

Chapitre 5

**Des partenariats
pour le développement durable**

Aperçu

Table des matières

	Page
Points saillants	5-5
Introduction	5-7
Objet de nos travaux	5-7
Observations et recommandations	5-9
Travailler ensemble lorsque les responsabilités sont partagées	5-9
Responsabilités partagées en matière d'environnement et de développement durable	5-9
Les organisations doivent travailler ensemble à l'atteinte d'objectifs communs	5-9
Les défis à relever dans les secteurs où les responsabilités sont partagées	5-10
Principaux ingrédients d'une relation de travail réussie	5-10
La plupart des questions redditionnelles ne sont pas au premier plan des préoccupations	5-11
Études de cas : des exemples de coopération	5-12
Travailler au sein du gouvernement fédéral	5-13
Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux	5-14
Travailler avec le secteur privé	5-15
Similitudes et différences	5-15
Passer de la théorie à la pratique	5-16
Conclusion	5-18
À propos de nos travaux	5-19
Pièces	
5.1 La gestion des responsabilités partagées : une préoccupation de longue date	5-8
5.2 Facteurs essentiels à l'établissement de bonnes relations de travail	5-11
5.3 Travailler ensemble : les études de cas	5-13
5.4 Renforcer les relations de travail : le guide du lecteur	5-16
Annexe	
Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie	5-20



Des partenariats pour le développement durable

Aperçu

Points saillants

5.1 Certains des défis les plus pressants que doivent relever les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Pour relever ces défis, les gouvernements cherchent de plus en plus à conclure des ententes de partenariat pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes.

5.2 La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Pour que les mécanismes de collaboration soient efficaces et que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs, certaines caractéristiques sont souhaitables. Les éléments fondamentaux d'un cadre pour ces mécanismes sont les suivants : des rapports crédibles, une reddition de comptes efficace, des processus transparents et la protection de l'intérêt public. Les participants à de tels mécanismes ont cerné eux-mêmes cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages évidents pour les organisations participantes; et l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

5.3 Pour gérer efficacement leurs relations de travail, les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes. Ce n'est pas que les intéressés ne savent pas comment établir et maintenir des relations de travail et ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes; le défi est plutôt de passer de la théorie à la pratique. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont des rôles importants à jouer pour s'assurer que les ministères comprennent les principes et les éléments d'une bonne relation de travail et qu'ils les appliquent.

Contexte et autres observations

5.4 Dans les secteurs où la responsabilité est partagée, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles sont souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficacité et l'efficacités des programmes. Sans coopération ni coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être considérés adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

5.5 Le présent chapitre ainsi que les trois chapitres suivants portent sur l'établissement et le maintien de relations de travail efficaces pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. Le chapitre 6 traite des modalités de travail au sein de l'administration fédérale; le chapitre 7, des relations fédérales-provinciales et le chapitre 8, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Ces chapitres présentent ensemble les résultats de 17 études de cas d'organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs communs dans des domaines comme la biotechnologie, les pluies acides, la foresterie et l'exploitation minière.

Le chapitre présente la réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ceux-ci sont d'accord avec notre recommandation et notent que des initiatives sont en cours pour renforcer la capacité de gestion et d'élaboration des enjeux stratégiques horizontaux.

Introduction

5.6 Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Les sujets exposés dans le discours du Trône de 1999, par exemple — les enfants et les jeunes, l'économie, les soins de santé, l'environnement, les collectivités, les peuples autochtones et la place du Canada dans le monde — illustrent bien pourquoi la gestion de ce qu'il est convenu d'appeler l'« administration horizontale » est un thème constant dans l'administration publique. Généralement, un certain nombre de ministères sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais personne n'est responsable de l'ensemble. Ces ministères doivent travailler ensemble pour comprendre toutes les dimensions d'un enjeu donné, puis concevoir et mettre en oeuvre une réponse concertée.

5.7 Les gouvernements se tournent également vers l'extérieur pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. Les partenariats de toutes sortes deviennent plus courants. Les gouvernements provinciaux et territoriaux, le monde des affaires, les syndicats, le monde de l'enseignement et d'autres groupes professionnels, les organismes bénévoles et les peuples autochtones sont quelques-uns des nombreux partenaires des gouvernements.

5.8 La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Ainsi, en 1995, le greffier du Conseil privé déclarait ce qui suit dans son rapport au Premier ministre sur la fonction publique du Canada :

La fonction publique doit trouver des moyens de mieux s'occuper des questions horizontales ou

transsectorielles, notamment en développant les mesures incitatives et les mesures de responsabilisation appropriées. Trouver les moyens de traiter efficacement des questions horizontales est une tâche difficile, tous les pays occidentaux essaient de s'améliorer. Jusqu'ici, la fonction publique ne s'est pas montrée sur ce plan à la hauteur des principes de collaboration interministérielle qu'elle professe, et elle doit s'améliorer.

5.9 Le vérificateur général s'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes, soit l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée, dans les cas où la responsabilité est partagée (voir la pièce 5.1). Il y a dix ans, le vérificateur général a cité l'environnement comme un bon exemple de la nécessité d'une reddition de comptes plus claire, étant donné son importance et le fait que la responsabilité de protéger l'environnement est largement partagée.

5.10 En se fondant sur les travaux qu'il a réalisés depuis, le Bureau a déterminé quelles caractéristiques les mécanismes de collaboration devraient avoir pour que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs (voir l'annexe). Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de l'intérêt public sont les éléments fondamentaux d'un tel cadre.

Objet de nos travaux

5.11 Notre objectif était d'examiner les principaux éléments de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. Les résultats de nos travaux sont présentés dans quatre chapitres. Le présent chapitre décrit le partage des responsabilités relatives à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable, et les

Généralement, un certain nombre de ministères sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais personne n'est responsable de l'ensemble.

Pièce 5.1

La gestion des responsabilités partagées : une préoccupation de longue date

Voici un cas où la responsabilité du gouvernement pour l'ensemble de ses programmes — toutes les interventions du gouvernement en matière d'environnement — est plus importante que mettre l'accent sur le rendement de chaque ministère qui gère ses propres ressources et qui doit rendre des comptes à différents comités de la Chambre des communes. Au sein du gouvernement, il n'est pas facile de composer avec une responsabilité partagée. Ce qu'il faut prévenir, c'est un éparpillement des responsabilités tel que l'on perd de vue l'obligation de rendre compte.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, « Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers », 1990

Ainsi, le ministère de l'Environnement, qui a la responsabilité générale de coordonner les politiques et programmes fédéraux orientés vers la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement, ne peut agir avec efficacité sur des questions environnementales d'envergure, sans se concerter avec ces autres ministères. Des protocoles d'entente existent entre le ministère de l'Environnement et divers autres ministères, mais aucun mécanisme global ne prévoit actuellement une approche fédérale coordonnée des questions environnementales.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, chapitre 18, « Ministère de l'Environnement », 1990

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.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, chapitre 5, « Les mécanismes de collaboration — Les enjeux pour le gouvernement fédéral », 1999

Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable

- **Écart entre les engagements pris et les mesures concrètes adoptées.** Les Canadiens se trouvent dans le peloton de tête pour ce qui est de la réflexion sur les questions liées à l'environnement et au développement durable, tant sur la scène nationale que sur la scène internationale. Nous avons moins bien réussi à traduire nos réflexions et nos paroles en mesures concrètes — à finir ce que nous avons commencé. Dans de nombreux domaines, la performance du gouvernement fédéral est loin de répondre aux objectifs énoncés.
- **Manque de coordination entre les ministères et entre les administrations.** Certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Il faut une coordination efficace pour relever les défis en matière de développement durable — et ce n'est pas le point fort des gouvernements.
- **Lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement.** Une bonne information est essentielle si l'on veut prendre de bonnes décisions — fixer des priorités, élaborer des politiques et des programmes, évaluer les progrès et rendre compte des réalisations. L'information dont nous disposons actuellement n'est pas à la hauteur.

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, « Observations du commissaire », 1999

répercussions d'un tel partage. Il présente également les conclusions et les recommandations des trois chapitres suivants.

5.12 Le chapitre 6 traite des modalités de travail au sein du gouvernement fédéral; le chapitre 7, des relations fédérales-provinciales-territoriales; et le chapitre 8, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. On trouvera dans ces chapitres 17 études de cas d'organisations qui coopèrent en vue d'atteindre des objectifs communs. Nous décrivons plus en détail notre méthode de travail à la fin de chaque chapitre.

Observations et recommandations

Travailler ensemble lorsque les responsabilités sont partagées

Responsabilités partagées en matière d'environnement et de développement durable

5.13 Les responsabilités relatives à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable sont largement partagées au sein du gouvernement fédéral et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. En 1990, par exemple, nous avons constaté que 24 ministères fédéraux avaient des responsabilités découlant de plus de 50 lois ayant un volet environnemental. Chaque province et chaque territoire ont recours à leurs propres lois générales sur la protection de l'environnement pour appliquer les règlements sur la qualité de l'air, des terres et de l'eau. Un éventail de lois fédérales et provinciales portent aussi sur l'évaluation environnementale, la gestion des déchets, la protection de l'environnement, l'énergie, l'agriculture, les forêts et les poissons.

5.14 Pour atteindre leurs objectifs en matière de développement durable, les

gouvernements peuvent devoir faire appel à de larges segments de la société. Le Processus national sur le changement climatique du Canada est un exemple d'intérêts et de responsabilités partagés en matière de développement durable. Lors d'une réunion au début de 1998, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont approuvé un processus pour amener les gouvernements et les groupes d'intérêts à examiner les répercussions, les coûts et les avantages de mesures liées au changement climatique. Dans le cadre de ce processus, environ 450 experts des gouvernements, de l'industrie, des sciences, des universités, des groupes environnementaux et d'autres organisations non gouvernementales analysent les possibilités qui s'offrent au Canada afin d'établir une stratégie pour faire face au changement climatique. Au niveau fédéral uniquement, 13 ministères et organismes participent au Processus. (En mai 1998, nous avons rendu compte au Parlement de notre vérification sur la gestion du changement climatique par le gouvernement fédéral; nous avons fait état de certaines préoccupations clés touchant la coordination des ministères. Nous effectuerons le suivi de cette vérification l'an prochain.)

Les organisations doivent travailler ensemble à l'atteinte d'objectifs communs

5.15 Dans les secteurs où les responsabilités sont partagées, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles peuvent être souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficacité et l'efficacités des programmes. Sans coopération et sans coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être pris en compte adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal

La coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs.

définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

5.16 Les ministères et différents ordres de gouvernement coordonnent souvent l'élaboration des politiques. Le gouvernement fédéral assure également des programmes et des services de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des groupes du secteur privé et du secteur bénévole. Les partenariats peuvent constituer des façons plus novatrices, plus rentables et plus efficaces d'exécuter les programmes et d'offrir les services assurés traditionnellement par les organismes fédéraux.

5.17 Les partenariats comportent cependant des risques, notamment que la définition des mécanismes soit mauvaise, que les engagements ne soient pas respectés, qu'on apporte une attention insuffisante à la protection de l'intérêt public, que la transparence soit moindre et que la reddition de comptes soit inadéquate.

Les défis à relever dans les secteurs où les responsabilités sont partagées

5.18 Des relations de travail productives ne sont pas faciles à établir et à maintenir. Elles exigent les efforts conjugués de toutes les parties. En 1999, nous avons examiné les défis que posent ces relations de travail. En voici quelques-uns :

- veiller, grâce à un leadership efficace, à créer une vision du but recherché par les partenaires et à traduire cette vision en réalité;
- faire face à des relations complexes où chaque organisation participante poursuit des buts associés à ses propres intérêts de même que les buts communs du partenariat;
- coordonner les efforts tant parmi les partenaires qu'au sein du gouvernement fédéral;

- bâtir la confiance entre les partenaires.

Principaux ingrédients d'une relation de travail réussie

5.19 Une relation de travail réussie dépend de facteurs qui sont à la fois subjectifs et objectifs.

- Parmi les facteurs subjectifs, on trouve les attentes de chaque partenaire quant à la volonté et à la capacité de l'autre de collaborer; les perceptions quant à la légitimité et à l'opportunité de travailler ensemble et quant aux buts poursuivis; et la confiance. Ces facteurs sont liés à l'attitude adoptée; bon nombre d'entre eux sont des conditions préalables à un partenariat.

- Parmi les facteurs objectifs, on note les ententes officielles, les ressources disponibles, les relations redditionnelles et le soutien administratif pour le travail. Ils sont plus directement du ressort des partenaires et sont importants pour que la relation de travail soit efficace.

5.20 Pour déterminer les facteurs les plus importants dans l'instauration d'une bonne relation de travail, nous avons demandé aux personnes que nous avons interviewées pour nos études de cas de cerner les cinq facteurs les plus importants sur une liste de 22 facteurs. Les résultats sont présentés à la pièce 5.2. Les facteurs faisant l'objet du plus large consensus étaient les suivants :

- des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes;
- des buts partagés ou complémentaires;
- des personnes efficaces et engagées;
- des avantages évidents pour les organisations participantes;
- l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

5.21 Ces facteurs n'avaient, pour la plupart, rien à voir avec le type de

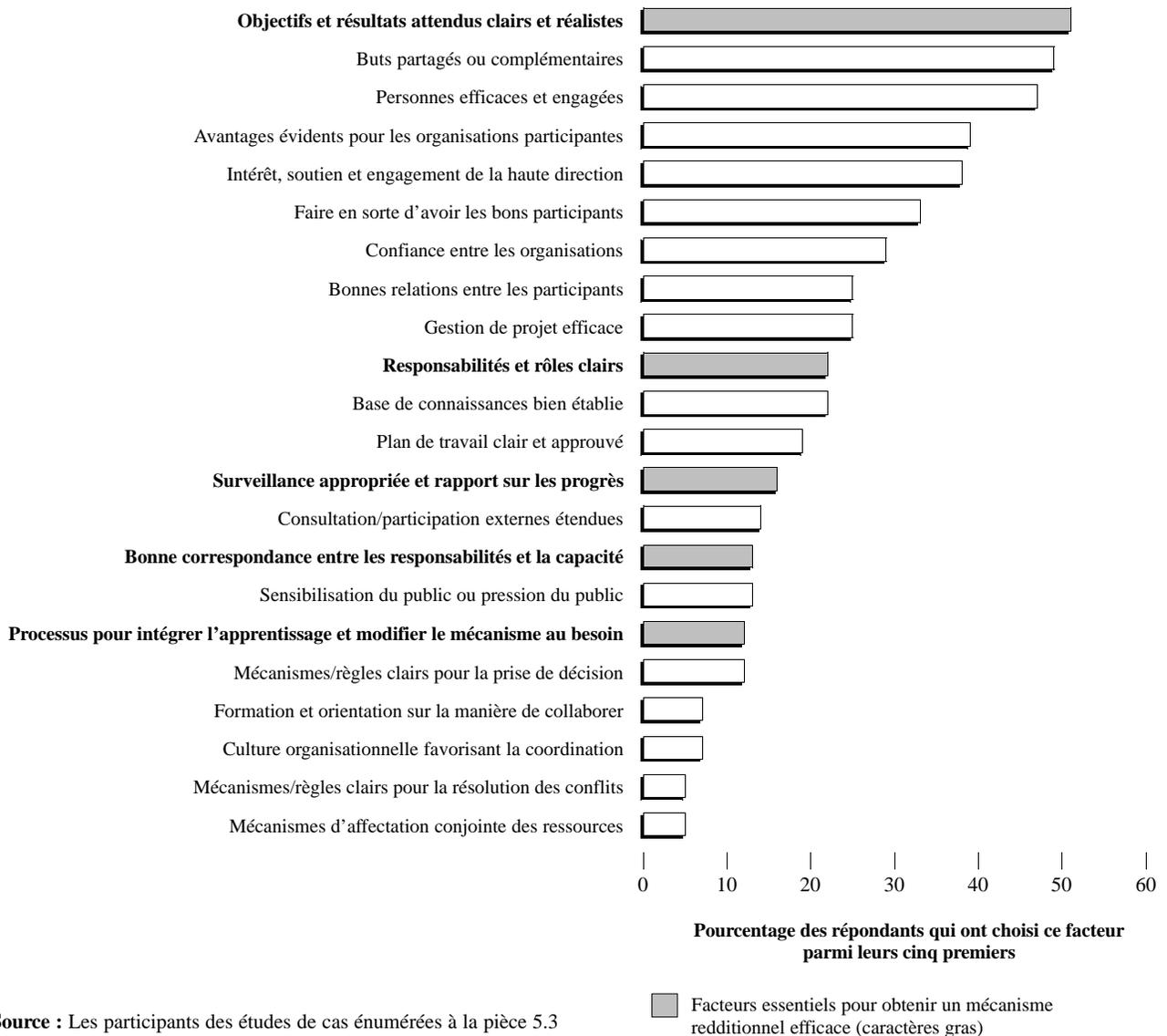
relations de travail. Les personnes ayant des relations de travail avec les ministères fédéraux, avec d'autres gouvernements ou avec le secteur public et le secteur privé ont choisi les mêmes cinq facteurs, même si elles ne les ont pas toujours classés dans le même ordre.

La plupart des questions redditionnelles ne sont pas au premier plan des préoccupations

5.22 Quand les organisations travaillent ensemble, les relations redditionnelles deviennent plus

Pièce 5.2

Facteurs essentiels à l'établissement de bonnes relations de travail



Source : Les participants des études de cas énumérées à la pièce 5.3

Quand les organisations travaillent ensemble, les relations redditionnelles deviennent plus complexes.

complexes. Ces relations supposent une reddition de comptes entre les partenaires; une reddition de comptes entre chaque partenaire et son organe de direction; et une reddition de comptes au public.

5.23 Cependant, nous avons constaté que bon nombre des facteurs essentiels à un régime redditionnel efficace ne sont pas au premier plan des préoccupations des personnes qui pensent à établir une relation de travail réussie. Dans des travaux précédents, nous avons établi que les questions suivantes constituaient les principaux indicateurs d'une reddition de comptes efficace dans un partenariat.

- Les objectifs, le niveau de performance et les résultats prévus ainsi que les conditions de fonctionnement ont-ils fait l'objet d'une entente 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?
- La performance peut-elle être mesurée 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?

5.24 Ces questions ont découlé d'une analyse plus vaste d'un cadre de régie des nouveaux mécanismes de collaboration qu'utilise le gouvernement fédéral pour faire participer des partenaires extérieurs à la planification, à la conception et à l'atteinte des objectifs fédéraux (voir l'annexe).

5.25 Comme l'indique la pièce 5.2, les personnes que nous avons interviewées considèrent que la clarté des objectifs et des résultats attendus est essentielle à une bonne relation de travail; ces facteurs

revêtent également de l'importance pour la reddition de comptes. Mais ces personnes ont placé bien au bas de la liste les autres éléments redditionnels : des rôles et des responsabilités clairs, un équilibre entre les attentes et les capacités, des dispositions pour la surveillance, les rapports et l'évaluation.

5.26 Tension entre l'établissement de bonnes relations de travail et une reddition de comptes efficace. Nous n'interprétons pas ces résultats comme s'il fallait conclure, en bout de ligne, à l'obligation d'en arriver à un compromis entre une bonne relation de travail et l'assurance que le mécanisme est structuré de manière à assurer la reddition de comptes aux ministres et au Parlement. Nous avons plutôt observé qu'il faut mettre l'accent sur divers aspects, à diverses étapes de la relation. Dès les premières étapes, il peut être nécessaire, par exemple, de donner plus de poids à l'établissement de la relation. Même s'il n'est pas nécessaire de présenter tous les éléments nécessaires à la reddition de comptes avant d'entreprendre la mise en oeuvre du partenariat, il faut, ultimement, s'entendre sur ces éléments. Toute tension entre l'établissement de bonnes relations et la reddition de comptes doit être gérée dans la perspective du succès à long terme de l'entreprise.

Études de cas : des exemples de coopération

5.27 Les chapitres 6, 7 et 8 reposent sur 17 études de cas qui illustrent un éventail de relations de travail et d'enjeux liés au développement durable. Ces études de cas sont énumérées à la pièce 5.3. Considérés globalement, ces cas confirment l'importance des éléments redditionnels que nous avons déterminés pour que les relations soient réussies. Ces cas font également ressortir d'autres questions qui sont plus spécifiques au type de relation de travail souhaité.

Travailler au sein du gouvernement fédéral (chapitre 6)

5.28 Les ministères ont choisi un éventail d'approches pour travailler avec d'autres ministères afin d'exécuter les programmes, d'établir de nouvelles stratégies, de consulter les groupes d'intérêts, d'en arriver à un consensus sur des positions de principe et d'échanger de l'information. Ces approches vont de mécanismes officiels servant à créer de nouvelles entités à des réseaux spontanés et volontaires d'échange d'information.

5.29 Dans la plupart des cas que nous avons examinés, les ministères ont choisi un mécanisme adéquat pour établir un programme ou élaborer une politique. C'est ainsi que l'évaluation, réalisée en 1993, des répercussions sur le milieu aquatique de l'extraction de minerais

métalliques faisait intervenir cinq ministères et organismes fédéraux, de même que des représentants des provinces, de l'industrie minière, des groupes environnementaux et des organisations autochtones. Au cours d'une période de trois ans, un bon processus de planification, un secrétariat indépendant, un mécanisme efficace de résolution des conflits et des ressources suffisantes ont contribué à l'élaboration de recommandations auxquelles tous les participants ont souscrit.

5.30 Cependant, les ministères n'ont pas toujours énoncé clairement qui devait faire quoi. Parmi les principaux problèmes relevés, mentionnons l'absence d'objectifs ou des objectifs peu clairs, des rôles mal définis, des obligations redditionnelles floues et un mécanisme imparfait de résolution des conflits. D'autres secteurs

Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale (chapitre 6)

- Stratégie canadienne de la biotechnologie
- Programme de foresterie des Premières nations
- Écologiser « l'approvisionnement »
- Protocole sur la biosécurité
- Évaluation des répercussions sur le milieu aquatique des effluents des mines de métaux
- Stratégies de développement durable

Coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (chapitre 7)

- Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada
- Stratégie nationale sur les forêts
- Plan nord-américain de gestion de la sauvagine
- Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées
- Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre

Travailler avec le secteur privé (chapitre 8)

- Le Protocole national sur l'emballage (Canada)
- Le projet « Great Printers » (États-Unis)
- Éco-efficacité dans la région du Saguenay (Canada)
- Un système de gestion du développement durable (Royaume-Uni)
- Assainissement des lieux contaminés (États-Unis)
- Stratégies sectorielles de développement durable (Royaume-Uni)

Pièce 5.3

Travailler ensemble : les études de cas

Le fait de conclure une entente de coopération n'est pas une fin en soi.

sont problématiques, qu'il s'agisse de gérer l'incidence du taux de roulement des participants, d'inciter les ministères à collaborer ou d'attacher de l'importance à la surveillance et à l'évaluation.

5.31 Dans la plupart des études de cas, les résultats escomptés ont été obtenus. La principale exception a été « les achats écologiques » où une coordination insuffisante et l'absence de leadership des organismes centraux ont entravé les progrès. Dans certains cas, l'absence de surveillance et de plans d'évaluation et le manque d'information ont limité la capacité du Parlement de comprendre si les buts visés étaient ou seraient atteints. De plus, cela n'a pas permis de tirer des leçons des succès et des échecs passés.

5.32 Il est peu réaliste de s'attendre à ce que les ministères fassent un suivi précis de toutes leurs initiatives horizontales pour en tirer les principales leçons, surtout s'ils font face à un taux de roulement élevé. C'est là que les organismes centraux peuvent offrir une plus-value et contribuer à une gestion plus efficace des enjeux qui touchent plusieurs ministères, notamment le développement durable.

Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (chapitre 7)

5.33 L'environnement et de nombreux autres aspects du développement durable sont des champs de responsabilité partagée. Ils exigent une coopération étroite entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Mais le fait de conclure une entente de coopération n'est pas une fin en soi. L'entente doit avoir des retombées positives pour les Canadiens, et ce, de façon efficiente et économique.

5.34 Les études de cas dont il est question dans le chapitre 7 montrent l'importance d'entretenir des relations où les partenaires créent et maintiennent un climat de confiance. Elles montrent que le leadership et l'engagement de toutes les

parties en cause de même que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent posséder la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente.

5.35 Les études de cas illustrent comment la présence, ou l'absence, de divers éléments influent positivement ou négativement sur le succès d'une entente.

5.36 Avant de conclure une entente, les futurs partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important, qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'en occuper et que celui-ci offre des avantages clairs aux organisations participantes. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats voulus. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à la réalisation de l'objectif de l'entente. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, ils pourront peut-être en arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats voulus.

5.37 Dans la conception de l'entente, les questions redditionnelles entre les partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers et les résultats escomptés, ainsi que des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner et contrôler la performance et rendre compte des résultats, de même que pour évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu? Les partenaires ont-ils préparé la voie à une formule de mise en oeuvre souple, qui tienne compte des différences parmi les gouvernements?

5.38 Lors de la mise en oeuvre de l'entente, les partenaires doivent respecter leurs promesses. Chacun doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui

définir des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs activités. Enfin, ils doivent coordonner leurs activités, faire le suivi des résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents sur la performance.

5.39 Les cas que nous avons examinés fournissent également des exemples de relations de travail « strictes-souples »; à la fois « strictes » quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale et « souples » quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement. Ainsi, les ministres responsables du Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada se sont entendus pour limiter les émissions d'anhydride sulfureux à 2 300 kilotonnes en 1994, en baisse par rapport aux 3 812 kilotonnes émises en 1980. L'atteinte de cet objectif, combinée à une action parallèle des États-Unis, devait réduire les dépôts acides à un niveau considéré comme acceptable pour protéger les systèmes aquatiques modérément sensibles. Le Programme laissait les gouvernements provinciaux libres de décider comment parvenir aux réductions; ils ont suivi différentes approches mais ont atteint leurs objectifs.

Travailler avec le secteur privé (chapitre 8)

5.40 Le secteur privé recherche aussi des formes plus souples de relations de travail et participe plus souvent à des mécanismes de coopération pour définir les problèmes et trouver des solutions. La gamme s'étend du partage de l'information et de la consultation à la création de nouvelles entités pour produire un bien ou assurer un service. Dans notre rapport de 1999, par exemple, nous avons indiqué que les programmes volontaires étaient un élément de base de la stratégie

fédérale de gestion des substances toxiques.

5.41 Les cas que nous avons examinés illustrent une progression allant de l'amélioration de l'efficacité de la réglementation par la coopération des gouvernements et du secteur privé, à la promotion de nouveaux outils de gestion et à l'intégration des facteurs économiques, sociaux et environnementaux dans la prise de décisions. Ressources naturelles Canada, par exemple, travaille avec Alcan Aluminium à un projet pilote visant à introduire les concepts de l'éco-efficacité dans les petites et moyennes entreprises de la région du Saguenay.

5.42 Les études de cas ont confirmé l'importance des éléments redditionnels et relationnels d'une bonne entente. Elles illustrent également l'importance d'un solide régime réglementaire, de même que l'importance d'avoir la capacité de faire respecter la réglementation, pour stimuler et soutenir les activités mises de l'avant en vertu de l'entente. L'engagement d'agir en temps voulu, une même compréhension des différences de comportement organisationnel entre le secteur public et le secteur privé — par exemple les divers niveaux de tolérance au risque et la nécessité de mettre l'accent sur la performance et les résultats concrets — sont d'autres facteurs importants d'une entente efficace entre le secteur privé et le secteur public.

Similitudes et différences

5.43 Comme nous l'avons indiqué, les participants des trois séries d'études de cas font ressortir plusieurs facteurs communs importants (voir la pièce 5.2). Nous avons conclu que la probabilité d'établir et de maintenir des relations de travail réussies est beaucoup plus grande si les représentants reconnaissent ces facteurs et en tiennent compte. Inversement, l'absence de tels facteurs fait augmenter le risque d'échec. Dans chaque

Les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes.

relation, l'obligation de rendre compte doit être énoncée clairement.

5.44 Nos études de cas ont également montré certaines différences importantes entre les trois types de relations de travail. Quand les ministères travaillent l'un avec l'autre, ils le font dans un cadre partagé où les organismes centraux peuvent aider à coordonner les activités et à résoudre les conflits. Lorsque les ministères travaillent avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, le besoin d'ententes officiellement négociées et documentées est plus grand. Quand les ministères travaillent avec le secteur privé, les partenaires doivent reconnaître le rôle de la réglementation et les différences culturelles entre secteur public et secteur privé, et en tenir compte.

Passer de la théorie à la pratique

5.45 Pour gérer leurs relations de travail efficacement, les ministères doivent adopter un point de vue plus vaste sur ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de

comptes. Ce n'est pas que les intéressés ne savent pas comment établir et maintenir des relations de travail et ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes.

5.46 Au sein du gouvernement fédéral uniquement, les caractéristiques de bonnes relations de travail ont été étudiées par des sous-ministres, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Centre canadien de gestion et le vérificateur général (voir la pièce 5.4). Il existe une somme de documents sur lesquels peuvent s'appuyer les personnes qui veulent établir de bonnes relations de travail. Les études de cas que nous avons examinées fournissent aussi plusieurs exemples de bonnes pratiques.

5.47 Mais savoir quoi faire ne suffit pas toujours. En 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré qu'« un vaste réservoir de renseignements existe déjà dans bon nombre de ministères » sur les partenariats avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé et des organisations non gouvernementales. Un an plus tard, les sous-ministres formant le Groupe de travail sur les questions

Pièce 5.4

Renforcer les relations de travail : le guide du lecteur

1995	Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes</i> Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Le gouvernement fédéral en tant que partenaire : les six étapes d'une collaboration réussie</i>
1996	Groupe de travail de sous-ministres, <i>Questions horizontales</i> Groupe de travail de sous-ministres, <i>Modèles de prestation de services</i> Groupe de travail de sous-ministres, <i>Valeurs et éthique</i>
1997	Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Repenser le rôle de l'État : un gouvernement pour les Canadiens</i>
1998	B. Guy Peters, Centre canadien de gestion, <i>La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination</i> Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Le service centré sur le citoyen et l'option de partenariat</i>
1999	Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 5, <i>Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral</i> Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23, <i>La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée</i>

horizontales faisaient la déclaration suivante :

Les principaux facteurs soutenant la gestion des questions horizontales ne sont ni nouveaux ni révolutionnaires. Pour tous les types de dossiers stratégiques, ils représentent les éléments fondamentaux du processus d'élaboration des politiques : nécessité de connaître la justification d'une initiative et les résultats prévus, compréhension claire des rôles et des responsabilités, sensibilisation au fait que la formulation des politiques peut prendre du temps, etc. Pour les grandes priorités — avec leurs processus intensifs taillés sur mesure — ces éléments fondamentaux revêtent une importance critique. Cependant, en raison des pressions d'ordre stratégique qui caractérisent ces initiatives, prendre d'emblée le temps de bien mettre en place les éléments fondamentaux demeure un problème constant.

5.48 Le défi consiste donc à passer de la théorie à la pratique. Dans son rapport, le Groupe de travail de sous-ministres a fait une série de propositions pour « aborder de plain-pied la gestion des questions horizontales » dans l'arène fédérale. Le Groupe de travail a noté que les organismes centraux et les ministères eux-mêmes avaient des rôles à jouer pour renforcer la gestion des questions horizontales. Il a recommandé notamment que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse un guide des « meilleures pratiques » du travail d'équipe au gouvernement fédéral.

5.49 Le Bureau du Conseil privé a un rôle essentiel à jouer pour assurer la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral. Il joue un rôle au niveau stratégique et à l'échelle du gouvernement : il surveille les questions horizontales et donne des conseils à ce sujet, il précise les rôles et les

responsabilités, il joue un rôle de dépannage et il effectue la planification à long terme des politiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, par le contrôle et la surveillance des nombreux aspects des activités gouvernementales qu'il exerce, est dans une position unique pour fournir une direction et des conseils sur les questions de gestion.

5.50 Le Bureau du Conseil privé devrait travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour veiller à ce que les principes et les éléments des relations de travail efficaces — au sein du gouvernement fédéral, entre les gouvernements et avec les organisations non gouvernementales — soient compris et appliqués par les ministères et organismes fédéraux.

Réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le développement durable est au nombre des questions stratégiques, de plus en plus nombreuses, qui touchent le mandat de bien des ministères et qui transcendent même les limites de l'administration fédérale. Dans le chapitre 5, on note que leur solution dépendra de l'efficacité des relations de travail et des partenariats que l'on réussira à établir. Nous sommes d'accord avec le commentaire fait au paragraphe 5.50. Nous le faisons déjà et nous continuerons de le faire en maintenant des contacts permanents avec les autres ministères. Diverses initiatives ont été lancées au cours des dernières années pour renforcer la capacité de gestion et d'élaboration des enjeux stratégiques horizontaux. Les études de cas dont il est question dans les chapitres 6 à 8 démontrent bien la nécessité de poursuivre ces initiatives pour bâtir la capacité.

5.51 Au chapitre 6, nous faisons une recommandation semblable au sujet des relations de travail entre les ministères. Ici, nous l'avons élargie pour inclure tous les cas où les ministères fédéraux

Les organismes centraux peuvent contribuer à une gestion plus efficace des enjeux qui sont du ressort de plusieurs ministères.

cherchent à travailler efficacement avec d'autres parties.

Conclusion

5.52 Le présent chapitre porte sur les principaux éléments de l'établissement et du maintien de relations de travail réussies dans le domaine du développement durable. Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Pour relever ces défis, les gouvernements cherchent de plus en plus à conclure des ententes de partenariat pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes.

5.53 Dans les domaines où la responsabilité est partagée, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte des objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles sont souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficacité

des programmes. Sans coopération et sans coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être considérés adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

5.54 La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Pour que les mécanismes de collaboration soient efficaces — que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte des objectifs communs — certaines caractéristiques sont souhaitables. Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de l'intérêt public sont les éléments fondamentaux d'un cadre pour ces mécanismes. Les participants à de tels mécanismes ont cerné eux-mêmes cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages clairs pour les organisations participantes; et l'intérêt, l'appui et l'engagement de la haute direction.



À propos de nos travaux

Objectif

Nos travaux avaient comme objectif d'examiner les principaux éléments qui sont essentiels à l'établissement et au maintien de relations de travail productives pour aborder les questions relatives au développement durable.

Étendue et méthode

Pour exécuter nos travaux, nous nous sommes inspirés des vérifications et des études connexes réalisées par le Bureau, nous avons examiné la documentation pertinente et nous avons effectué des études de cas sélectionnées. Nous avons utilisé une combinaison de méthodes de vérification et d'études.

- Le chapitre 6 porte sur la vérification de cas représentant la gamme des mécanismes de coopération entre ministères et organismes fédéraux. Le nombre de ministères visés se situait entre deux et plus de 20 et constituait une combinaison d'enjeux différents touchant le développement durable.
- Le chapitre 7 fait rapport sur une étude de cinq cas sélectionnés illustrant une gamme de mécanismes fédéraux-provinciaux-territoriaux, dans l'ensemble du Canada et dans certaines provinces. À chacune des ententes de coopération participaient aussi, à des degrés divers, des partenaires de l'industrie et des organisations environnementales.
- Le chapitre 8 présente une étude sur les partenariats entre les ministères gouvernementaux et le secteur privé aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. Les cas comprenaient des exemples novateurs qui mettaient l'accent sur des approches réglementaires, des systèmes de gestion de l'environnement et la prise de décisions intégrée.

On trouvera plus de détails sur l'étendue et les méthodes à la fin de chaque chapitre.

Aucune de ces études de cas n'a fait l'objet d'une évaluation complète. Nous nous sommes plutôt concentrés sur les relations de travail elles-mêmes. Nous croyons que les leçons tirées des études de cas peuvent s'appliquer à la plupart des types de relations de travail — au gouvernement fédéral, entre les gouvernements et avec les organisations non gouvernementales. Nos travaux ne permettent pas, cependant, de généraliser pour déterminer l'efficacité globale du gouvernement fédéral en tant que partenaire.

Équipe

Commissaire par intérim : Richard Smith

Directeurs : Peter Morrison (chapitre 6)

Gisèle Grandbois (chapitre 7)

Ron Bergin et Andrew Ferguson (chapitre 8)

Ryan Colley

Alain Sansregret

Erika Szenasy-Boch

Jean-François Tremblay

Nada Vranj

Suzanne White

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

Annexe

Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie

Pour garantir des *rappports* crédibles, il faut prévoir :

- des objectifs clairs et publics;
- des attentes de rendement concrètes;
- la mesure du rendement et des modalités de rapport appropriées.

Pour établir des *mécanismes redditionnels* efficaces, il faut prévoir :

- des responsabilités et des rôles clairs;
- des ententes de rendement qui correspondent aux compétences;
- une structure de gestion bien définie;
- un régime de surveillance approprié;
- des dispositions prévoyant la résolution des conflits entre partenaires;
- des dispositions prévoyant expressément des évaluations;
- des procédures en cas de rendement insatisfaisant;
- un régime de vérification approprié.

Pour garantir une *transparence* adéquate, il faut prévoir :

- l'accès public à l'information;
- la communication de l'information sur les principales politiques et décisions.

Pour protéger *l'intérêt public*, il faut prévoir :

- des dispositions relatives aux plaintes et aux recours des citoyens;
- des dispositions concernant la consultation du public et la rétroaction;
- des politiques pour promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public.

Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », 1999.