sujet. Les mécanismes ont pour objet de faire en sorte que cette obligation mutuelle soit remplie et que les partenaires communiquent ensemble une information crédible sur les réalisations communes.

La création d'un mécanisme de collaboration n'atténue pas l'obligation de l'administration fédérale de rendre compte au Parlement de l'utilisation des autorisations et des fonds fédéraux. Puisque les relations redditionnelles sont plus complexes, le partenaire fédéral doit veiller à ce que la structure du mécanisme assure un niveau approprié de reddition de comptes aux ministres et au Parlement.

De plus l'administration fédérale doit assumer la responsabilité de la recherche des résultats escomptés par ses actions et ses décisions dans le cadre d'un mécanisme donné.

En outre, les éléments redditionnels du mécanisme de collaboration doivent prévoir des dispositions pour que l'administration fédérale fasse rapport de manière crédible et au moment opportun sur ce qui suit :

- la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints et les résultats escomptés sont obtenus;
- une évaluation raisonnable de la contribution fédérale à ces réalisations, c'est-à-dire dans quelle mesure elle a produit des résultats positifs;
- ce que le mécanisme a permis d'apprendre.

Ainsi, dans un mécanisme comportant une obligation redditionnelle partagée, le partenaire fédéral a encore des responsabilités et des obligations bien précises, comme tous ses partenaires. Pour pouvoir rendre compte des éléments précités, le partenaire fédéral doit organiser et gérer les relations avec ses partenaires de façon à pouvoir obtenir l'information nécessaire, à contrôler les résultats et à apporter (ou à exiger) des modifications, au besoin.

notre vérification, en 1996, de la phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada, qui est un programme de contributions, nous avons constaté que les ententes fédérales-provinciales contenaient des dispositions pour la gestion et la coordination du programme, mais qu'elles ne définissaient pas clairement les rôles et les responsabilités au chapitre de la communication de l'information sur la surveillance et le rendement du programme. Par conséquent, l'administration fédérale ne disposait pas de données adéquates pour rendre compte du programme et assurer sa bonne marche.

**5.66 Des processus de prise de décisions adéquats ont-ils été établis?** La mesure dans laquelle les règles relatives à la prise de décisions doivent être obligatoirement précisées dans l'entente dépendra de la nature du mécanisme. Pour diverses organisations, un large éventail de règles peut être nécessaire en ce qui concerne notamment le choix des participants, la participation à fournir, la composition des organes de décision et la conduite des affaires. Lorsque les parties travaillent en étroite collaboration, le processus décisionnel peut s'appuyer sur une entente plus informelle mais néanmoins explicite. Dans le cas de l'administration fédérale, les rôles et les responsabilités des ministres, ou des cadres supérieurs de la fonction publique agissant pour le compte des ministres, doivent être clairement précisés.

**5.67** Comme il est indiqué au paragraphe 5.33, une coordination efficace est nécessaire pour préciser les rôles et les responsabilités des intervenants lorsque de nombreux ministères sont parties à une entente. La solution peut résider dans la désignation d'un ministre directeur, la participation d'un organisme central ou l'établissement d'une structure de gestion particulière.

**5.68** La structure de gestion permet d'appliquer les règles de décisions, de former les comités directeurs et les comités de travail nécessaires ainsi que de préciser la participation des ministres, des hauts fonctionnaires de la fonction publique et des personnes nommées comme administrateurs du mécanisme. La structure de gestion du mécanisme devrait s'harmoniser avec les structures de gestion des organisations participantes et comprendre les mécanismes nécessaires à la coordination des efforts et à la solution des problèmes.

**5.69** Nous avons observé diverses structures de gestion, y compris des conseils d'administration et des comités de gestion appuyés par des sous-comités et, parfois, un secrétariat. Dans certains cas, les parties adoptent une constitution ou une charte, comme dans le cas du Programme canadien de forêts modèles (voir la pièce 5.8); dans d'autres cas, le mandat précise les rôles des comités et les structures de prise de décisions connexes. Dans le cadre de nos vérifications de programmes ayant trait aux changements climatiques et dans celles portant sur la

Les ententes sur le développement du marché du travail, signées ou conclues ou en cours de négociation avec toutes les provinces et les deux territoires, comportent diverses formes de prestation partagée de services fédéraux, provinciaux et territoriaux liés au marché du travail et fournis au public .

Certaines administrations ont choisi la cogestion avec l'administration fédérale; d'autres ont opté pour un transfert complet des responsabilités fédérales. Les ententes comprennent des dispositions sur la reddition de comptes en ce qui concerne les objectifs, les résultats prévus, la mesure du rendement, les contrôles à exercer et la communication de l'information. C'est ainsi que l'entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail établit les mesures (indicateurs) des résultats souhaités, les objectifs qui se rattachent aux résultats souhaités de même que les exigences relatives à l'évaluation de programme et à la communication de l'information sur les résultats.

#### Pièce 5.7

#### Relations redditionnelles – Ententes sur le développement du marché du travail

**Pour assurer la reddition de comptes, des dispositions adéquates sur la communication des résultats globaux sont indispensables.**

phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada, nous avons constaté que les structures de gestion ne définissaient pas adéquatement les responsabilités fédérales.

### **Équilibre entre les attentes et les capacités**

#### **5.70 Les partenaires ont-ils la capacité de faire ce qu'ils prévoient?**

Les partenaires nourrissent des attentes quant à leur contribution individuelle et quant à leur contribution commune au calendrier collectif des travaux. Ils doivent pondérer leurs attentes en fonction de la capacité de chacun d'eux de livrer la marchandise. Chaque partenaire doit évaluer la compétence et le savoir-faire des autres partenaires. Les attentes devraient être fondées sur une appréciation réaliste des capacités, y compris une évaluation précise des pouvoirs, des compétences et des ressources dont chacun dispose. Dans certains cas, les compétences et les capacités de ceux qui sont responsables des éléments clés d'un programme ou d'un service peuvent devoir être renforcées. Il faut alors tenir compte des coûts additionnels de cette mesure.

**5.71** Le programme de la Prestation nationale pour enfants montre le besoin d'un tel équilibre, comme nous le mentionnons au chapitre 6 du présent Rapport (paragraphe 6.59). Dans le cas où des partenaires de taille plus modeste qui participent au programme susmentionné ne disposeraient pas des moyens d'obtenir des données exactes et pertinentes sur les résultats de celui-ci et de les vérifier, l'administration fédérale ou les provinces plus importantes pourraient alors, sur demande, aider ces partenaires à se doter de ces moyens.

### **Rapports crédibles**

**5.72** Pour assurer la reddition de comptes dans le cadre d'un mécanisme de collaboration, les ententes conclues à cet effet doivent comporter des dispositions adéquates sur la communication de l'information utile, c'est-à-dire sur la production en temps opportun de rapports faisant état des plans, des activités et des résultats globaux.

**5.73 Existe-t-il des dispositions pour assurer une communication adéquate de l'information?** Dans le cadre d'un mécanisme de collaboration les partenaires font rapport aux autres partenaires et à leurs organes de direction

### **Pièce 5.8**

#### **Prise de décisions, contrôle et examen financiers – Programme canadien de forêts modèles**

Le Programme canadien de forêts modèles est un réseau national composé de modèles d'échelle opérationnelle de l'aménagement forestier durable. Ces modèles ont été conçus pour accroître la gamme des utilisations et des avantages tirés des forêts tout en respectant le concept du développement durable. Le Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada a mis ce programme sur pied en 1992. Nous l'avons vérifié en 1993 et nous en avons fait un suivi en 1995.

Dans le cas de la forêt modèle de l'est de l'Ontario par exemple, une entente, une constitution et des règlements définissent les rôles et les responsabilités de l'administration fédérale et des autres partenaires. La constitution établit une structure de gestion, y compris la nomination d'un conseil d'administration et des administrateurs et l'énumération des pouvoirs qui leurs sont délégués.

Un rapport annuel est produit pour chaque forêt modèle. La vérification des états financiers annuels, la surveillance des dépenses par le conseil d'administration et des dispositions prévoyant la présentation de rapports d'étape et l'inspection des dossiers des ententes auxiliaires conclues entre les responsables de la forêt modèle et les autres partenaires sont les mécanismes de contrôle des fonds publics.

Examens et corrections sont effectués à la demande du conseil d'administration, lequel a charge de surveiller les progrès, de faire rapport sur les mesures correctives et d'effectuer des évaluations de programme. Un plan stratégique a fait état des réalisations de la première phase de la forêt modèle de l'est de l'Ontario et a servi à déterminer les buts et les stratégies de la prochaine phase.

respectifs, tant individuellement que collectivement; ils font aussi rapport à ceux qui sont visés par le mécanisme. Il est essentiel que chaque entente contienne un énoncé des rapports requis afin de pouvoir rendre compte de manière efficace aux organes de direction et afin d'assurer la gestion et la coordination des activités. L'entente devrait normalement faire mention d'outils d'information tels que les plans d'activités, les rapports d'entreprise ou les rapports présentés au Parlement et aux assemblées législatives provinciales et territoriales.

**5.74** Nous avons relevé l'utilisation de nombreuses formes de rapports dans le cadre des mécanismes de collaboration, y compris des rapports annuels publiés par des organisations n'appartenant pas à l'administration fédérale. Parfois, ces rapports fournissent de l'information sur le rendement. Dans les cas où des mécanismes de collaboration sont établis afin que les programmes et les services offerts servent mieux la clientèle directement ciblée, les rapports présentés en temps opportun au public et à la collectivité permettent de s'acquitter d'une obligation redditionnelle. Nous croyons que le régime de rapports doit permettre de rendre dûment compte des activités et des résultats obtenus à la collectivité visée et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire de ces personnes, de rendre compte au

Parlement. Il est également important que le gouvernement fédéral collabore avec ses partenaires de manière à obtenir l'assurance que l'information nécessaire à une reddition de comptes de qualité soit communiquée en temps opportun et qu'ainsi les décideurs puissent en faire une utilisation efficace.

**5.75 L'information communiquée au Parlement est-elle suffisante?**

Nous avons remarqué dans certains cas que les systèmes officiels de production de rapports gouvernementaux sur le rendement, en particulier ceux qui visent à rendre compte au Parlement, n'indiquent pas les rapports à produire dans le cadre des mécanismes de collaboration ou n'y font pas allusion. Ainsi, les partenaires du secteur privé peuvent, s'ils le veulent, publier un rapport annuel et le remettre au ministre responsable devant le Parlement du ministère fédéral concerné. Le rapport annuel sur le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne (voir la pièce 5.9) en est un exemple. Si l'on veut que tous les rapports de ce genre soient portés à l'attention du Parlement, il faudra, à notre avis, y faire clairement référence dans les documents budgétaires du ministère responsable, c'est-à-dire dans les rapports sur les plans et les priorités et les rapports sur le rendement ministériel. Des procédures ont été établies autorisant

Le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne, créé en 1975, est une initiative volontaire des industries manufacturière et minière du Canada qui vise à réduire la consommation d'énergie. Ressources naturelles Canada a conclu un partenariat avec les responsables du Programme afin d'encourager les améliorations éconergétiques au moyen de programmes volontaires dans le secteur industriel. Nous avons publié les résultats de notre vérification des mesures d'efficacité énergétique à Ressources naturelles Canada dans notre Rapport d'avril 1997.

Les responsables du Programme coordonnent l'élaboration des buts liés à l'économie d'énergie (objectifs annuels), les plans d'action et les services pour chaque secteur industriel au moyen d'un réseau de groupes de travail. Un comité coordonnateur du groupe de travail collabore étroitement avec Ressources naturelles Canada et il est appuyé par un secrétariat du Ministère.

Un rapport annuel contient de l'information sur les améliorations éconergétiques, recueillie à l'aide d'un système conçu pour surveiller les progrès de l'industrie en fonction des objectifs fixés et pour faire rapport à ce sujet. Ce rapport est présenté au ministre des Ressources naturelles.

**Pièce 5.9**

**Prise de décisions et communication de l'information – Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne**

**Les partenaires doivent s'entendre sur le mécanisme à utiliser pour le contrôle du déroulement des activités et l'évaluation du rendement et des résultats.**

les comités parlementaires à examiner ces documents.

**5.76 L'information produite est-elle crédible?** Nous avons suggéré, dans le chapitre 5 de notre rapport d'avril 1997, un certain nombre de caractéristiques souhaitables pour les rapports sur le rendement.

- **Un énoncé clair du contexte et des stratégies.** Le rapport devrait décrire clairement la mission et le mandat de l'organisation, les objectifs de ses programmes et services, les principales stratégies et ressources utilisées pour atteindre ces objectifs ainsi que le contexte externe connexe.

- **Des attentes valables en matière de rendement.** Le rapport devrait faire mention d'attentes clés, claires et concrètes, axées sur les conséquences et les résultats.

- **La comparaison des réalisations aux attentes en matière de rendement.** Les réalisations clés devraient être signalées en relation avec les attentes et les activités entreprises.

- **La capacité manifeste d'apprendre et de s'adapter.** Le rapport devrait fournir une mesure de la capacité d'adapter le programme en fonction des leçons tirées du rendement obtenu dans le passé et en fonction des changements externes observés.

- **Une information juste et fiable sur le rendement.** L'information sur le rendement devrait être juste, valide, fiable et compréhensible.

**5.77** Dans le cas des mécanismes de collaboration, la communication d'une information crédible sur le rendement dépendra souvent de l'information que s'échangent entre eux les partenaires. Il leur incombera de vérifier que l'information reçue repose sur des données exactes et de fournir cette assurance.

**5.78** Le degré de certitude fourni par la vérification externe peut renforcer la crédibilité des rapports sur les résultats par l'examen de la cohérence, de la fiabilité et de la justesse de l'information sur le rendement produite par les partenaires.

**Procédés raisonnables d'examen, d'évaluation de programme et de vérification**

**5.79 Existe-t-il des dispositions pour assurer une vérification interne et une évaluation de programme raisonnables?**

Les partenaires doivent s'entendre sur le mécanisme à utiliser pour le contrôle du déroulement des activités collectives et l'évaluation du rendement et des résultats. L'utilisation par l'administration fédérale de la vérification interne et de l'évaluation de programme peut constituer un tel mécanisme. Les exigences portant sur la vérification et l'évaluation, y compris la communication de l'information à ce sujet, peuvent être définies dans les accords de contribution et les protocoles d'entente entre les partenaires du mécanisme de collaboration.

**5.80** Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de mai 1996, au chapitre 3 sur l'évaluation de programme, ces études peuvent :

- fournir de l'information pour appuyer les décisions concernant la répartition des ressources;
- aider les Canadiens à déterminer la valeur de ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils paient;
- aider les fonctionnaires et leurs partenaires à gérer en vue d'obtenir des résultats et à en assumer la responsabilité.

**5.81** Par exemple, comme nous l'avons indiqué au chapitre 6 du présent Rapport (paragraphe 6.105), les partenaires du Programme d'aide à l'employabilité des personnes handicapées ont convenu de coordonner le processus de planification et d'évaluer les résultats du Programme.

**5.82 Exerce-t-on une surveillance suffisante?** On considère de plus en plus que la surveillance fait partie intégrante d'une saine gestion. Les gestionnaires de programme recueillent et analysent l'information qui leur permettra de mesurer les progrès accomplis en ce qui a trait à la réalisation des objectifs et de modifier en conséquence la planification et la mise en oeuvre de programme. Dans le contexte d'un mécanisme de collaboration, il faut avoir une stratégie de surveillance réaliste et efficace qui tienne compte des éléments suivants :

- la nature du mécanisme, par exemple la relation historique entre les partenaires, le niveau d'innovation requis et la complexité du mécanisme;
- le niveau de risque politique ou financier associé au programme et au mécanisme;
- les exigences redditionnelles particulières imposées à chaque partenaire;
- la capacité des partenaires de contrôler le rendement;
- les tâches déléguées (type et niveau) à chaque partenaire (par exemple, si l'exécution de programme a été déléguée au partenaire, la surveillance peut aussi être déléguée. Dans ce contexte, l'administration fédérale pourrait travailler avec ses partenaires de manière à s'assurer qu'il y a surveillance et examen des résultats);
- la surveillance déjà effectuée par les partenaires (la surveillance des systèmes et de l'information devrait être partagée, autant que possible, pour éviter le double emploi et promouvoir l'efficacité).

**5.83 Tire-t-on suffisamment de leçons du travail accompli?** La relation redditionnelle se veut une relation positive que les organisations participantes peuvent utiliser pour améliorer le rendement — le leur et celui du mécanisme dans son

ensemble. Par exemple, si les dispositions de l'entente prévoient des mécanismes pour examiner le rendement et exigent de tenir compte des leçons à dégager de l'expérience acquise, les partenaires doivent voir à ce que tout cela fonctionne en pratique. S'il est évident que les attentes ne sont pas satisfaites, des mesures correctives doivent être prises. Le processus de coordination doit permettre de telles modifications.

**5.84 Des procédures sont-elles prévues en cas de problème?** Il importe que les ententes comprennent des procédures précises, par exemple des mécanismes de règlement des différends, que chaque partie peut appliquer en cas de problème. Ces procédures peuvent comprendre le renvoi à des organismes indépendants pour évaluer les différends; enfin, elles devraient indiquer des moyens de mettre fin au mécanisme de collaboration, au besoin. Dans ce cas, sont également nécessaires des dispositions assurant la protection des fonds et des biens publics, y compris des dispositions régissant la vente de tout bien public.

**5.85 Des dispositions sont-elles prévues pour la vérification?** Les parties concernées doivent convenir de dispositions appropriées pour la vérification externe du mécanisme. On reconnaît souvent, dans les textes des mécanismes de collaboration, la nécessité de faire effectuer une vérification comptable, mais compte tenu du fait que le mécanisme de collaboration vise à servir l'intérêt public, il peut s'avérer nécessaire d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources et une évaluation indépendante de l'information sur le rendement. Il faut également déterminer qui devrait effectuer les vérifications. Dans le cas des mécanismes fédéraux-provinciaux, notre Bureau reconnaît l'utilité d'une collaboration avec les bureaux de vérification provinciaux lors des vérifications de l'exécution de programme.

**L'utilisation des mécanismes de collaboration pour fournir des services au public exige souvent une plus grande transparence que les modes de prestation traditionnels.**

**Le Parlement et le public doivent avoir accès à l'information relative aux mécanismes de collaboration.**

## **Plus grande transparence**

**5.86** Il est important que le gouvernement assure une transparence adéquate dans la prestation des services au public. L'utilisation de mécanismes de collaboration pour la prestation des services au public exige souvent une plus grande transparence que les modes de prestation traditionnels utilisés par les ministères. Il y a plusieurs raisons à cela.

- Étant donné la présence de plusieurs partenaires différents, il peut être difficile pour les citoyens de savoir quelles sont les responsabilités de chacun, à moins que l'on prenne grand soin de communiquer cette information.

- Lorsque les citoyens doivent faire affaire avec des fournisseurs de services à l'extérieur du gouvernement, l'accès aux mécanismes de recours peut ne pas être évident. En effet, dans ces cas, il se peut que les mécanismes de recours aux ministres et aux députés soient différents.

- Il est possible que les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliquant à l'administration fédérale ne soient pas exécutoires pour les organisations partenaires, ce qui peut restreindre l'accès à l'information disponible, à moins qu'il ne soit traité spécifiquement de cette question dans le mécanisme. Les partenaires peuvent être obligés de concilier les dispositions des lois sur l'accès à l'information et celles des lois sur la protection des renseignements personnels régissant différentes administrations.

**5.87 Est-il tenu compte de l'information requise par le public visé?** Les mécanismes de collaboration pour l'exécution de programmes publics fournissent souvent de l'information sur leurs activités aux collectivités directement touchées ainsi qu'au grand public. Cette forme de transparence est en quelque sorte le complément de l'obligation qu'ont l'administration fédérale et les autres partenaires de fournir

une information adéquate au Parlement et au public. Mentionnons par exemple que les ententes sur le développement du marché du travail et les rapports à ce sujet peuvent être consultés par le public.

**5.88 Une information suffisante est-elle communiquée au Parlement et au public?** Le Parlement, le public et les organes législatifs et de régie pertinents doivent avoir accès à l'information relative à chaque mécanisme de collaboration, exception faite de l'information de nature délicate et personnelle.

**5.89** Outre les ententes elles-mêmes et les rapports qui y sont prévus, l'information communiquée au public devrait comprendre :

- les décisions et les activités importantes qui influent sur des groupes donnés;
- les documents connexes tels que les documents non commerciaux confidentiels des conseils ou des comités de gestion;
- les énoncés des politiques et des pratiques, y compris les règles sur les conflits d'intérêts, la délimitation des zones de confidentialité et les mécanismes servant à formuler les recours et les plaintes.

**5.90** Il est important qu'un mécanisme de collaboration ne puisse servir à réduire l'obligation de transparence. Les principes qui sous-tendent l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* doivent être pris en compte lors de l'établissement d'un mécanisme de collaboration. Les parties responsables veulent servir l'intérêt public et elles ont donc l'obligation d'être aussi ouvertes que possible au sujet de leurs décisions et de leurs actions. Il leur faut justifier leurs décisions et restreindre l'information à communiquer seulement lorsque cela est nécessaire.

**5.91** La consultation du public fait partie de l'engagement à l'égard d'une plus grande transparence. Il faut s'assurer

que les buts fixés et les résultats obtenus par le mécanisme de collaboration sont aussi ceux qui conviennent aux Canadiens. À cette fin, les partenaires doivent demander l'opinion des groupes cibles, des parties intéressées et du grand public.

**5.92** L'efficacité des mécanismes de collaboration dépend aussi de relations transparentes entre les partenaires. Une gamme variée de renseignements sur des aspects tels que les buts, les relations redditionnelles, les ressources et les résultats obtenus doit être accessible aux partenaires afin d'établir et de maintenir la confiance et de permettre la coordination requise.

## Conclusion

**5.93** Étant donné que plus de fonds publics sont dépensés dans le cadre de mécanismes de collaboration, les risques associés à ces mécanismes exigent une attention plus soutenue. Parmi ces risques, mentionnons des mécanismes mal conçus, des engagements non respectés, le peu d'attention accordé à la protection de l'intérêt public, une transparence insuffisante et une reddition de comptes inadéquate.

**5.94** Compte tenu de la nécessité de gérer ces risques, la présente étude examine un certain nombre d'enjeux liés à l'efficacité de la participation à des mécanismes de collaboration. Lorsqu'elle sert l'intérêt public, l'administration fédérale doit veiller à ce que cet objectif ne soit pas sacrifié à la recherche d'une plus grande efficacité. Une reddition de comptes efficace signifie que le gouvernement doit rendre compte au Parlement de l'utilisation des fonds publics et des autorisations, mais qu'il doit aussi, avec ses partenaires, rendre compte des résultats au public. Pour être transparente, l'administration fédérale doit être aussi ouverte que possible au sujet des mécanismes qu'elle met en oeuvre avec ses partenaires.

**5.95** L'étude fait état de quelques-unes des qualités que devraient avoir les ententes conclues dans la cadre des mécanismes de collaboration. Les partenaires doivent indiquer très clairement les résultats prévus quant aux objectifs communs, les responsabilités et les rôles de chacun et les dispositions prévues pour la communication de l'information, l'évaluation et la vérification. Ils doivent de plus établir des procédures de fonctionnement, y compris pour la gestion des ressources humaines et le contrôle financier.

**5.96** Il est important que ces qualités soient assorties de bonnes pratiques de mise en oeuvre. En plus d'établir des dispositions pour la communication de l'information dans le cadre d'une entente, l'administration fédérale et ses partenaires doivent veiller à ce que les rapports sur le rendement décrivent de manière crédible les résultats obtenus et faire le lien avec les ressources utilisées et les mesures prises.

**5.97** Le présent chapitre fait ressortir le besoin pour les ministères fédéraux de gérer efficacement leur participation aux mécanismes de collaboration. Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères consiste à fournir des avis et une orientation sur ces questions de gestion et ce rôle est important. En outre, toutes les parties doivent tirer des leçons de leur expérience. Nous envisageons de présenter un rapport de vérification sur la participation de l'administration fédérale aux mécanismes de collaboration et sur les nouvelles relations sans lien de dépendance.

**5.98** Les qualités souhaitables des ententes et les bonnes pratiques de mise en oeuvre recensées dans notre étude ont soulevé une série de questions que les parlementaires voudront peut-être utiliser pour évaluer les mécanismes de collaboration. À cet égard, nous nous attendons à ce que l'expérience acquise nous permette d'améliorer ce cadre.



## À propos de l'étude

### Objet

L'étude avait comme objet d'examiner les principaux enjeux liés à la participation efficace aux mécanismes de collaboration, de préciser les qualités que devraient avoir les ententes et les bonnes pratiques de mise en oeuvre ainsi que de fournir aux parlementaires un cadre pour évaluer les mécanismes. L'expérience acquise devrait nous permettre d'améliorer ce cadre.

### Étendue

Pour la présente étude, nous avons consulté les vérifications et les études connexes effectuées par notre Bureau, examiné des documents théoriques traitant du sujet et fait des études de cas ayant trait à la participation de l'administration fédérale avec d'autres paliers de gouvernement, le secteur privé et d'autres organisations. Nous avons aussi utilisé les documents suivants :

- « La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation » (1998) — document publié conjointement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et notre Bureau ([http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS\\_F.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_F.html)).
- « L'évaluation des nouveaux modes de prestation de services », (juin 1998) — document de travail que nous avons présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ([http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/dispr\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/dispr_f.html)).

Dans la présente étude, nous n'avons pas comparé les pratiques au moyen d'une série prédéterminée de critères. Nous avons plutôt cerné un ensemble de questions que les parlementaires voudront peut-être utiliser lorsqu'ils évalueront les mécanismes de collaboration.

### Équipe chargée de l'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados  
Directeur principal : John Mayne  
Chef de projet : Tom Wileman

Allison Fader  
Frances Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Mayne.

## Annexe : Mécanismes de collaboration mentionnés dans l'étude

Mécanisme	Principaux ministères fédéraux visés	Partenaires	Information sur la contribution fédérale
Changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environnement Canada</li> <li>• Ressources naturelles Canada</li> </ul>	Administration fédérale (par l'intermédiaire d'ententes internationales), administrations provinciales et territoriales.	<p>1996-1997 : 72 millions de dollars</p> <p>Budget 1997 : somme additionnelle de 20 millions de dollars par année, pendant trois ans – incitatifs liés à l'efficacité énergétique et aux ressources renouvelables.</p> <p>Budget 1998 : somme additionnelle de 50 millions de dollars par année, pendant trois ans – éléments du programme liés à une stratégie de mise en oeuvre nationale.</p>
Ententes sur le développement du marché du travail	Développement des ressources humaines Canada	Administrations fédérale, provinciales et territoriales.	<p><b>Exemples :</b></p> <p><b>Canada-Alberta</b></p> <p>1997-1998 : 97,5 millions de dollars 1998-1999 : 107,5 millions de dollars 1999-2000 : 112,1 millions de dollars</p> <p><b>Canada-Manitoba</b></p> <p>1997-1998 : 46,3 millions de dollars 1998-1999 : 48,7 millions de dollars 1999-2000 : 49,5 millions de dollars</p>
Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	Environnement Canada	Autorités fédérales, provinciales ou étatiques du Canada, des États-Unis et du Mexique; organisations non gouvernementales, secteur privé; propriétaires fonciers.	De 1986 à 1996 : 59 millions de dollars 1996 : 5,1 millions de dollars
Programme canadien de forêts modèles	Ressources naturelles Canada	Administrations fédérale, provinciales et locales; établissements d'enseignement; industrie; groupes autochtones; groupes communautaires et groupes d'intérêt public; récréologues; de nombreux autres.	De 1991 à 1996 : 54 millions de dollars 1996-1997 : 13,5 millions de dollars
Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne	Ressources naturelles Canada	Administrations fédérale et provinciales, et secteur privé.	De 1992-1993 à 1997-1998 : 3,3 millions de dollars
Programme Travaux d'infrastructure Canada, phase I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secréariat du Conseil du Trésor</li> <li>• Industrie Canada</li> <li>• Agence de promotion économique du Canada atlantique</li> <li>• Diversification de l'économie de l'Ouest Canada</li> <li>• Agence de développement économique des régions du Québec</li> <li>• Affaires indiennes et du Nord Canada</li> </ul>	Administrations fédérale, provinciales et locales; secteur privé.	De 1994-1995 à 1998-1999 : 2 milliards de dollars