



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

UTILISER DES OUTILS HORIZONTAUX POUR TRANSCENDER LES FRONTIÈRES :

Leçons apprises et indicateurs de réussite

Table ronde
du CCG sur
les mécanismes
horizontaux

PRÉSIDÉE PAR
JAMES LAHEY

PAR ANDREA D. ROUNCE
ET NORMAN BEAUDRY



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

UTILISER DES OUTILS HORIZONTAUX POUR TRANSCENDER LES FRONTIÈRES :

Leçons apprises et indicateurs de réussite

Table ronde
du CCG sur
les mécanismes
horizontaux

PRÉSIDÉE PAR
JAMES LAHEY

PAR ANDREA D, ROUNCE
ET NORMAN BEAUDRY

Pour de plus amples informations ou des exemplaires de cette publication, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736

Les opinions émises dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion, 2002

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Table ronde de recherche-action sur les mécanismes horizontaux (Canada)

Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite

Président : Jim Lahey

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Using horizontal tools to work across boundaries.

Publ. aussi sur Internet.

ISBN 0-662-66410-8

No de cat. SC94-90/2002

1. Gestion par interaction.
2. Partenariat.
3. Décentralisation dans la gestion.
4. Administration publique (Science) – Canada.
 - I. Centre canadien de gestion.
 - II. Titre.
 - III. Titre : Using horizontal tools to work across boundaries.

JL75.C32 2002

352.3

C2002-980070-6F

UN MOT DU CCG

Une fonction publique qui apprend de façon continue est mieux disposée à saisir les occasions se retrouvant dans notre économie et notre société, lesquelles évoluent rapidement. La recherche est un important moteur pour l'apprentissage mais certains types de recherche sont mieux adaptés aux besoins des gestionnaires. C'est précisément ce que visent à accomplir les Tables rondes de recherche-action du CCG.

Ceci constitue la deuxième série de recherche que nous avons menée en utilisant cette formule à succès. En consultation avec les gestionnaires, le CCG a identifié cinq sujets essentiels requérant une attention immédiate :

- le mieux-être en milieu de travail;
- la prestation des services à l'interne;
- l'innovation dans la fonction publique;
- les mécanismes horizontaux;
- les sciences et les politique publiques.

Ces questions sont d'une importance stratégique pour l'ensemble de la Fonction publique du Canada et témoignent de l'expérience vécue par ses gestionnaires et leurs employés.

Le présent rapport de recherche a été publié par la Table ronde de recherche-action sur les mécanismes horizontaux. Il s'inspire de la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale de l'année dernière et de son rapport intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*.

Le CCG a eu de la chance que Jim Lahey préside ces deux Tables rondes. En plus d'être apprécié, le leadership dont il a fait preuve s'est révélé essentiel à la création d'une ressource additionnelle en gestion qui servira aux fonctionnaires de toute la fonction publique canadienne. Les nombreux participants à la Table ronde de même que les répondants et les spécialistes qui ont donné de leur temps et de leur savoir, et sans qui le présent document n'aurait pu voir le jour, ont également joué un rôle crucial pour la réussite du projet.

Jocelyne Bourgon



Présidente
Centre canadien de gestion

Description de la recherche-action

La recherche-action du CCG rassemble des praticiens et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Le groupe élabore des conseils pratiques pour relever les défis urgents en matière de gestion. Le processus de recherche est fondé sur des délibérations d'une Table ronde diversifiée ce qui constitue un forum idéal pour recueillir rapidement l'opinion de chacun et tirer profit de leurs connaissances, de leur compréhension du sujet et de leur expérience. Les travaux de recherche s'échelonnent sur une année.

Les défis de gestion faisant l'objet des Tables rondes sont identifiés par les sous-ministres et les gestionnaires selon leur degré d'importance et d'urgence pour l'ensemble de la fonction publique. L'objectif consiste à mettre au point des produits de pointe, bien ciblés et pratiques que les gestionnaires de la fonction publique apprécient particulièrement puisqu'ils peuvent les utiliser dans le cadre de leur travail.

La Table ronde bénéficie du soutien d'un secrétariat composé d'universitaires et de chercheurs de la fonction publique.

UN MOT DU PRÉSIDENT

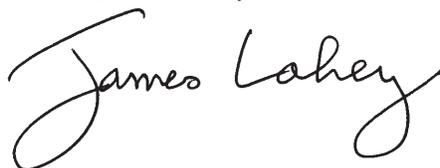
La mise en commun des ressources et des effectifs de divers ministères en vue de la réalisation de buts communs ne pourra que se généraliser davantage.

Le présent rapport rend compte des résultats d'une deuxième Table ronde sur la gestion horizontale parrainée par le CCG. Le rapport de l'année dernière, intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, portait sur des expériences pratiques, en particulier dans les domaines du leadership et de la culture. Le deuxième rapport porte sur les outils et les mécanismes.

Ensemble, les deux documents devraient orienter le lancement et le maintien d'une excellente coopération trans-organisationnelle.

Il convient de remercier tout particulièrement les gestionnaires qui nous ont généreusement fait part des leçons qu'ils ont apprises. C'est à Andrea D. Rounce, Norman Beaudry et quelques collègues du Conseil du Trésor, y compris Colin Freebury et Bruce Hurst, que revient le mérite d'avoir préparé le présent rapport. Geoff Dinsdale du CCG continue d'exceller en inspirant tous ceux qu'il rencontre et en nous poussant en douceur à respecter les échéanciers.

James Lahey



Président de la Table ronde du
CCG sur les mécanismes horizontaux

REMERCIEMENTS

Voici la liste des participants à la réunion de la Table ronde du CCG sur les mécanismes horizontaux du 5 février 2002.

Président : James Lahey, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Participants :

Robert Dick	Bureau du Conseil privé
Colin Freebury	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Bruce Hirst	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Robert Hoegg	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
Alison Taylor	Bureau du Conseil privé
Danielle Vincent	Développement des ressources humaines Canada

Secrétariat :

- Geoff Dinsdale (Centre canadien de gestion)
- Norman Beaudry (expert-conseil)
- Debbie Beresford-Green (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- Anna-Maria Raposo (Centre canadien de gestion)
- Andrea D. Rounce (étudiante au doctorat, Université Carleton)

Les membres de la Table ronde aimeraient remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à l'élaboration du présent rapport, entre autres les personnes-ressources, les participants aux groupes de discussion et les personnes qui ont assuré la publication. C'est grâce à leur concours que le présent produit sera utile aux gestionnaires de l'ensemble de la fonction publique du Canada.



TABLE DES MATIÈRES

Un mot du CCG	iii
Un mot du président	iv
Remerciements	v

POURSUIVRE LE VOYAGE ET PARFAIRE NOS CONNAISSANCES 1

CHAPITRE 1

Rappel des leçons apprises	1
Objet du présent document	2

DÉFIS ET LEÇONS 5

CHAPITRE 2

Examen des défis	5
Ressources : les défis	5
Dotation : les défis	6
Responsabilisation : les défis	7
Mise en relief des leçons apprises	8
Ressources : les leçons apprises	8
Dotation : les leçons apprises	9
Responsabilisation : les leçons apprises	10
Des leçons apprises à l'établissement de futures initiatives horizontales	12

GUIDE POUR L'UTILISATION D'OUTILS HORIZONTAUX 13

CHAPITRE 3

Aperçu	13
Ententes de collaboration : enjeux et éléments de réflexion	13
Établissement du cadre : ententes officielles	14
Établissement du cadre : protocole d'entente	14
Modes de financement	15
Sources de financement	15
Dispositions financières pour le transfert de fonds entre ministères fédéraux	17
Dispositions financières prises avec des parties extérieures au gouvernement	18
Principes influant sur le choix des dispositions financières	19
Types de paiements de transfert	19
Recours aux paiements de transfert	20
Ressources humaines	21
Gestion du risque	22
Un processus commun	23
Gouvernance et responsabilisation	24
Définir la gouvernance et la responsabilisation	24
Cohésion entre les responsabilités verticales, horizontales, et axées sur les citoyens	25

QUE NOUS RÉSERVE L'AVENIR? — LE VOYAGE SE POURSUIT	29	CHAPITRE	4
ANNEXE A : DOCUMENT CLÉS ET AUTRES DOCUMENTS	31	ANNEXE	A
ANNEXE B : MODÈLE DE PROTOCOLE D'ENTENTE	33	ANNEXE	B
ANNEXE C : APERÇU DES ÉTUDES DE CAS	37	ANNEXE	C
Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA)	37		
Le Programme La diversité, notre richesse	38		
Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba	39		
Réseau maritime canadien (CANMARNET)	40		

Rappel des leçons apprises

L'année dernière, le CCG a parrainé la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale. Les travaux de la Table ronde se sont inspirés des premiers jalons posés dans *Questions horizontales*, rapport du Groupes de travail des sous-ministres (1996), mais ils sont allés au-delà des questions touchant la politique horizontale pour s'étendre à un éventail plus grand d'enjeux horizontaux. Les travaux de la Table ronde s'inspiraient des expériences et des leçons apprises par les gestionnaires. Ils avaient pour but de faire un bilan des connaissances sur la gestion horizontale, de définir les connaissances de pointe et de les mettre à la disposition des fonctionnaires de tout le pays.

On a ainsi constaté qu'il est possible de définir les initiatives horizontales du point de vue des contenus partagés, qu'il s'agisse de simples informations, de ressources, de tâches et même de pouvoirs¹. Les initiatives horizontales peuvent donc s'assortir d'un nombre relativement limité ou considérable de contraintes touchant l'administration et la responsabilisation. Après avoir exploré ces diverses dimensions, la Table ronde en est venue à la conclusion que la gestion horizontale n'obéit à *aucune règle absolue ou simple* – il s'agit d'un art plutôt que d'une science.

Les conclusions de ces travaux se retrouvent dans le rapport de la Table ronde intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*². Le rapport est organisé en fonction des quatre dimensions de la gestion horizontale :

1. *Mobilisation des équipes et des réseaux* — Il est essentiel de pouvoir mobiliser des équipes et des réseaux pour lancer une initiative, en particulier devant des intérêts très arrêtés. Parmi les éléments habilitants, mentionnons :
 - ▶ le leadership;
 - ▶ le travail d'équipe;
 - ▶ les modèles mentaux partagés et l'utilisation d'une terminologie; et
 - ▶ la confiance.
2. *Élaboration de cadres communs* — L'élaboration de cadres communs permet de s'assurer que chacun vise les mêmes objectifs, ce qui suppose notamment :
 - ▶ avoir la même base de faits et la même compréhension des questions clés;
 - ▶ être clair et précis quant aux objectifs et aux résultats communs ainsi qu'en ce qui concerne les rôles et les responsabilités;
 - ▶ gérer la tension entre la reddition de comptes individuelle et la responsabilité collective; et
 - ▶ planifier et établir des rapports.

¹. Pour plus de renseignements sur les trois catégories de contenus partagés, voir le rapport de Conseils et Vérification Canada intitulé *Les obstacles au succès et le rôle du Conseil du Trésor* (le 13 mai 1998), p. 8.

². Hopkins, Mary, Chantal Couture et Elizabeth Moore. *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux* (2001). Document accessible à l'adresse suivante : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>

3. *Établissement de structures de soutien* — On peut utiliser diverses structures de soutien pour aider les gestionnaires à nouer des relations durables et à obtenir des résultats durables. Les structures officieuses nécessitent moins de ressources, sont plus souples et ont un effet moins contraignant sur les membres (p. ex., pratiques communes). Les structures officielles nécessitent beaucoup de ressources, mais sont moins ambiguës; elles requièrent certaines compétences et un savoir-faire en logistique; de façon générale, elles supposent des ententes écrites dans lesquelles les participants s'engagent à respecter certains plans d'action (p. ex., un protocole d'entente). Parmi les principaux éléments à retenir ici, mentionnons :

- ▶ mûrement réfléchir à la gamme de structures possibles et pertinentes;
- ▶ choisir le moment de façon stratégique;
- ▶ avoir à l'esprit que le caractère officiel des structures peut avoir une incidence sur la circulation, la qualité et la cohérence de l'information; et
- ▶ savoir que, lorsqu'on a affaire à une initiative promise à une fin concrète, les structures devraient être conçues de manière à faciliter l'établissement de relations plus durables.

4. *Maintien du dynamisme* — Les initiatives ont des hauts et des bas, ce qui signifie que les gestionnaires doivent travailler activement pour préserver l'enthousiasme de départ. Le leadership est important pour motiver les principaux intervenants, canaliser l'information pour que chacun demeure engagé et faire du travail horizontal une habitude. Ici, les éléments suivants se sont révélés importants :

- ▶ faire appel à un champion;
- ▶ tirer parti des petits succès;
- ▶ parfaire sans cesse ses connaissances;

- ▶ injecter l'argent à des moments stratégiques;
- ▶ établir des échéances; et
- ▶ admettre que des initiatives peuvent passer par quelques transitions critiques en cours de route.

Objet du présent document

Les membres de la première Table ronde sur les projets horizontaux ont clairement indiqué qu'on ne savait pas encore parfaitement comment gérer une initiative horizontale de façon efficace et efficiente. La gestion horizontale continue de se répandre dans la fonction publique, et les types et le nombre de partenariats³ ont augmenté au même rythme. Comme l'a souligné la Table ronde précédente :

La diversité des acteurs que l'on retrouve dans les réseaux horizontaux s'est accrue au cours des cinq à dix dernières années; la collaboration interministérielle ne représente qu'un aspect de la situation. Les administrations provinciales et municipales ainsi que toute une brochette d'intervenants ayant des intérêts et un bagage différents peuvent maintenant participer au processus. Il peut s'agir d'ONG, d'associations professionnelles, de bénévoles, de défenseurs, d'organismes de services et du secteur privé.

De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux, 2001

Même si on n'a pas encore étudié à fond les enjeux associés aux initiatives horizontales, les gestionnaires continuent de travailler en partenariats.³ Ainsi, les participants à la dernière Table ronde ont souligné la nécessité de nouveaux travaux portant sur les mécanismes et les structures associés au travail horizontal. Ainsi, on tente, dans le présent document, de répondre à un certain nombre de questions pratiques en suspens, notamment :

- Que peut-on faire pour aider les gestionnaires à mettre leurs ressources en commun dans une perspective horizontale?
- Comment peut-on assigner des ressources non financières à certains projets horizontaux?
- Comment peut-on faciliter la dotation interministérielle?

³. Tel qu'utilisé dans ce document, les termes partenaire(s), partenariat(s) ne se réfèrent pas au sens légal du terme mais plutôt, de façon générale, au sens non-légal d'une entente collaborative.

- Comment les gestionnaires peuvent-ils établir des relations hiérarchiques claires dans le cadre d'un projet horizontal?

Pour mieux comprendre ces enjeux sur le plan conceptuel, nous avons analysé les résultats de recherche disponibles. Pour établir comment les gestionnaires ont réglé ces problèmes sur le terrain, nous avons interviewé plus de 20 personnes qui participent ou ont participé à des initiatives horizontales. Parmi les initiatives évaluées dans le cadre du présent projet, citons :

- le Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA);
- le programme La diversité, notre richesse;
- l'Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba;
- le Réseau maritime canadien (CANMARNET).

En interviewant des gestionnaires qui avaient mis au point de telles initiatives et d'autres qui y avaient travaillé, nous avons été en mesure de nous faire une idée de leurs préoccupations et de la façon d'en tenir compte dans une perspective horizontale. Par ailleurs, nous avons discuté avec plus de dix représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui ont clarifié pour nous certains problèmes auxquels des gestionnaires ont été confrontés au jour le jour. Des spécialistes de tous les horizons, de la gestion des ressources humaines à la gestion des transferts financiers, nous ont fourni des renseignements grâce auxquels nous avons été en mesure de proposer certains moyens de relever les défis liés à la gestion horizontale. Le présent rapport a également bénéficié des travaux menés par le Groupe de travail pour la coordination des activités fédérales dans les régions, dirigé conjointement par le Bureau du Conseil privé et par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Ce qui ressort clairement, c'est que, pour gérer avec succès des mécanismes horizontaux, on doit tenir compte à la fois de la culture et des mécanismes. Le document de l'année dernière, *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, portait principalement sur les questions touchant la culture et le leadership. Le présent document porte surtout sur les outils horizontaux. Les deux documents représentent donc les deux côtés de la même médaille. Aussi devrait-on les lire tous deux. Nous vous invitons à lire d'abord *Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, puis, fort des connaissances de base acquises, le présent document.



Examen des défis

Les gestionnaires qui participent à des initiatives horizontales (qu'il s'agisse de programmes ou de projets) font face à de nombreux défis. Les partenaires associés à des initiatives horizontales sont confrontés à de nombreux problèmes. Comme il n'y a pas de manière officielle pour initier les participants à l'art de mener des initiatives horizontales, les gestionnaires doivent apprendre sur le tas.

Souvent, on dirait que les gestionnaires qui font de la gestion horizontale ne bénéficient ni d'un cadre ni d'un contexte. Il n'y a pas d'organisme interministériel qui s'en charge et, apparemment, aucun mécanisme n'est défini pour la mise en commun des ressources et aucun outil – seulement des attentes.

Un participant à l'interview

Or, il est impératif de comprendre les difficultés auxquelles font face les gestionnaires d'initiatives horizontales efficaces pour avoir une idée des moyens qu'ils ont pris pour les mener à bien et des leçons qu'ils en ont tirées.

Ressources : les défis

Il ne fait aucun doute que la réalisation d'initiatives horizontales menées avec d'autres ministères, d'autres ordres de gouvernement, des groupes communautaires ou des représentants du secteur privé est exigeante. En effet, les gestionnaires sont confrontés à des problèmes qui ne se posent normalement pas dans le cadre de projets auxquels participe un seul ministère.

Les tâches normalement simples, par exemple assurer le financement, fournir des ressources non financières et affecter du personnel à une nouvelle initiative, dans le respect de rapports hiérarchiques clairs, deviennent plus complexes lorsqu'il s'agit d'initiatives auxquelles participent plusieurs ministères.

Mise en commun des ressources financières

Veiller à ce qu'une initiative horizontale bénéficie de l'assise financière dont elle a besoin est essentiel à la réussite. Il semble facile d'obtenir la coopération des ministères, tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas à apporter de contribution financière. Souvent, cependant, les budgets limités dont ils disposent ont déjà été affectés. Compte tenu des priorités opérationnelles établies, les ministères ont du mal à trouver des fonds pour soutenir de nouvelles initiatives de coopération, même lorsque les avantages sont tangibles.

Ce travail horizontal est dans l'intérêt de tous, mais il ne fait partie du mandat de personne.

Un participant à la table ronde

Souvent, le détail du financement est incertain. Il arrive fréquemment que les ministères aient une façon qui leur est propre d'aborder la question du financement des projets de coopération. Les fonds engagés ne sont pas toujours transférés à temps, et ils ne le sont presque jamais au début de l'exercice. Souvent, les responsables du financement de l'initiative ne savent pas quand les sommes engagées leur parviendront.

Il n'est pas rare que le ministère responsable engage des fonds que ne lui ont pas encore remis les ministères partenaires. De façon générale, il peut être dangereux de s'engager à dépenser 250 000 \$ quand on n'a que 100 000 \$ dans son compte.

Un participant à l'interview

Dans bien des cas, des initiatives horizontales reposent sur des ententes verbales conclues entre ministères partenaires. Si elles ont l'avantage d'être souples, ces ententes peuvent poser des problèmes – en cas de roulement de personnel, on devra peut-être définir et présenter de nouveau les ententes verbales.

Mise en commun des ressources non financières

Trouver les locaux et le matériel nécessaires pour un projet horizontal peut présenter des difficultés particulières. Selon les gestionnaires, établir d'où les locaux et le matériel viendront et où ils seront situés pose problème.

Il importe de structurer les projets horizontaux en tenant compte des réalités ministérielles existantes en ce qui a trait aux locaux et au matériel.

Souvent, il n'y a pas de solution « idéale » indépendante du système actuel. Au lieu de faire le point sur la situation (déterminer, par exemple, les systèmes informatiques utilisés) et de trouver une solution adaptée aux conditions existantes, on a souvent intérêt à présenter un projet entièrement nouveau.

Un participant à l'interview

Souvent, c'est la technologie et le matériel existants au sein d'un ministère donné qui déterminent le niveau de fonctionnement d'un nouveau partenariat. Une telle situation peut engendrer de la tension,

à moins que tous les participants ne s'entendent pour dire qu'il est nécessaire et pertinent de travailler à l'intérieur de leurs propres limites. Si un ministère utilise un type de technologie donné dont ne se servent pas les autres ministères, il faudra trouver le moyen de faire place à la technologie multiple. En ce qui concerne le Réseau maritime canadien (CANMARNET), par exemple, les partenaires ont dû convenir du niveau de classification auquel le système d'information fonctionnerait. En dernière analyse, ils ont convenu qu'il fonctionnerait au niveau répondant le mieux aux besoins de la plupart d'entre eux.

Dotation : les défis

Les gestionnaires ont relevé divers problèmes liés à la dotation des projets horizontaux, au début, au milieu et vers la fin des projets. Dans le cadre de tels projets, on peut réaffecter des employés à l'intérieur des ministères ou encore embaucher des employés aux fins d'un certain projet. Chacune des deux options pose des problèmes particuliers.

Lorsqu'on embauche de nouveaux employés, on doit d'abord déterminer quel ministère les accueillera. Le problème est moins épineux lorsqu'il y a un ministère responsable disposé à assumer la responsabilité de la dotation du projet. Pour les ministères participants, une autre solution consiste à regrouper les employés au sein d'une entité commune, par exemple un secrétariat.

La procédure de dotation elle-même peut se révéler problématique. Selon le type de groupes qui participent au projet horizontal, les partenaires devront s'entendre au préalable sur certains éléments de la dotation. Comme l'a déclaré un répondant :

Où doit-on afficher l'avis de nomination? Au sein du ministère où la personne travaillera? Dans tout le gouvernement? Dans les locaux de tous les intervenants communautaires?

Un participant à l'interview

Une fois les employés sélectionnés, il arrive parfois que leur classification soit complexe. Les ministères n'utilisent pas tous les mêmes types de classification, ce qui peut nuire à la mutation de personnes d'un ministère partenaire à l'autre. En ce qui a trait à la mutation d'employés entre ministères participant à des projets horizontaux, un autre problème vient du fait que les partenaires n'ont pas toujours une idée claire des coûts que suppose le personnel qu'il convient d'inclure. Dans le cadre du programme La diversité, notre richesse, initiative ayant entraîné la mutation d'employés entre ministères, on a constaté que le transfert et la réception des fonds rattachés au personnel causaient souvent de la confusion.

Il arrive que les échéanciers des projets horizontaux compliquent la dotation. De nombreuses initiatives horizontales ont une « date limite », c'est-à-dire une date à laquelle les objectifs fixés devraient être atteints. Lorsque les projets sont assortis d'une date limite fixe, on doit donner aux employés détachés l'assurance qu'ils auront un emploi lorsque les travaux seront terminés. Sinon, ils risquent de partir avant la fin du projet à la recherche d'un autre poste, voire de refuser carrément de participer.

Même lorsqu'un ministère affecte des employés à un projet horizontal, des problèmes épineux se posent parfois. Des participants à l'interview ont souligné que le fait d'être associés à des projets horizontaux entraîne souvent des « récompenses » négatives. Souvent, on considère ces projets comme des « ajouts » à la charge de travail de membres du personnel.

Dans certains ministères, il y a de nombreux projets horizontaux. Les responsabilités du ministère responsable ne sont pas toujours claires du point de vue des engagements en matière de dotation. Les intéressés ne savent pas toujours quels seront les impacts de leur participation à un projet horizontal sur leur charge de travail.

Un participant à l'interview

Responsabilisation : les défis

D'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des organismes, des groupes communautaires et des représentants du secteur privé peuvent participer à des partenariats. Il importe de déterminer qui parlera au nom de l'initiative et qui sera chargé de la préparation de rapports. On doit maintenir et respecter des rapports hiérarchiques verticaux, même lorsque des ministères sont associés à des projets horizontaux.

Les gestionnaires qui prennent part à des projets horizontaux doivent trouver des moyens d'assurer le respect des rapports hiérarchiques verticaux, tout en veillant à l'atteinte des buts fixés. Comment un employé qui participe à un projet horizontal concilie-t-il des rapports hiérarchiques verticaux avec des responsabilités à l'égard d'autres organismes partenaires?

Rendre des comptes à l'égard d'un projet horizontal est exigeant – parfois, on doit affecter plus de ressources pour définir des rapports hiérarchiques clairs.

Un participant à l'interview

Il est parfois difficile de concilier les priorités de mon poste ordinaire avec les exigences du travail horizontal.

Un participant à l'interview

Des gestionnaires ont également souligné que la communication entre partenaires peut se révéler difficile. En raison de la composition diversifiée de partenariats horizontaux, la communication est essentielle à la reddition de comptes. Malheureusement, les ministères ne dépêchent pas toujours les mêmes personnes aux réunions des projets horizontaux. Cette situation pose des problèmes du point de vue de la continuité des communications entre partenaires. Il arrive que les communications se brouillent.

En ce qui a trait à la présentation de rapports, les pratiques des partenaires ne sont pas toujours uniformes. Dans le cas de rapports financiers, par exemple, un partenaire peut faire appel à des articles de rapport, tandis que l'autre rend des comptes par projet. Il devient alors nécessaire de faire traduire les chiffres en données que tous les partenaires peuvent utiliser.

Mise en relief des leçons apprises

L'importance de la planification est l'un des principaux enjeux soulevés par les participants à la Table ronde. En discutant entre eux, les partenaires participant à des projets auraient pu, au début, régler bon nombre de problèmes définis par des gestionnaires participant à des projets horizontaux.

À maintes reprises, des participants ont affirmé qu'ils apporteraient des modifications à leur façon de faire et à la structure du projet si l'occasion leur était donnée de tout reproduire depuis le début. Pour garantir la réussite d'une initiative horizontale, on doit impérativement veiller, avec le concours de tous les intervenants, à ce que des procédures soient adoptées dès le départ. Si, en raison d'une date limite, l'échéancier des projets est fixe, la planification revêt une importance encore plus grande.

Si vous avez une idée claire de ce que vous recherchez, vous devez à tout prix rencontrer vos partenaires à quelques reprises et mettre au point un plan.

Un participant à l'interview

Ressources : les leçons apprises

L'élément des projets horizontaux que le plus grand nombre de participants à l'interview modifieraient a trait aux accords de financement incertains entre partenaires. Si la mise en commun des ressources financières est difficile, les gestionnaires ont souligné qu'on peut la définir de manière à établir des règles du jeu claires pour les partenaires et les personnes participant aux projets en question.

La principale leçon apprise par les gestionnaires qui ont travaillé à des projets horizontaux est qu'on doit obtenir des engagements financiers pluriannuels fermes avant le début du projet. Tôt dans les négociations, on devrait signer des protocoles d'entente ou des lettres d'entente applicables pour la durée du projet ou d'une durée d'au moins trois ans pour les projets de longue haleine. Ce faisant, on éliminera une bonne part de l'incertitude qu'éprouvent les partenaires. Lorsque les initiatives parviennent à un degré raisonnable de prévisibilité, les employés peuvent se concentrer sur les tâches qui se rattachent à l'initiative plutôt que sur le financement.

Au stade de la négociation d'un protocole d'entente, on doit déterminer si un ministère assumera la responsabilité du projet et, le cas échéant, désigner le ministère en question. Les conseils régionaux peuvent constituer d'excellents facilitateurs de projets. Comme ils ne sont pas constitués en personnes morales, ils sont techniquement inaptes à gérer des fonds. Lorsque des ressources financières sont mises en commun pour la réalisation d'un projet horizontal, il est normalement essentiel de désigner un ministère responsable.

Les ministères doivent dégager un consensus sur les sommes nécessaires à la réalisation des buts du projet et s'entendre sur la participation de chacun des partenaires.

Il n'est pas nécessaire d'établir une formule pour déterminer la participation financière de chacun des partenaires. On devrait plutôt reconnaître que les ressources et le rôle de certains ministères sont supérieurs à ceux d'autres ministères. Dans ce contexte, les premiers devraient apporter une contribution plus grande au projet.

Un participant à l'interview

Cependant, des gestionnaires ont également souligné qu'il est crucial que les ministères plus petits – et donc moins en mesure d'apporter une contribution à des projets horizontaux – participent à part entière à la définition des orientations et des buts du projet. Dans certains cas, on a constaté que les ministères plus importants, qui agissent souvent à

titre de ministères responsables de projets horizontaux, ne consultent pas leurs partenaires autant qu'ils le devraient relativement aux buts et aux orientations des projets.

Un protocole d'entente devrait comprendre des renseignements sur la provenance des fonds au sein de chaque ministère participant, de même que sur le moment où ils seront transférés au ministère responsable. On devrait également y confirmer les modalités de transfert. C'est pourquoi :

Si l'initiative vise la prestation de services aux ministères partenaires, on peut simplement facturer les ministères participants.

Un participant à l'interview

Il faut confier le projet à un grand ministère responsable, doté d'une importante base de ressources : voilà une des recommandations clés des gestionnaires participant à des projets horizontaux. Le ministère en question peut ainsi assumer les dépenses à court terme, dans l'attente des fonds des ministères partenaires.

Les gestionnaires ayant négocié un protocole d'entente au début d'une initiative horizontale ont un dernier conseil à donner : plus tôt on associe la haute direction à la démarche, meilleures sont les chances d'obtenir les approbations opportunes de la part des ministères concernés.

Mise en commun des ressources non financières

La mise en commun des ressources non financières, par exemple les locaux et le matériel, ne s'est plus révélée aussi ardue que la plupart des participants à l'interview le craignaient. La plupart des gestionnaires n'ont pas eu à surmonter beaucoup de problèmes touchant l'emplacement du matériel (de nombreux ministères disposent d'un équipement suffisant pour apporter une contribution au projet) ou l'établissement des locaux du projet. Cependant, ils ont également fait observer que l'espace est le plus souvent rare et qu'on doit tenir des négociations pour assurer aux nouveaux projets l'accès aux locaux nécessaires.

Pour certaines initiatives, il est possible qu'on n'ait pas à faire l'acquisition de nouveau matériel et qu'il suffise de réaffecter ou de réutiliser le matériel existant. Dans de nombreux cas, ont indiqué des participants à l'interview, on a pu réaffecter le matériel des bureaux, sans avoir à faire l'acquisition de nouveaux appareils.

Les participants à l'interview ont également souligné qu'on a intérêt à faire le point sur le matériel et la technologie qu'utilisent les participants à l'initiative, de façon que tous les membres puissent participer à l'initiative. Dans un projet conçu pour améliorer la communication entre ministères, par exemple, les partenaires peuvent épargner temps et argent en faisant appel à des systèmes existants.

La prestation des ressources non financières devrait également faire partie du protocole ou de la lettre d'entente. Il importe de préciser la provenance des ressources et leur affectation en cas de démantèlement du projet.

Dotation : les leçons apprises

Aux premiers stades des initiatives horizontales, on doit décider où les employés seront établis : au ministère responsable, au sein de leur ministère d'attache ou à l'extérieur du gouvernement (dans un secrétariat, par exemple, comme c'est le cas pour le Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique). La discussion permettra d'éviter certains des problèmes de dotation auxquels se heurtent des gestionnaires.

Si les employés sont établis dans les ministères responsables, on doit également définir les rapports de supervision directe au sein de ces ministères. Il arrive que le fait de classer des employés à l'intérieur du ministère responsable entraîne des complications, notamment lorsque le ministère prêteur utilise des classifications différentes de celles du ministère emprunteur. Si les règles de classification ne sont pas nécessairement aussi restrictives qu'on l'imagine parfois, la procédure peut exiger du temps et se révéler éprouvante.

Les participants à l'interview admettent que les gestionnaires doivent pouvoir compter sur une forme quelconque de régime de récompenses pour les participants à des projets horizontaux. Au moment de l'évaluation annuelle des employés, il arrive souvent qu'on ne tienne pas compte de leur participation à des activités horizontales.

Pour participer à des projets horizontaux, on ne doit avoir ni l'épiderme ni le cœur sensibles.

Un participant à l'interview

On doit louer vivement les participants. Il est essentiel de reconnaître les participants à une initiative horizontale – l'initiative elle-même et la participation des employés doivent être considérées comme valables.

Un participant à l'interview

Des gestionnaires ont rappelé qu'il importe de définir la provenance des fonds alloués aux membres du personnel, lorsqu'ils ne sont pas rémunérés par leur ministère d'attache. Il est également essentiel que ces fonds tiennent compte du coût des avantages sociaux des employés. On doit aborder et clarifier ces questions au stade initial des décisions préalables à la conclusion d'un partenariat. On assurera ainsi la dotation harmonieuse du projet horizontal.

Plus tard, il est apparu évident que certains ministères s'attendaient à recevoir des salaires de la part du ministère responsable [pour les employés détachés], tandis que d'autres comptaient sur les salaires majorés de 20 % pour les avantages sociaux.

Un participant à l'interview

En tenant ces discussions au tout début, on évitera l'insécurité liée à la permanence des employés. Ces derniers doivent, d'une façon ou d'une autre, savoir que leurs emplois sont sûrs. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si les emplois ne sont offerts que pour la durée du contrat, les intéressés doivent être mis au courant de la situation. La signature de lettres d'entente sur la participation financière garantie des partenaires peut faire beaucoup pour renforcer le sentiment de sécurité professionnelle des employés.

En l'absence d'une entente pluriannuelle, on a toujours un moment d'angoisse en fin d'exercice – allons-nous survivre ou non?

Un participant à l'interview

Responsabilisation : les leçons apprises

Concilier l'horizontal et le vertical

Les rapports hiérarchiques ont été conçus selon un modèle organisationnel vertical, et on doit veiller à ce que les partenaires associés à des projets horizontaux soient en mesure de préserver ces rapports hiérarchiques, sans pour autant compromettre l'atteinte des buts de l'initiative horizontale. Dès le départ, on devrait obtenir un accord explicite de la part des partenaires et en inscrire les modalités dans un protocole d'entente (comme celui du programme du Business Council of Manitoba et des partenaires du Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique). Les partenaires devraient s'entendre sur qui parlera au nom de l'initiative et veiller à ce que la présentation de rapports repose sur des modalités claires et pertinentes, acceptables pour l'ensemble des partenaires concernés.

Des participants à l'interview ont également souligné qu'il conviendrait de discuter, tôt dans le processus, des mandats respectifs des ministères. On serait ainsi en mesure de préciser le type de participation dont chacun des ministères est capable.

On doit désigner un champion du projet ayant pour mandat de rappeler aux intéressés les avantages de la participation à des initiatives horizontales.

Un participant à l'interview

Lorsque les buts du projet sont conformes à ceux du ministère, aucun problème de reddition de comptes ne se pose.

Un participant à l'interview

Lorsque des paliers de gouvernement différents participent à des partenariats horizontaux, des questions de compétence se posent presque inévitablement. De nombreux participants à l'interview sont d'avis qu'on doit, dans ce cas, faire preuve de la plus grande prudence. On devrait définir avec soin les tâches se rattachant à de telles initiatives de manière à ne pas empiéter sur le mandat des ministères. Si, dans de nombreux cas, on envisage la *gestion* horizontale d'un secteur particulier dans une région (p. ex., les pêches ou l'expédition), des conflits

entre partenaires ne manquent pas d'éclater. Dans le cadre de partenariats maritimes existants (p. ex., le CCIZCA et CANMARNET), les partenaires font souvent ressortir l'importance que revêt l'échange d'information entre partenaires participant à des initiatives horizontales. En accordant une attention toute particulière aux mandats des divers partenaires, on peut créer une initiative qui ajoute de la valeur sans empiéter sur tel ou tel mandat.

Ouvrir des voies de communication entre partenaires

Un autre enjeu défini par les gestionnaires a trait à la nécessité d'établir des voies de communication entre partenaires participant à une initiative horizontale. Il est essentiel de veiller à ce que ces voies de communication demeurent ouvertes. On doit impérativement compter sur la communication pour que tous les partenaires soient tenus au courant des activités de l'initiative. On s'assurera ainsi qu'elles sont conformes aux intentions initiales des partenaires.

Inciter les ministères partenaires à dépêcher les mêmes représentants aux réunions des comités de direction ou des comités organisationnels le plus longtemps possible constitue un moyen d'établir de solides réseaux de communication. En apprenant à se connaître, les partenaires en viennent à mieux comprendre les problèmes des autres. On bâtit la confiance, ce qui permet de jeter les bases de futurs projets de collaboration.

Répondre aux besoins des partenaires en matière de présentation de rapports

La reddition de comptes suppose notamment le respect des mandats et la présentation des résultats d'une manière qui convienne à chacun des ministères participants. Dans le cadre de l'Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba, on a eu soin de ventiler la liste des participants selon leur statut et leur lieu de résidence pour permettre à Affaires indiennes et du Nord Canada d'établir sa contribution financière en fonction de la population (les Indiens vivant dans des réserves), conformément au mandat que prévoit la loi. Puisque, en dernière analyse, ce sont les ministères qui doivent rendre

compte des résultats de leurs dépenses, on doit motiver les décisions prises dans le cadre d'initiatives horizontales auprès de chacun des ministères participants.

S'il n'y a pas déjà de système en place, les partenaires doivent en créer un qui produise des rapports répondant aux besoins de tous les partenaires. Des ministères participant à de nombreuses initiatives ont pris des mesures pour modifier leurs présentations et leurs structures de données pour mieux s'adapter à celles qu'utilisent d'autres ministères et organismes.

Plusieurs participants ont également fait ressortir l'importance que revêt la reddition de comptes aux intervenants non gouvernementaux. Dans le cadre de projets horizontaux, il n'est pas toujours possible de confier à un ministère donné la responsabilité des relations avec la collectivité. Parce qu'il est possible qu'un certain nombre de ministères partenaires entretiennent avec la collectivité des rapports différents relativement au projet, il importe de veiller à ce que les modalités du programme soient transparentes.

La présentation des résultats aux partenaires et aux intervenants communautaires peut prendre de multiples formes. Dans le cadre d'une initiative horizontale, on fait appel à diverses méthodes pour communiquer les résultats : un rapport mensuel transmis par courrier électronique, des renseignements affichés dans le site Web et des rapports à caractère plus officiel contenant des données sur les ressources financières et les résultats, soumis aux membres du comité de direction, qui s'en servent pour rendre des comptes à leur propre ministère. Les partenaires utilisent les rapports officiels et les données communiquées par courrier électronique dans leurs communications internes. Ils s'assurent ainsi que leurs ministères respectifs sont au courant des activités et des réussites de l'initiative. On peut également faire appel à des évaluateurs de l'extérieur pour s'assurer que les partenaires profitent de leur participation à une initiative horizontale donnée.



Des leçons apprises à l'établissement de futures initiatives horizontales

Une dernière leçon a trait à l'importance de la transmission des connaissances acquises par les participants. La haute direction doit appuyer les employés qui participent à des initiatives horizontales et veiller à ce que ces derniers puissent consulter d'autres personnes ayant vécu des expériences analogues.

Si seulement j'avais pu parler à quelqu'un qui était déjà passé par là, je me serais épargné beaucoup d'efforts et d'angoisse.

Un participant à l'interview

Dans le cadre d'une initiative horizontale, les procédures ne sont pas toujours aussi officielles qu'elles pourraient l'être dans le cas d'une initiative propre à ce ministère. En raison des nombreuses procédures officieuses et ententes verbales, on doit, en cas de roulement de personnel, réinventer ces procédures et ces ententes. Il est donc vital de codifier les procédures de manière à pouvoir les léguer à d'autres sans interruption. Il est périlleux qu'une initiative tout entière dépende des connaissances d'une seule et même personne. Or, c'est souvent ce qui se produit dans un projet horizontal.

Aperçu

La présente section a pour but de présenter certaines des considérations clés à prendre en compte au moment de l'établissement de mécanismes horizontaux. Elle s'inspire principalement de rapports et de guides du Conseil du Trésor. On a choisi ou synthétisé de l'information provenant de ces documents afin d'adapter le contenu aux situations qui se présentent le plus souvent aux fonctionnaires régionaux des ministères au stade de la conclusion de partenariats ou d'ententes de collaboration. Ainsi, le présent chapitre a été conçu à titre de guide, mais on ne devrait pas l'utiliser à la place de documents officiels (p. ex., des lois, des règlements, des politiques, etc.).

Ententes de collaboration : enjeux et éléments de réflexion

Les ententes horizontales peuvent être catégorisées de maintes façons. Étant donné leurs fins (p. ex., la coordination des services de soutien aux fins de l'élaboration de politiques et de l'exécution de programmes), on peut, par exemple, les ranger dans un continuum. On peut également les catégoriser en fonction des éléments partagés, comme le montre le tableau 1. On ne doit y voir ni une taxonomie exclusive ni une orientation absolue. Les informations présentées ici ne constituent qu'un outil d'analyse de certains des défis liés à la gestion horizontale.

Tableau 1⁴

La fonction : éléments partagés	Conséquences
Ententes de consultation (partage de l'information) Renvoie au partage de l'expertise et de l'information entre des parties. Les problèmes de reddition de comptes sont minimes, la reddition de comptes et les pouvoirs n'étant pas modifiés.	Statut : officiel ou officieux Ress. fin. : limitées RH : limitées Reddition de comptes : limitée Risques : limités
Ententes de contribution (partage des ressources) Renvoie à la mise en commun de ressources entre les parties, mais pas au partage des tâches ni des employés. Des problèmes peuvent se poser si l'argent est utilisé à des fins autres que celles qui ont au départ été approuvées par le Parlement.	Statut : officiel Ress. fin. : modérées/élevées RH : limitées Reddition de comptes : limitée/modérée Risques : limités/modérés
Ententes de coordination (partage des tâches) Renvoie au partage des tâches ou de l'administration; les responsabilités existantes ne sont pas touchées. Deux ou plusieurs ministères coordonnent des activités pour atteindre un objectif donné, sans échanger de pouvoirs décisionnels.	Statut : officiel Ress. fin. : élevées RH : modérées/élevées Reddition de comptes : limitée/modérée Risques : limités/modérés
Ententes de collaboration (partage des pouvoirs) Renvoie à plus que de simples partages des tâches; il y a partage des pouvoirs prescrits, ce qui suppose habituellement une intervention ministérielle. Ce type d'ententes soulève des problèmes de reddition de comptes particuliers, la gestion partagée obligeant les ministres concernés à assumer collectivement la responsabilité des résultats.	Statut : officiel Ress. fin. : élevées RH : élevées Reddition de comptes : élevée Risques : modérés/élevés

⁴. Ces catégories reposent sur les quatre catégories définies dans le rapport de Conseils et Vérification Canada intitulé *Les obstacles au partenariat et le rôle du Conseil du Trésor* (le 13 mai 1998), p. 8. On a créé la colonne des conséquences simplement pour inciter les lecteurs à commencer à réfléchir à certaines des conséquences et à certains des défis associés aux activités horizontales.

Établissement du cadre : ententes officieuses

Dans le tableau ci-dessus, on définit les situations dans lesquelles les ententes officielles ou officieuses s'imposent. Si le présent chapitre porte principalement sur les ententes officielles, il convient de dire quelques mots au sujet des cas où il n'est peut-être pas nécessaire de consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la conclusion d'une entente officielle entre parties qui acceptent de coopérer à un projet.

Lorsque des parties acceptent de faire équipe sans que des ressources soient transférées d'un partenaire à l'autre, il n'est peut-être pas nécessaire de conclure un protocole d'entente officiel. Cependant, il peut malgré tout se révéler utile d'établir certains documents (p. ex., le procès-verbal de réunions ou des lettres) pour clarifier les contributions et les attentes de chacun. À tout le moins, de tels documents pourraient permettre d'assurer la continuité de la coopération et l'harmonie des transitions au gré des changements de responsables.

Lorsque le partage des coûts est occasionnel et peu important, on n'a peut-être pas besoin d'élaborer un protocole d'entente. Imaginons par exemple qu'il convienne de passer un marché pour l'acquisition d'un service au profit de ministères partenaires et qu'il se révèle plus pratique et plus efficient que l'un des ministères partenaires se charge de l'administration. On peut simplifier la comptabilité en évitant les paiements anticipés. Ainsi, on n'est pas tenu de constituer un compte d'attente des autres ministères (on y reviendra ci-dessous). Toutefois, il faut conclure une entente financière par écrit. Cette entente est nécessaire à l'imputation et au recouvrement de frais pour les biens et les services transférés d'un crédit à l'autre. Une telle entente devrait comprendre :

- une définition claire des responsabilités respectives des parties concernées;
- le détail des biens et services à fournir;
- les dates de livraison des biens ou des services en question;
- les coûts estimatifs;
- les modalités de recouvrement;
- toute autre modalité jugée nécessaire.

Il importe de remarquer que les transferts de coûts entre crédits budgétaires se limitent aux coûts supplémentaires. On ne devrait ni imputer ni recouvrer des coûts fixes ou ventilés, par exemple ceux qui sont compris dans les crédits du programme qui fournit les biens et les services. Lorsque les frais d'administration que supposent l'imputation et le recouvrement des transferts sont excessifs par rapport à la valeur des biens ou des services visés, les ministères devraient envisager de fournir les biens ou les services gratuitement.

Établissement du cadre : protocole d'entente

En ce qui concerne les ententes officielles, on trouvera ci-dessous une liste de contrôle qu'on peut utiliser pour la planification de base⁵, après l'avoir adaptée selon les circonstances et les parties concernées :

- ✓ une analyse de situation qui démontre l'opportunité d'une collaboration;
- ✓ l'objet de la collaboration et un énoncé précis des objectifs partagés;
- ✓ une définition claire des rôles (dans le respect des mandats) et des responsabilités;
- ✓ une définition claire des besoins et des résultats escomptés pour chacun des participants, pour le partenariat et pour les bénéficiaires du service ou du programme;
- ✓ un accord sur le processus décisionnel, sur la reddition de comptes (collective et individuelle) de même que sur le mode de fonctionnement;
- ✓ la détermination des risques et un accord quant à l'attribution de la responsabilité des risques et quant à la façon de les gérer;
- ✓ les mesures convenues pour déterminer les résultats;
- ✓ un accord sur les contributions de chacun des partenaires (programmes, expertise, informations, ressources financières, employés, matériel ou locaux, etc.);

⁵. La liste de contrôle repose sur des renseignements contenus dans le document intitulé *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : les six étapes d'une collaboration réussie*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995.

- ✓ un accord sur le partage des avantages;
- ✓ un accord sur les méthodes comptables de même que sur les procédures de vérification et d'évaluation;
- ✓ un accord sur les méthodes de règlement des problèmes et des différends de même que sur la cessation de la relation;
- ✓ un accord sur la présentation des rapports, l'échange d'information, les communications internes et externes au public et les consultations auprès des intervenants.

Les sections qui suivent ont pour but de donner une idée générale des principaux facteurs énumérés. De façon plus précise, on y met l'accent sur les éléments partagés, à savoir les fonds, les employés, les risques et les responsabilités.

Modes de financement⁶

Sources de financement

Une fois qu'on a déterminé que le partenariat est le mode d'exécution approprié pour une initiative ou un projet donné, l'étape suivante consiste à déterminer la provenance des fonds et l'accord financier qui conviennent.

Les fonds peuvent provenir de crédits habituels (y compris un budget de fonctionnement, des subventions et des contributions, des investissements), d'autorisations spéciales de dépenser les recettes (p. ex., des fonds renouvelables et des crédits nets) ou des comptes à fins déterminées constitués pour des situations précises. On trouvera ci-dessous un examen des différentes sources de financement pouvant soutenir l'exécution de programmes.

Crédits habituels

On peut utiliser des crédits habituels lorsque le gouvernement lui-même se charge de la prestation des services au moyen d'ententes financières conclues avec des tierces parties ou d'ententes de partenariats

(p. ex., des paiements de transfert). Les Lois de crédits rendent compte du principe selon lequel le Parlement octroie des fonds à des fins précises; par conséquent, on ne peut les utiliser à d'autres fins. On ne peut pas non plus les faire passer d'un crédit à l'autre sans l'approbation préalable du Parlement (au moyen du processus du Budget des dépenses).

Les crédits habituels se composent généralement de budgets de fonctionnement (les salaires de même que le fonctionnement et l'entretien) et les budgets d'investissement. On utilise ces ressources lorsque les ministères assument directement l'exécution de programmes, par opposition aux paiements de transfert auxquels le gouvernement recourt pour soutenir financièrement les activités d'organismes de l'extérieur qui contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux (pour plus de détails sur les paiements de transfert, voir la section suivante).

De façon générale, on recourt aux fonds de fonctionnement et d'investissement lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes sont réunies :

1. le mandat du ministère autorise les activités proposées, et les activités en question cadrent avec les objectifs du programme;
2. le gouvernement fédéral se charge directement de l'exécution du programme;
3. les dépenses ont trait à des biens ou à des services dont l'acquisition soutient directement des activités du ministère;
4. le travail est effectué à l'interne parce qu'il s'agit d'une solution rentable;
5. le travail est confié à des sous-traitants lorsqu'il s'agit du mode d'exécution du programme le plus rentable;
6. les dépenses ont pour objet de soutenir des services ministériels; et
7. l'objectif consiste à faire l'acquisition d'actifs majeurs ou mineurs nécessaires au soutien des objectifs du programme.

⁶ L'information utilisée dans les sections portant sur les modes de financement et les dispositions financières provient du document du Conseil du Trésor intitulé *Guide des dispositions financières et des modes de financement*.

Paiements de transfert (subventions et contributions)

Les paiements de transfert sont des paiements du gouvernement fédéral qui ne lui procurent ni biens ni services. Normalement, les paiements de transfert sont définis dans le Budget des dépenses. Les subventions sont des paiements effectués sans condition. À ce titre, ils ne sont pas soumis à une vérification. Le Parlement les assujettit donc à des restrictions touchant le montant, le bénéficiaire et souvent les fins admissibles. Les contributions sont des paiements effectués à certaines conditions et donc soumis à des vérifications. Ils ne sont pas aussi restrictifs que les subventions.

Autorisations de dépenser les recettes

Les autorisations de dépenser les recettes conviennent aux activités conçues pour faire leurs frais et à celles qui s'autosuffisent en partie, mais pas entièrement. Les fonds renouvelables et les crédits nets appartiennent à cette catégorie.

Les mécanismes de dépenses des recettes s'appliquent à des activités dotées d'un mandat stable, à des groupes de clients identifiables et à des activités financées en tout ou en partie par des frais d'utilisation ou d'autres sources de revenu.

Indiquons que le pouvoir d'imputer des frais ne constitue pas en soi une autorisation de dépenser les recettes qui en découlent. À moins que le Parlement ne vous ait autorisé à dépenser les recettes, ces dernières doivent être toutes dépensées dans le compte du Trésor et ne peuvent être réutilisées.

Fonds renouvelables — Le fonds renouvelable consiste en une autorisation permanente du Parlement d'effectuer des paiements à même le Trésor pour financer des activités. Le type d'activités est financé presque entièrement par les utilisateurs et est généralement considéré comme autosuffisant.

Les crédits nets — Les crédits nets sont un moyen différent de financer certains programmes ou activités lorsque le Parlement autorise un ministère à utiliser des recettes pour couvrir des dépenses directement engagées pour des activités déterminées

et qu'il autorise les ressources financières nettes pour un exercice à la fois. Suivant le régime des crédits nets, les utilisateurs financent une partie seulement des coûts du programme, tandis que le reste est financé par d'autres sources de recettes gouvernementales.

Comptes à fins déterminées

Lorsque les ministères reçoivent des fonds à une fin particulière, ces fonds sont comptabilisés séparément dans ce qu'on appelle un « compte à fins déterminées » : on s'assure ainsi que les fonds en question ne sont utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été reçus. Les gestionnaires sont ainsi en mesure de mieux contrôler et administrer l'argent.

Au moment de la conclusion de partenariats avec des entités non fédérales, les circonstances suivantes peuvent se présenter :

- Le gouvernement du Canada reçoit des paiements anticipés d'entités externes participant à des partenariats, des ententes à frais partagés et des projets conjoints.
- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds à titre de contributions conditionnelles, cadeaux, legs et dons. Si le but pour lequel ces sommes doivent être dépensées est clair et précis, le gouvernement ne peut utiliser ou dépenser ces fonds que pour les raisons données.
- Le gouvernement du Canada reçoit des fonds lorsqu'il administre un programme ou le volet d'un programme pour le compte d'une province.

Les demandes d'ouverture de comptes à fins déterminées doivent être soumises au Receveur général et répondre à ses exigences. À moins qu'une loi ne l'autorise expressément, aucun intérêt n'est payé sur les cadeaux, legs et dons à l'État, les contributions reçues en vertu d'ententes à frais partagés ou de coentreprises et les fonds affectés à une fin particulière.

Dispositions financières pour le transfert de fonds entre ministères fédéraux

Règlements interministériels

Les règlements interministériels sont probablement le mode de transfert de fonds entre ministères le plus fréquent et le plus facile. Avec l'adoption de la Stratégie d'information financière (SIF) en 1999, on a remanié la procédure pour simplifier et accélérer les opérations. Ainsi, c'est habituellement le créancier qui lance l'opération à l'aide du Système normalisé des paiements (SNP) plutôt que le débiteur. Cette procédure devrait améliorer considérablement le traitement des règlements ministériels. Pour réaliser des gains d'efficacité, les ministères ont toutefois besoin de processus administratifs bilatéraux disciplinés et rapides qui s'intègrent aux arrangements commerciaux entre eux. Ces processus doivent être bien compris et documentés. La rapidité du traitement n'est pas une exigence nouvelle, mais elle revêt plus d'importance parce qu'elle veillera à ce que les règlements interministériels soient traités avec promptitude et exactitude. En éliminant l'un des irritants les plus fréquents, la procédure pourra contribuer considérablement au maintien et au renforcement de bonnes relations dans un partenariat.

Budget des dépenses (Budget principal des dépenses ou Budget supplémentaire des dépenses)⁷

Par ailleurs, un ministère (responsable du financement) qui souhaite confier à un autre ministère l'administration d'un programme peut demander que les pouvoirs de dépenser soient transférés à un ministère engageant les dépenses au moyen du processus du Budget des dépenses. Dans ce cas, les pouvoirs de dépenser seront transférés, et non délégués. Le ministère engageant les dépenses se chargera de plein droit de l'exécution du programme. Selon cette option, il convient d'indiquer que le ministère engageant des dépenses assumera l'entière responsabilité de l'exécution du programme et devra rendre compte de toutes les dépenses imputées à son budget.

Ces pouvoirs feront l'objet d'un protocole d'entente signé par les deux ministères. Normalement, on n'a pas besoin d'une présentation au Conseil du Trésor distincte. Cependant, le Conseil du Trésor n'autorise le transfert qu'après avoir reçu une copie du protocole d'entente. Le Budget des dépenses doit également rendre compte des modifications éventuelles.

Compte d'attente des autres ministères

Lorsqu'il est plus efficace pour un ministère d'administrer un programme ou d'effectuer des paiements au nom d'autres ministères, situation qui est généralement à l'origine de la conclusion d'ententes de partenariat entre ministères, le ministère chargé de l'administration a normalement recours à un compte d'attente des autres ministères.

Un compte d'attente des autres ministères a pour but d'améliorer l'efficacité de l'exécution des programmes. Il vise à améliorer le processus décisionnel et la gestion des ressources. La création d'un compte d'attente des autres ministères crée dans les faits une « marge de crédit » qui permet au ministère engageant les dépenses d'imputer des dépenses au nom des ministères chargés du financement.

En vertu d'un protocole d'entente, le ministère chargé du financement délègue son pouvoir de dépenser (jusqu'à une limite préétablie) au ministère engageant des dépenses, tout en conservant l'entière responsabilité de l'utilisation des ressources. On débite du crédit du ministère chargé du financement le montant versé dans le compte d'attente du ministère engageant les dépenses. Tout au long de l'année, le ministère engageant les dépenses doit imputer au compte d'attente des autres ministères toutes les dépenses liées au programme. À la fin de l'exercice (ou plus souvent, selon ce qui est prévu dans le protocole d'entente), tous les débits effectués aux termes du protocole d'entente doivent être transférés du compte en suspens du ministère engageant les dépenses au crédit du ministère chargé du financement.

⁷ Informations tirées de notes fournies par la Direction de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor (janvier 2002).

Pour qu'un compte d'attente des autres ministères puisse être créé et utilisé pour autoriser des paiements à même le Trésor, quelques conditions doivent être réunies :

- Le ministère chargé du financement doit être autorisé par la loi à effectuer des paiements dans le cadre du programme (p. ex., des fonds sont alloués par crédit, et le ministère chargé du financement est autorisé par la loi à mener des activités dans le cadre du programme en question).
- Le ministère chargé du financement et le ministère engageant les dépenses doivent signer un protocole d'entente définissant l'assise des pouvoirs, les responsabilités de chacun, les activités ou les programmes précis à administrer, la limite des dépenses et d'autres conditions pertinentes. Le protocole d'entente doit comprendre une délégation de pouvoir explicite permettant au ministère engageant les dépenses d'administrer le programme et d'effectuer des paiements au nom du ministère chargé du financement jusqu'à concurrence d'une limite prédéterminée.
- Le ministère engageant les dépenses doit pouvoir s'appuyer sur un cadre de gestion approprié pour entreprendre le programme et effectuer les paiements applicables (p. ex., les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour un programme de contributions).
- Le ministère chargé du financement et le ministère engageant les dépenses doivent effectuer les opérations comptables pertinentes conformément au *Manuel de comptabilité selon la Stratégie d'information financière*.
- Le ministère engageant les dépenses ne peut imputer au compte d'attente des dépenses supérieures à la limite prescrite ou au montant crédité au compte (le compte ne peut être en situation de débit).

- Selon un calendrier convenu, le ministère engageant les dépenses doit régulièrement rendre compte au ministère chargé du financement des opérations comptables effectuées dans le compte d'attente.
- Le compte d'attente (du ministère débiteur et du ministère créditeur) doit être vidé à la fin de l'exercice, et on doit rendre compte de toutes les dépenses effectuées dans les limites des crédits du ministère chargé du financement.

On trouvera à l'annexe B un modèle de protocole d'entente pour le transfert de fonds entre ministères.

Dispositions financières prises avec des parties extérieures au gouvernement

Si le présent chapitre porte principalement sur les partenariats interministériels, les occasions de coopération auxquelles s'associent des organisations extérieures au gouvernement fédéral sont de plus en plus fréquentes. On trouvera ci-dessous quelques notions de base qui devraient régir l'établissement de telles dispositions.

Les dispositions financières prises avec les parties extérieures peuvent comprendre des critères d'admissibilité, une entente précisant les obligations de chacune des parties et des modalités définissant les exigences minimales à inclure dans l'entente.

Il existe de nombreux types de dispositions financières et de modes de financement. Dans la présente section, on ne retient que ceux qui sont le plus fréquemment utilisés dans le cadre d'ententes avec des partenaires de l'extérieur du gouvernement fédéral.

*Principes influant sur le choix des dispositions financières*⁸

Une fois les objectifs de l'entente de coopération définis et les partenaires éventuels identifiés, on peut procéder au choix des modes de financement et des dispositions financières. Certains principes de base influent sur le processus décisionnel et définissent le cadre dans lequel les décisions sont prises. Aux fins du présent document, nous avons retenu sept principes de base.

- 1. Contrôle parlementaire** — La *Loi de crédit* précise les sommes et indique à quelles fins les fonds peuvent être utilisés. Sauf indication contraire dans le libellé du crédit, il y a péremption des crédits à la fin de l'exercice. Aussi, toutes les recettes et tous les autres deniers publics doivent être déposés dans le Trésor et ne peuvent être réutilisés, à moins d'une autorisation de dépenser des recettes.
- 2. Pouvoirs** — Les lois déterminent les pouvoirs attribués aux ministères pour l'exécution de leurs programmes. Des lois générales, comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*, prévoient une autre voie législative par laquelle des pouvoirs peuvent être obtenus. Les autorisations et les politiques de passation des marchés émanant du Conseil du Trésor prévoient aussi des voies non législatives par lesquelles des pouvoirs sont consentis aux ministères.
- 3. Gestion du risque** — Pour analyser et évaluer les risques, on cherche à déterminer les dangers éventuels, et les facteurs et les types de risques, y compris les risques financiers, auxquels sont exposés les biens ministériels, ainsi que les activités et les intérêts des programmes.
- 4. Obligation de rendre compte** — En dernière analyse, les ministères doivent rendre compte au Parlement de l'utilisation efficace et efficiente des ressources consenties pour la réalisation des objectifs d'un programme.

5. Contexte financier — La rareté des ressources oblige les ministères à réévaluer constamment leurs modes d'exécution de programmes et leurs modes de financement de sorte qu'ils soient tous les deux rentables.

6. Rentabilité — Pour exécuter les programmes de façon plus efficiente et efficace, on doit impérativement posséder des renseignements exacts sur les coûts ainsi que de l'information qualitative.

7. Divulgence — La divulgation de renseignements financiers est un principe essentiel auquel on se conforme par le dépôt des rapports de rendement ministériel et des comptes publics. La divulgation permet de s'assurer que les objectifs fixés par le Parlement et le gouvernement sont en voie de réalisation.

Types de paiements de transfert

Les paiements de transfert sont des transferts d'argent du gouvernement fédéral à des particuliers, à des organisations ou à d'autres niveaux de gouvernement, effectués en vue d'appliquer la politique gouvernementale ou d'exécuter les programmes. Le gouvernement fédéral :

- ne reçoit pas directement des biens ou des services, comme dans le cas d'une opération d'achat ou de vente;
- ne compte pas être remboursé dans l'avenir, contrairement à un prêt;
- ne compte pas sur un rendement financier, contrairement à l'investissement fait par le secteur privé.

Bien qu'il existe de nombreux types de paiements de transfert, la présente section ne porte que sur les subventions et contributions.

Subventions — Une subvention ou une catégorie de subventions est un paiement de transfert inconditionnel par lequel le gouvernement choisit d'appliquer sa politique ou d'exécuter ses programmes en versant des sommes à des particuliers ou à des organisations. Les critères d'admissibilité et les demandes reçues

⁸ *Guide des dispositions financières et des modes de financement, section sur les dispositions financières et les modes de financement, 1995.* Secrétariat du Conseil du Trésor.

antérieurement au paiement constituent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'établir des ententes conditionnelles avec le bénéficiaire. Le gouvernement doit mentionner la subvention ou la catégorie de subventions dans le Budget des dépenses.

Contributions — Contrairement aux subventions, la contribution est un transfert conditionnel consenti lorsqu'il est ou qu'il pourrait être nécessaire de vérifier si les sommes ont été utilisées conformément aux exigences de la loi ou du programme. Plus précisément, la contribution sert à rembourser le bénéficiaire de dépenses déterminées suivant les conditions énoncées dans l'accord de contribution. Les conditions sont notamment les suivantes : identification des bénéficiaires, explication de la façon dont la contribution proposée permet l'atteinte des objectifs du programme, montant maximal payable, formule de calcul et échelonnement du paiement, pouvoir d'approbation, de signature et de versement du paiement, vérification et critères d'évaluation servant à déterminer dans quelle mesure le programme de contribution atteint ses objectifs.

On entend par « contribution remboursable » une contribution dont la totalité ou une partie est remboursable si les conditions prévoyant le remboursement sont réunies ou si un calendrier préétabli de remboursements sans intérêt est joint. Toutes les contributions versées aux entreprises sont remboursables, sous réserve de certaines dispenses. Les dispositions relatives aux dispenses et au remboursement sont énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

Dans le contexte du présent document, il importe de souligner que la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor n'interdit pas aux ministères de conclure des ententes de contribution conjointes. Dans de tels cas, cependant, l'entente de contribution doit comprendre l'ensemble des modalités des divers programmes de contribution conclues avec des ministères différents qui s'appliqueront au même bénéficiaire.

*Recours aux paiements de transfert*⁹

Lorsqu'un recours à des paiements de transfert est envisagé, les conditions suivantes doivent être réunies :

1. le mandat du ministère permet l'activité ou le programme proposé et les autorisations nécessaires touchant les subventions et les contributions sont prévues pour la réalisation des objectifs des programmes;
2. le paiement de transfert profiterait au public en général et l'octroi d'une aide financière contribuerait à l'atteinte des objectifs du gouvernement;
3. le gouvernement décide que le tiers est mieux placé que lui pour aider à fournir un service ou effectuer une tâche particulière;
4. le gouvernement ne reçoit pas de biens ou services en contrepartie des dépenses proposées;
5. certaines lois du Parlement, dispositions législatives relatives à des programmes ou autres politiques et règlements du gouvernement exigent l'exécution des programmes;
6. le gouvernement appuie les programmes d'aide à l'entreprise en vue de promouvoir le développement économique plutôt que des subventions au secteur privé;
7. il s'agit du moyen le plus efficace d'atteindre des objectifs des programmes;
8. il existe des systèmes et des procédures pour rendre compte comme il se doit de l'utilisation des ressources et présenter des informations utiles au Parlement;
9. il existe un degré raisonnable de certitude que le transfert proposé ne donnera pas lieu à un financement en double ou à un cumul (c.-à-d. le financement d'activités semblables par plus d'un ministère fédéral, d'une source gouvernementale ou d'autres sources externes au gouvernement).

⁹. Ibid.

Ressources humaines

À l'occasion, les accords de coopération exigent la création, au sein du gouvernement fédéral, de postes nécessaires à l'exécution de fonctions liées aux activités d'une initiative ou d'un projet de partenariat. Essentiellement, les règles et les politiques qui régissent les interventions ministérielles en ressources humaines s'appliquent à ces cas particuliers, même si la coordination avec d'autres ministères peut ajouter à la complexité des cas.

Pour sélectionner les employés appelés à participer à une initiative de collaboration, les gestionnaires disposent du même éventail d'options que dans le cadre de leurs responsabilités habituelles et doivent prendre le même genre de décisions. Cependant, les accords de reddition de comptes qui régissent le projet et la durée de ce dernier sont d'importants facteurs à prendre en considération pour décider de la meilleure ligne de conduite à tenir.

Les gestionnaires doivent se garder de contracter des obligations en ressources permanentes pour des projets de durée limitée. Indépendamment de la durée du projet, il importe d'établir clairement à l'avance qui assumera la responsabilité de la supervision des employés participant au projet et ce qu'il adviendra de ces derniers une fois le projet terminé.

On trouvera ci-dessous une brève analyse des divers éléments touchant la dotation qui devraient être pris en considération dans l'élaboration du projet.

1. Permanence des postes

Les gestionnaires voudront peser le pour et le contre d'une diversité de stratégies de dotation. Parmi les possibilités, mentionnons les permutations de cadres, les affectations, les détachements, les affectations de perfectionnement, les débouchés ciblés pour des candidats visés par les mesures d'équité en matière d'emploi ou les Autochtones, des postes de durée déterminée et des postes de durée indéterminée. Selon le nombre d'employés dont vous avez besoin, vous pourrez faire appel à plus d'une stratégie. Dans vos choix, laissez-vous guider par les conditions particulières du projet. Votre conseiller en dotation sera en mesure de décider de l'approche qui convient le mieux.

2. Classification

Dans le cadre d'un projet horizontal fédéral, les ministères peuvent être en mesure de « prêter » des postes au projet, c'est-à-dire le poste et le niveau de classification qui s'y rattache. En ce qui concerne les nouveaux postes créés, on devra rédiger une nouvelle description de travail et obtenir une classification.

Il existe une idée fautive selon laquelle un ministère ne peut classer un poste qui n'existe pas déjà sous une forme ou une autre dans son organisation. Si, par exemple, un ministère n'a pas de poste d'administration des programmes, il ne peut créer un tel poste. C'est faux. Un ministère peut créer tout poste jugé nécessaire, à condition que la description de travail le justifie. Une fois de plus, vos conseillers en ressources humaines devraient être en mesure de vous aider à établir la description de travail et à obtenir la classification du poste. Le temps requis pour ce faire est fonction de l'expertise et des ressources offertes dans le ministère ou dans la région.

Votre stratégie de dotation peut également avoir une incidence sur des décisions touchant le groupe et le niveau. Si vous envisagez de doter les postes au moyen de déploiements et d'affectations et qu'il est raisonnable de penser que les intéressés pourront regagner leur ministère d'attache à la conclusion du projet, il pourrait être plus facile et plus efficace de s'en tenir à des types de classification professionnelle qui existent déjà. Selon le régime actuel de classification, les déplacements d'employés à l'intérieur de certaines catégories professionnelles sont plus faciles que dans d'autres.

3. Supervision et tenue de dossiers

L'affectation à des projets horizontaux peut offrir à des employés nommés pour une période indéterminée de bonnes possibilités de perfectionnement et de croissance. Malheureusement, il arrive que ces mesures entraînent par accident une « perte du profil » des employés au sein de leur propre ministère, en particulier si, pendant l'affectation, on n'assure pas un suivi adéquat du perfectionnement et de l'expérience acquise.

Dans les ententes de partenariat, on devrait clairement déterminer à qui incombe la supervision des employés, notamment la tenue de dossiers pour certains aspects comme les évaluations annuelles du rendement. Dans les ententes, on devrait également s'intéresser à des questions comme le perfectionnement et la formation des employés, sans oublier les modalités d'aménagement du personnel, y compris au stade de la conclusion du projet.

4. Avantages sociaux et autres frais de personnel « cachés »

N'oubliez pas que les salaires ne sont qu'un élément des frais de personnel. Dans le plan budgétaire, on devrait également tenir compte des avantages sociaux des employés de même que d'autres dispositions particulières dont ils peuvent se prévaloir, par exemple l'indemnité de vie chère dans les régions nordiques et la rémunération au rendement. Les partenaires devraient se demander s'il convient de prévoir des coûts de formation et de perfectionnement dans les circonstances, s'il convient de rembourser les frais de réinstallation, etc.

Le moment venu d'établir la contribution de chacun des partenaires, on ne doit pas oublier les frais « occultes » auxquels chacun des participants pourrait avoir à faire face, par exemple le temps et l'expertise des agents de dotation et des administrateurs de la paie ou les coûts qui se rattachent au remplacement d'un titulaire pour une période donnée au cas où un ministère appuierait l'affectation d'un de ses employés.

Gestion du risque ¹⁰

Le fait de travailler en collaboration est susceptible d'accroître les risques auxquels vous faites face, tout comme la participation d'autres intervenants peut avoir pour effet de réduire le contrôle direct que vous exercez sur de nombreuses variables. Cependant, cette façon de faire peut également offrir de nouvelles

possibilités. Le défi qui consiste à gérer les risques dans le cadre d'une entente de partenariat a trait à l'optimisation : comprendre et gérer les risques de façon prudente et novatrice. La bonne nouvelle, c'est que la gestion du risque n'est pas nouvelle dans le secteur public. Elle fait partie intégrante des bonnes pratiques de gestion et de prise de décisions à tous les niveaux.

Il existe de nombreuses descriptions reconnues des risques et de la gestion du risque. Dans le *Cadre de gestion intégrée du risque* du Secrétariat du Conseil du Trésor, on décrit le risque comme suit :

Le risque se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation.

Dans le *Cadre*, on définit comme suit la gestion du risque :

Une approche systématique servant à déterminer la meilleure voie à prendre en cas d'incertitude en cernant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard.

Voici certains éléments clés de la gestion du risque dont on doit tenir compte au moment de conclure une entente de partenariat :

- **Définition du risque** — Définir les risques associés à l'entreprise de collaboration et déterminer les organisations partenaires. La connaissance et la compréhension de la tolérance au risque des divers partenaires est essentielle à l'établissement d'un partenariat solide. Pour déterminer la tolérance au risque, on peut consulter les diverses parties concernées ou évaluer la réponse ou la réaction des intervenants à divers degrés d'exposition à des risques.

¹⁰ L'information donnée dans la présente section est tirée des lignes directrices exposées dans le *Cadre de gestion intégrée du risque*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001.

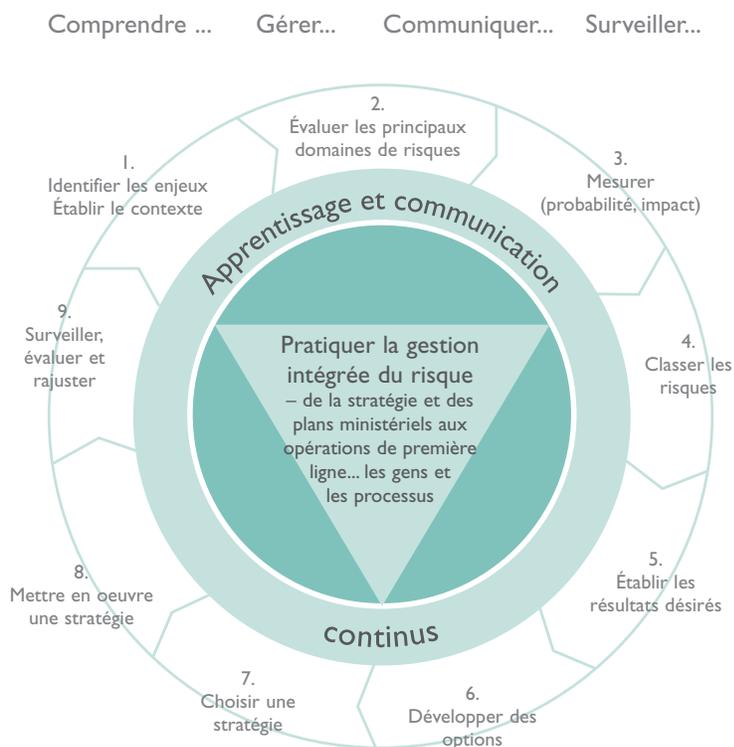
- **Gestion du risque** — Les partenaires élaborent et adoptent une approche de la gestion du risque, laquelle est diffusée de même que comprise et appliquée par tous les intéressés. L'entente relative à la vision de la gestion du risque dans le cadre d'un partenariat, la communication de cette dernière de même que ses objectifs et les principes de fonctionnement sont essentiels à l'orientation générale, à la compréhension commune et à l'intégration réussie de la fonction de gestion du risque dans l'entente de coopération. Du même souffle, on renforcera la notion selon laquelle la gestion du risque est l'affaire de tous.
- **Intégration au processus décisionnel** — On doit intégrer à l'ensemble du processus décisionnel et de présentation de rapports du partenariat une approche de l'opérationnalisation de la gestion du risque. La gestion du risque, pour être efficace, ne peut se faire isolément. Elle doit plutôt être intégrée au processus décisionnel du partenariat.
- **Consultation et communication** — On doit constamment consulter les partenaires et les intervenants et communiquer avec eux.
- **Évaluation** — On doit évaluer les résultats de la gestion du risque pour favoriser l'innovation, l'apprentissage et l'amélioration continue. L'élaboration de mécanismes d'évaluation et de présentation de rapports relativement aux activités de gestion du risque permet de fournir une rétroaction aux partenaires et à d'autres parties intéressées. Les résultats des évaluations assurent l'efficacité de la gestion du risque à long terme. La mise au point de mécanismes d'évaluation et de présentation de rapports relativement aux activités de gestion du risque permettent de fournir une rétroaction aux partenaires et à d'autres parties intéressées, ce qui favorise l'apprentissage par l'expérience. En intégrant les résultats de ces évaluations au processus décisionnel, on assure l'efficacité de la gestion du risque à long terme.

- **Pratiques exemplaires** — Il faut mettre en commun les expériences et les pratiques exemplaires au sein du partenariat et du gouvernement.

Un processus commun ¹¹

Un processus commun de gestion continue du risque permet à l'organisation de mieux comprendre, de gérer et de communiquer le risque. La gestion continue du risque comporte plusieurs étapes qui regroupent quatre activités connexes : la détermination du risque (étape 1), l'évaluation du risque (étapes 2-4), la réaction au risque (étapes 5-8) et la surveillance ou l'évaluation (étape 9). Il se peut que l'importance ne soit pas la même pour tous les aspects du processus. De même, le type d'actions envisagées, leur rigueur ou leur portée peuvent varier, mais les étapes de base sont semblables. La figure 1 présente un exemple de processus de gestion continue du risque qui insiste sur une approche intégrée de la gestion du risque.

Figure 1 : Un processus commun de gestion du risque



¹¹ Cadre de gestion intégrée du risque, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001.

Selon le cas, on pourra, dans le cadre d'un partenariat, modifier les étapes de base de manière à retenir les plus aptes à assurer une compréhension commune et l'établissement d'une gestion du risque uniforme, efficiente et efficace. Suivant une approche ciblée, systématique et intégrée, on reconnaît que toutes les décisions ont trait à la gestion du risque, qu'il s'agisse d'activités courantes ou d'initiatives majeures exigeant des ressources considérables.

Gouvernance et responsabilisation ¹²

L'utilisation croissante des ententes de collaboration ou des partenariats pour exécuter les mandats du gouvernement et obtenir des résultats dont bénéficieront les Canadiens soulève un certain nombre de questions concernant la gouvernance et la responsabilisation

Dans le contexte de la fonction publique, les partenariats peuvent être définis comme des arrangements entre des organismes gouvernementaux, ou entre ministères fédéraux et une ou plusieurs parties, dans le cadre desquels on s'entend pour collaborer afin de réaliser un objectif de politique publique prévoyant :

- le partage des pouvoirs et de la responsabilité à l'égard de l'obtention des résultats pour les Canadiens;
- un investissement conjoint de ressources (temps, financement, compétences);
- le partage des risques;
- des avantages mutuels.

La portée d'un arrangement de partenariat est définie par l'identité des partenaires et l'importance de leur contribution, ainsi que par les modalités d'exercice des responsabilités respectives et collectives.

Définir la gouvernance et la responsabilisation

Gouvernance s'entend des processus et des structures selon lesquels le pouvoir et l'autorité sont exercés, y compris les processus de prise de décisions, c'est-à-dire *qui participe et comment*.

Responsabilisation s'entend de l'obligation d'assumer clairement la responsabilité du rendement en fonction des attentes convenues, c'est-à-dire *qui est responsable envers qui et de quoi il est responsable*.

Gouvernance et responsabilisation réparties s'entend des processus et des structures dans lesquels l'exercice du pouvoir est réparti et où la responsabilité du rendement en matière de politiques, de conception de programmes et d'exécution de programmes est clairement déléguée ou partagée.

Un postulat trop souvent implicite mais fondamental de la responsabilisation est que *le partage ou la délégation de la responsabilité fédérale à des partenaires ne diminue en rien la responsabilité ministérielle à l'égard d'un mandat fédéral*.

Le défi de la gouvernance et de la responsabilisation consiste à encourager et à orienter les projets exploratoires et l'apprentissage organisationnel d'une façon compatible avec les valeurs de la fonction publique, tout en préservant les responsabilités nécessaires envers les ministres et le Parlement.

Responsabilité ministérielle — La dimension verticale

Il existe une tradition de responsabilité ministérielle au Canada. Les ministres doivent chacun rendre compte au Parlement de leurs actes et de tous les aspects des activités de leur ministère. Ils sont aussi collectivement responsables des décisions prises par le Cabinet. Leurs représentants sont responsables du fonctionnement de l'organisme envers le ministre, et non envers le Parlement.

¹² Dans la présente section, on reproduit des extraits d'un document intitulé *Gestion horizontale — Tendances en matière de gouvernement et de responsabilisation*, préparé par Tom Fitzpatrick, Secteur du service et de l'innovation, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000. (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research_doc_f.html#2)

Responsabilités multiples des partenaires — La dimension horizontale

Lorsqu'il y a plusieurs partenaires, comme c'est souvent le cas dans les arrangements de partenariats horizontaux, il peut être particulièrement difficile d'instaurer des mécanismes de responsabilisation efficaces.

Chaque partenaire a alors une double responsabilité. D'une part, le partenariat crée des arrangements de responsabilisation entre les partenaires (responsabilisation horizontale). D'autre part, chaque partenaire conserve l'obligation de rendre compte à l'organisme dont il relève – par exemple le ministre et le Parlement dans le cas des partenaires fédéraux – des résultats de l'exercice des responsabilités, des pouvoirs et des ressources qu'il met au service du partenariat (responsabilisation verticale).

Le principe clé qu'il faut se rappeler est que si les accords de gouvernance peuvent se traduire par la répartition (et dans certains cas la délégation) des pouvoirs décisionnels entre les partenaires, la responsabilisation liée aux mandats ministériel et fédéral reste entière.

Il faut donc étudier soigneusement les frais liés à l'établissement et à la bonne gestion des arrangements avant de les conclure. Il faut trouver des moyens pratiques et efficaces de permettre aux partenaires de rendre des comptes à la fois à leurs partenaires et aux entités dont ils relèvent.

Responsabilité envers le citoyen — La « dimension citoyenne »

Les citoyens participent de plus en plus activement à l'élaboration des politiques, à la conception des programmes et à l'exécution de ceux-ci, et même à l'établissement des structures de gouvernance des grandes organisations. La technologie facilite ce processus et aide les citoyens à se procurer les connaissances dont ils ont besoin pour jouer un rôle actif.

Du point de vue de la gouvernance, ceux qui sont favorables à cette tendance font valoir les arguments suivants :

1. il est bon que certaines décisions soient prises autant que possible par les gens qui en sont le plus directement touchés¹³;
2. la prise de décision centralisée est extrêmement difficile dans les organisations modernes, non seulement à cause des problèmes liés à la gestion de dossiers complexes, mais aussi à cause du besoin de prendre les décisions rapidement pour bien saisir les occasions dès qu'elles se présentent;
3. les citoyens et les groupes communautaires locaux sont souvent les mieux placés pour savoir ce qui est nécessaire en matière de programmes, y compris en ce qui concerne l'affectation des ressources, les avantages, ainsi que la gestion des risques et de leurs répercussions. Cependant, lorsque l'on prend des arrangements avec des citoyens, la responsabilisation ministérielle et le rôle légitimant du processus politique doivent être maintenus intégralement.

Cohésion entre les responsabilités verticales, horizontales et axées sur les citoyens

La responsabilisation horizontale exige que les partenaires aient à rendre compte les uns aux autres. Ce qui complique les choses, c'est que les partenaires doivent respecter leur « responsabilisation verticale » envers les entités institutionnelles dont ils relèvent respectivement. Pour que ces relations portent fruit, il faut qu'il y ait un certain nombre d'intérêts communs, et un alignement raisonnable des diverses structures de responsabilisation verticale, des cultures et des systèmes de valeurs, au moins quant aux principales constantes.

¹³. G. Paquet, *Governance Through Social Learning*, Presse de l'Université d'Ottawa, 1999, p. 192.

La gouvernance répartie au moyen d'arrangements de partenariat signifie l'existence de relations redditionnelles complexes dans lesquelles interviennent de plus en plus des cadres et des responsabilités multiples envers les citoyens canadiens, envers les diverses parties et envers les organismes dont relèvent celles-ci.

La section suivante examine la façon dont la responsabilisation axée sur les résultats contribue à l'intégration et à l'harmonisation de ces relations complexes.

L'aspect le plus important de la gouvernance et de la reddition de comptes aux ministres, aux partenaires et aux citoyens canadiens, c'est la clarté. Cela signifie des réponses claires et directes aux questions suivantes sur la gouvernance et la responsabilisation, soulevées dès le début du présent document :

1. Quels sont les processus et les structures au moyen desquels le pouvoir est exercé, y compris les processus de prise de décisions, qui participe et comment?
2. Qui est responsable envers qui, et de quoi?

La responsabilisation est souvent perçue comme un ensemble de contraintes imposées aux décideurs dans l'exercice de leurs pouvoirs, et c'est effectivement le cas. Toutefois, lorsque les réponses aux questions ci-dessus sont claires et bien énoncées, cela a pour effet de créer une « zone de confort » dans laquelle tous les intervenants comprennent leurs rôles, attentes, responsabilités et obligations redditionnelles respectifs.

Principaux aspects du cadre de gestion axé sur les résultats

Malheureusement, il n'y pas de formule magique pour obtenir un cadre de responsabilisation des plus efficaces et adapté à toutes les circonstances. Il y a toutefois plusieurs éléments d'importance dont il faut tenir compte dans toute discussion officielle sur la gouvernance et la responsabilisation¹⁴, par exemple :

1. l'énoncé clair des résultats attendus;
2. des rapports ouverts, transparents et publics sur les résultats, destinés aux ministres, aux partenaires et aux citoyens;
3. des systèmes de gestion et de mesure tels que les résultats promis puissent être vérifiés et évalués;
4. des mécanismes permettant de rajuster les arrangements pour répondre aux préoccupations des citoyens, des ministres et des partenaires;
5. faire en sorte que le gouvernement dans son ensemble, ses partenaires et les citoyens apprennent à adapter les arrangements de partenariat ainsi que les cadres de gouvernance et de responsabilisation au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience.

Le fait de tenir compte de ces éléments clés de la responsabilisation axée sur les résultats contribue grandement à l'établissement de la zone de confort nécessaire à des arrangements de partenariat efficaces. Cela permet aussi à tous les intéressés d'avoir une idée claire et cohérente de la situation, ce qui est nécessaire à la qualité des interventions et des décisions.

Le tableau suivant est un outil qui peut s'appliquer de façon pratique à toutes les formes d'arrangement de partenariat¹⁵. Il est divisé en trois étapes qui forment un processus axé sur les résultats, transparent et ouvert :

- cerner les engagements clés relatifs aux résultats;
- mesurer le rendement;
- faire rapport.

¹⁴. http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/mfr99_f.html

¹⁵. *Une gestion axée sur les résultats 2000*, chapitre 3, tableau 4. http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/00/mfr-gar-1_f.html#_Toc496426351

Cerner les résultats

Les partenaires comprennent et approuvent	Les partenaires devraient :
Objectifs, résultats clés et priorités stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> ✓ faire participer les citoyens et les clients à la définition des principaux résultats, énoncer ce qu'ils sont et montrer leurs liens avec les objectifs ✓ publier les résultats, les critères d'admissibilité et les engagements en matière de niveau de service ✓ mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus, les activités ou les produits
Rôles et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> ✓ définir ce qu'on attend de chaque partie en matière de contribution à l'obtention des résultats ✓ reconnaître et expliquer publiquement le rôle et la contribution de chaque partenaire ✓ respecter les valeurs de la fonction publique et tenir compte des questions touchant les conflits d'intérêts
Attentes équilibrées en matières de rendement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ établir un lien clair entre les attentes en matière de rendement et les capacités (pouvoirs, compétences, connaissances et ressources) de chaque partenaire pour que les attentes soient réalistes

Mesurer le rendement

Stratégie de mesure du rendement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ déterminer une approche de contrôle et des outils d'examen appropriés ✓ utiliser les bases de données communes, dans la mesure du possible, et communiquer l'information ✓ tenir compte de l'information sur le rendement et de l'information contextuelle provenant des sources externes (p. ex., les indicateurs sociaux) pour se faire une idée plus générale ✓ investir dans les systèmes de gestion et de technologie de l'information nécessaires
Série d'indicateurs pour le court, le moyen et le long termes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ déterminer les indicateurs mesurant les progrès en matière d'objectifs et de résultats (le terme « indicateurs » s'entend de l'outil de mesure qui sera utilisé pour faire la preuve du rendement) ✓ élaborer des indicateurs comparables et sociaux, dans la mesure du possible
Pratiques de règlement des différends et de traitement des appels/plaintes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ établir l'approche à adopter pour prendre des mesures correctives si les partenaires ne s'acquittent pas de leurs responsabilités ou si des rajustements sont nécessaires pour traiter les plaintes des citoyens

Faire rapport

Dispositions pour des rapports publics équilibrés	<ul style="list-style-type: none"> ✓ déterminer la stratégie de déclaration dès le début des initiatives ✓ envisager d'intégrer l'information sur le rendement dans les rapports existants (p. ex., les RPM) ✓ faire rapport publiquement sur les appels et les plaintes des citoyens, et veiller à ce que soient respectées la confidentialité et la protection des renseignements personnels
Rapports transparents, ouverts, crédibles et présentés en temps opportun	<ul style="list-style-type: none"> ✓ utiliser toutes les preuves du rendement pour appuyer les rapports ✓ permettre un accès public facile à l'information ✓ établir un lien entre les coûts et les résultats si possible ✓ recourir à des évaluations indépendantes
Mise en commun des leçons tirées	<ul style="list-style-type: none"> ✓ déterminer les leçons tirées et les bonnes pratiques, et les publier ✓ établir des mécanismes permettant les améliorations et l'innovation



Des enjeux complexes qui se recoupent continueront d'obliger les fonctionnaires à transcender les frontières verticales entre organisations pour offrir des solutions cohérentes et pertinentes à leurs clients. Dans le présent document, on a présenté certaines des principales leçons apprises et fourni aux gestionnaires des informations pratiques sur les moyens de soutenir la dotation, d'utiliser les ressources et d'assurer une responsabilisation et une gestion du risque efficaces dans le cadre d'initiatives horizontales. D'autres initiatives en cours ont également pour but d'améliorer nos modes de collaboration.

En 1996, un Groupe de travail des sous-ministres a formulé des recommandations qui touchent la gestion des enjeux relatifs aux politiques horizontales. Comme on l'a mentionné plus tôt, la Table ronde du CCG de recherche-action en gestion horizontale de 1999-2000 s'est inspirée de ces travaux pour produire le document intitulé *Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*. Afin de faire progresser l'état de nos connaissances et la pratique, les auteurs du présent projet ont agi en collaboration avec le Groupe de travail pour la coordination des activités fédérales dans les régions, que dirigent conjointement le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Groupe de travail présentera au greffier du Conseil privé non seulement des options visant à améliorer les ententes financières et administratives aux fins de la coordination horizontale dans les régions, mais aussi des moyens de mieux coordonner les activités reliées à l'élaboration de politiques, la conception de programmes et leur mise en oeuvre. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de travailler en vue de faciliter la coopération dans le cadre de projets régionaux et de promouvoir une meilleure compréhension de la façon dont les politiques et d'autres outils de gestion peuvent être utilisés dans ce contexte.

S'il envisagera peut-être de nouvelles options en matière de collaboration à propos d'enjeux horizontaux, le Groupe de travail pour la coordination des activités fédérales dans les régions mettra aussi vraisemblablement l'accent sur l'élaboration d'outils d'apprentissage comme celui-ci. Il importe que nous continuions de veiller à ce que les gestionnaires et les cadres de tous les secteurs fonctionnels du gouvernement soient au courant des mécanismes, des processus et des outils qui s'offrent à eux pour mieux répondre aux besoins du Canada et des Canadiens.



Le site Web du Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat fournit des directives et des renseignements précieux sous trois sous-thèmes (http://www.tbs-sct.gc.ca/subsites_f.html):

- Gestion financière
- Ressources humaines
- Gestion axée sur les résultats

Autres documents

Conseils et Vérification Canada. *Les obstacles au partenariat et le rôle du Conseil du Trésor*, rapport, le 13 mai 1998. (<http://www.tbs-sct.gc.ca>)

Fitzpatrick, Tom. *Gestion horizontale : Tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*, Secteur du service et de l'innovation, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000. (http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/support_doc_f.html#2)

Hopkins, Mary, Chantal Couture et Elizabeth Moore. *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, 2001. (<http://www.tbs-sct.gc.ca>)

Paquet, Gilles. *Governance Through Social Learning*, University of Ottawa Press, 1999, p. 192.

Secrétariat du Conseil du Trésor. *Cadre de gestion intégrée du risque*, 2001. (<http://www.tbs-sct.gc.ca>)

Secrétariat du Conseil du Trésor. *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : les six étapes d'une collaboration réussie*, 1995. (<http://www.tbs-sct.gc.ca>)

Secrétariat du Conseil du Trésor. *Guide des dispositions financières et des modes de financement*, sections sur les dispositions financières et les modes de financement, 1995. (<http://www.tbs-sct.gc.ca>)



PROTOCOLE D'ENTENTE

ENTRE

le MINISTÈRE F, soit le ministère chargé du financement

ET

le MINISTÈRE D, soit le ministère engageant les dépenses,
POUR L'ADMINISTRATION DE xxx (nom du programme)

(À utiliser lorsque le ministère D est tenu d'administrer un programme relevant du mandat du ministère F).

Partie 1, Objet

Le ministère F délègue au ministère D les pleins pouvoirs requis par la mise en oeuvre du xxx (p. ex., le programme xxx du ministère F au Yukon) conformément aux procédures et aux processus administratifs définis dans le présent protocole d'entente et dans le Manuel de comptabilité de la SIF.

Partie 2, Mandat

Le **ministère F** est autorisé par la Loi XX à mener les activités prévues par le présent protocole d'entente et à déléguer au ministère D les activités décrites dans l'annexe. Le ministère F conserve la responsabilité de la mise en oeuvre du programme, tandis que le ministère D se chargera des activités conformément aux modalités du présent protocole d'entente.

Le ministère D est autorisé à signer au nom du ministère F tout contrat ou toute entente conclue avec une tierce partie pour la mise en oeuvre des activités déléguées visées par les modalités du protocole d'entente. Dans tout contrat ou dans toute entente, on devrait définir la partie gouvernementale comme étant Sa Majesté du chef du Canada représentée par le ministre du ministère F, lui-même représenté par le directeur général (ou le titulaire d'un autre poste) du ministère D.

Partie 3, Pouvoirs financiers délégués

Le ministère D est autorisé, suivant son propre diagramme des pouvoirs financiers de signer [à défaut, on doit préciser les pouvoirs dans le paragraphe suivant], à imputer les dépenses engagées pour les activités déléguées au crédit X pour dépenses de fonctionnement et au crédit X pour subventions et contributions du ministère F, conformément aux sommes avancées par le ministère F au ministère D.

[Les pouvoirs de signer des documents financiers sont délégués comme suit... (si le diagramme des pouvoirs financiers de signer du ministère D doit être modifié, veuillez fournir le genre d'information contenue dans le diagramme des pouvoirs financiers de signer, par exemple le titre de la personne, la nature de la transaction, par exemple un achat ou une contribution, son objet, par exemple une attestation d'exécution et une demande de paiement, et, enfin, le montant jusqu'à concurrence duquel la délégation est valide. Ces délégations doivent être précisées avant que le protocole d'entente ne soit signé)].

¹⁶ Modèle mis au point par Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO).

Partie 4, Fonds

Le ministère F avancera annuellement les fonds au ministère D pour les activités déléguées, selon le calendrier suivant :

Exercice	Frais d'administration	Contribution
1999-2000	350 000 \$	1 500 000 \$
2000-2001	350 000 \$	1 500 000 \$
2001-2002	150 000 \$	1 500 000 \$
2002-2003	150 000 \$	1 500 000 \$
Total	1 000 000 \$	6 000 000 \$

Le ministère D ne peut dépenser plus que le montant annuel avancé par le ministère F.

Partie 5, Administration

Le ministère D lancera les travaux, engagera les fonds, attestera l'exécution et effectuera des paiements selon les pouvoirs de signature délégués en matière d'opérations financières.

Partie 6, Comptes et rapports

Le **ministère D** convient de fournir au **ministère F** un compte rendu de l'utilisation des pouvoirs au plus tard aux dates suivantes :

Pour 1999-2000, le 31 janvier 2000 ou avant pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 1999 et le 15 avril 2000 ou avant pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 2000.

Pour 2000-2001 et les exercices subséquents, aux dates suivantes ou avant :

Date limite	Période visée
15 septembre	du 1 ^{er} avril au 31 août
15 janvier	du 1 ^{er} septembre au 31 décembre
15 avril	du 1 ^{er} janvier au 31 mars

Le rapport fournira des détails sur le bénéficiaire, le montant et le code d'information financière (p. ex. dépense) de même que l'objet économique.

Partie 7, Prévisions des mouvements de trésorerie

Le **ministère D** convient d'annexer à chacun de ses rapports des prévisions des besoins attendus pour le reste de l'exercice. On doit informer le **ministère F** de tout crédit non utilisé le plus tôt possible et normalement le 15 septembre de l'exercice courant ou avant (remarque : aux fins de la mise à jour annuelle des niveaux de référence).

Partie 8, Rapports sur le rendement

Au moins deux fois l'an, le **ministère D** convient de soumettre un rapport détaillé des travaux effectués et des résultats obtenus, conformément aux exigences du **ministère F**.

Partie 9, Durée d'application du protocole d'entente

Le présent protocole d'entente est en vigueur du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2003.

Partie 10, Modification

Le protocole d'entente peut être modifié en cours d'application avec le consentement mutuel des deux parties.

Partie 11, Signatures

EN FOI DE QUOI, le présent protocole d'entente a été signé par :

Au nom du **ministère F**:

Signature : _____ Date : _____

Titre : (Si le protocole d'entente prévoit la délégation des pouvoirs d'attestation d'exécution et de paiement des dépenses, conformément aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il devrait être signé par le ministre ou le sous-ministre du ministère F.)

Au nom du **ministère D** :

Signature : _____ Date : _____

Titre :



Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA)

Le Comité consultatif de l'information sur les zones côtières de l'Atlantique (CCIZCA) a été constitué par un organisme du Conseil des premiers ministres des Maritimes pour faciliter la gestion d'information côtière et la localisation géographique des ressources de la région Atlantique du Canada. Au sein du CCIZCA, aucun ministère unique n'assume de responsabilité principale — on a plutôt créé un secrétariat qui s'occupe des travaux au nom des partenaires.

Le CCIZCA, composé de représentants des ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des Premières Nations, de l'industrie privée et des universités, détermine les travaux qu'il entreprendra chaque année. Outre ces initiatives, le secrétariat peut entreprendre d'autres projets pour des établissements du secteur privé ou des groupes publics ou privés afin d'ajouter aux fonds fournis par les membres.

Le secrétariat du CCIZCA compte deux employés. C'est un ONG établi sur un campus universitaire. En vertu des ententes en vigueur, le CCIZCA bénéficie à tarif concurrentiel d'un accès aux ressources de l'université, par exemple l'accès à un réseau et de l'espace-serveur pour son site Web. Au besoin, il peut également bénéficier d'un soutien lié à l'administration et à la fonction de contrôleur.

Le Conseil des premiers ministres des Maritimes joue un rôle essentiel en veillant à ce que le secrétariat bénéficie de fonds garantis depuis sa création. Par l'entremise du Conseil, les provinces des Maritimes apportent une contribution, et les ministères fédéraux versent des fonds de contrepartie équivalents. Les partenaires fédéraux ont récemment signé un protocole d'entente d'une durée de trois ans pour que le financement du secrétariat par le gouvernement fédéral soit garanti, tandis que le Conseil des premiers ministres des Maritimes a décidé de ne plus administrer les contributions des provinces au CCIZCA. Il s'agit d'une préoccupation majeure pour le secrétariat, qui se trouve une fois de plus aux prises avec de l'incertitude financière, au moment où il croyait avoir assuré son avenir financier au moins pour trois autres années. Il doit maintenant négocier son soutien financier auprès de chacun des ministères provinciaux.

Outre l'insécurité financière avec laquelle le secrétariat compose, les partenaires de l'initiative font face à d'autres problèmes liés à la mise en commun des fonds. Les ministères partenaires administrent chacun à sa façon le mouvement de leurs fonds de fonctionnement; certains demandent que le CCIZCA leur envoie une facture pour effectuer leur paiement en contrepartie des services rendus. D'autres préfèrent que leur contribution soit versée à un service désigné, qui s'occupe ensuite de virer les fonds au CCIZCA.

Dans ce cas, on n'utilise aucun mécanisme officiel pour assurer le maintien des rapports hiérarchiques. En fait, ce sont les particuliers qui siègent au comité de direction qui sont chargés de rendre compte à leurs organismes et ministères respectifs. Le secrétariat fournit des budgets et des plans de travail actualisés trois fois l'an

à l'occasion des réunions du CCIZCA. On invite chacun des membres des ministères partenaires à rendre des comptes à son ministère d'attache, ce qui assure le respect des rapports hiérarchiques. Le secrétariat mise aussi beaucoup sur son site Web et les communications électroniques pour tenir ses partenaires au courant de ses activités.

Malgré l'insécurité financière, le secrétariat du CCIZCA est parvenu à travailler avec ses partenaires pour jeter les bases d'une coopération entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les ONG et la collectivité et assurer l'échange d'informations dans la région.

Personne-ressource :

Michael J.A. Butler, Secrétaire du CCIZCA
(902) 494-1977
mbutler@is.dal.ca
www.dal.ca/aczisc

Le Programme La diversité, notre Richesse

Le Programme de la Nouvelle-Écosse « La diversité, notre richesse » est un partenariat entre sept ministères fédéraux (l'ADRC, Santé Canada, le MPO, AINC, le MDN, DRHC et TPSGC) et le Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse, conçu pour accroître la diversité parmi les employés de la fonction publique fédérale. Financé en majeure partie par les ministères partenaires et en partie par le programme de mesures positives d'équité en emploi (PMPEE), le programme s'inspire de la réussite d'un programme antérieur analogue. À titre de ministère responsable du programme, Santé Canada fournit des services administratifs et se charge de la supervision du personnel, tandis que TPSGC fournit les locaux. Les autres partenaires apportent une contribution financière au programme.

Établi au bureau des ressources humaines du Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse, à deux pas du Centre d'apprentissage Plus et de la Commission de la fonction publique, le programme exploite des ressources déjà existantes. Le Conseil fédéral et divers ministères font régulièrement appel au Centre pour offrir des programmes d'apprentissage. Au départ, on a eu du mal à dénicher des bureaux pour

les coordonnateurs du projet, mais TPSGC est parvenu à fournir des locaux (pour le programme et le Conseil fédéral). Le lien entre le Centre d'apprentissage Plus, le Conseil fédéral et le projet a été avantageux pour tous.

L'un des principaux problèmes qui se sont posés relativement au projet concernait la classification des employés, détachés de deux ministères différents pour travailler à Santé Canada pour la durée du projet. Des retards dans le processus de classification ont entraîné le report du début du projet — les négociations se sont soldées par un délai des plus frustrants de plus de six mois. Les partenaires ont également dû composer avec des malentendus au sujet du transfert de fonds pour les employés détachés. Certains ministères ont tenu compte du coût des avantages sociaux des employés (20 % en sus des salaires), tandis que d'autres ne l'ont pas fait au moment d'établir le montant de leur participation au projet. Au chapitre de la dotation, l'impossibilité d'affecter des coordonnateurs du programme à des postes de durée indéterminée a constitué un autre problème.

Des protocoles d'entente sont intervenus entre le Conseil fédéral et les sept ministères partenaires de même qu'entre le Conseil fédéral et Santé Canada. Puisque le Conseil fédéral ne constitue pas une personne morale et que, par conséquent, il n'est pas autorisé à grouper les fonds des partenaires, l'argent destiné au projet est transféré à l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA), qui détient les fonds en fiducie pour le Programme La diversité, notre richesse. L'APECA est en mesure d'administrer ce fonds parce qu'elle abrite le Conseil fédéral et qu'elle a notamment pour tâche d'assurer la coordination du mandat fédéral dans la région de l'Atlantique.

Les partenaires ont fait état de problèmes majeurs touchant la coordination des accords financiers. Par moments, il s'est avéré difficile de favoriser la conclusion d'accords relatifs aux contributions des partenaires au programme. Comme elle représente une organisation relativement importante, l'APECA est en mesure de prendre à sa charge les dépenses du projet dans l'attente des contributions des partenaires. Cependant, cette situation a entraîné un certain nombre

de préoccupations, les fonds n'arrivant pas toujours à temps. Souvent, le programme se trouve en situation de déficit, et il arrive souvent que les pratiques des différents partenaires en matière de présentation des rapports financiers ne sont pas compatibles.

Les buts du projet reflètent de près ceux de Santé Canada, soit le ministère responsable, de sorte que l'établissement d'un équilibre entre les responsabilités verticales et les responsabilités horizontales n'a pas posé problème. On rend des comptes par divers moyens, et l'on s'assure ainsi du respect des exigences de tous les ministères participants en matière de présentation de rapports. Les partenaires se sont entendus dès le départ sur ces modalités. Un conseil de gestion assure l'orientation stratégique et le suivi en fonction de ce que veulent les partenaires.

Personne-ressource :

Bob Hoegg, Conseil fédéral de l'Atlantique
(902) 426-8622
rhoegg@acoa-apeca.gc.ca

Aboriginal Education Award Program du Business Council of Manitoba

Pour le Conseil fédéral du Manitoba, l'établissement de liens avec les groupes de citoyens et de clients représente un enjeu prioritaire. Le Manitoba Business Council, qui représente quelque 50 employeurs de la province, voulait créer un programme de bourses et d'emplois pour les étudiants autochtones. Il a choisi de créer le programme en collaboration avec le Conseil fédéral, ce dernier étant habilité à représenter les ministères compétents de la province. Trois partenaires, soit Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), en ont assuré le financement de concert avec le gouvernement du Manitoba.

Le Conseil fédéral et AINC ont délégué chacun un employé pour assurer un solide départ au programme. Le temps des employés, à titre de contribution en nature, a joué un rôle important dans la réussite du programme. Les ressources non financières, par exemple les fournitures, les photocopies et autres, ont été fournies par les partenaires en mesure de le faire. Le conseil fédéral et les trois partenaires fédéraux ont apporté au programme un nombre

colossal de contributions en nature, et les partenaires se sont demandé si le jeu en valait ou non la chandelle.

Le Conseil fédéral a reçu des avis contradictoires au sujet des modalités de mise en commun des ressources financières du programme. On a donc convenu que les partenaires allaient arrêter les détails entre eux. C'est l'un des principaux problèmes auxquels les partenaires ont fait face. En effet, ils ne disposaient pas d'informations cohérentes sur lesquelles fonder le projet qu'ils souhaitaient entreprendre. AINC a préparé un protocole d'entente pour les trois ministères fédéraux, lequel précisait tous les apports financiers convenus, leur provenance au sein de chacun des ministères et le calendrier des paiements. Le protocole d'entente sera en vigueur pour les trois premières années du volet pilote du programme.

Le protocole d'entente renferme également des ententes non financières, notamment en ce qui concerne les rapports hiérarchiques et les responsabilités. Le respect des mandats ministériels fait partie intégrante du protocole d'entente. Dans le domaine de la reddition de comptes, les partenaires ont fait face à un certain nombre de défis. AINC, qui est l'un des partenaires fondateurs du programme, exerce un mandat dont est exclue la responsabilité des Autochtones hors réserve et des Métis. Au moment de la préparation de rapports sur le programme, on a dû établir clairement que les fonds provenant de ce ministère avaient servi à soutenir un contingent important des Indiens inscrits vivant dans des réserves.

Aucun ministère ne se charge du versement proprement dit des fonds aux étudiants. En fait, le programme a confié à un organisme communautaire sans but lucratif le mandat de s'occuper des paiements et de présenter les informations financières. L'association en question produit pour l'ensemble des partenaires des états financiers vérifiés, lesquels renferment les renseignements requis par tous.

Personne-ressource :

Michel Lagacé, Conseil fédéral du Manitoba
(204) 984-6815

Remarque : Le Conseil fédéral du Manitoba a préparé une étude approfondie du programme, que Michel Lagacé pourra fournir sur demande.

Réseau maritime canadien (CANMARNET)

Le Système maritime canadien (CANMARNET) est un réseau de formation conçu pour améliorer la communication et l'échange d'information entre les ministères fédéraux responsables de questions maritimes. À titre de partenaire de CANMARNET, les ministères ont accès à de l'information à jour sur les activités d'expédition dans la région, y compris des détails sur les positions et des renseignements généraux utiles.

Au nombre des partenaires de CANMARNET, on retrouve aujourd'hui le MPO, la Garde côtière, le MDN, l'ADRC, Citoyenneté et Immigration Canada, le SCRS, la GRC, Transports Canada et Environnement Canada. Comme certains d'entre eux interviennent dans des situations à l'origine d'accidents, ils ne participent pas toujours activement au projet. On utilise quotidiennement CANMARNET, et le système a fait ses preuves à l'occasion de la « guerre du turbot » sur les Grands bancs et des opérations de récupération du vol 111 de la Swiss Air.

Le MDN a agi à titre de ministère responsable du projet. À ce titre, il s'est occupé de l'infrastructure et de la dotation du réseau, ce que d'autres ministères n'auraient pas été en mesure de faire facilement. À l'origine, on a réaffecté des employés d'autres secteurs du MDN à CANMARNET. À l'heure actuelle, le MDN fait appel à des facilitateurs de système qui veillent à ce que CANMARNET fonctionne adéquatement, mais il n'y a pas de gestionnaire du système proprement dit.

Les ministères partenaires fournissent eux-mêmes le matériel dont ils ont besoin pour accéder au réseau. Ainsi, on doit convaincre les partenaires d'apporter les changements technologiques (p. ex., mettre à niveau les ordinateurs) en même temps, pour les mêmes types d'appareils.

En plus d'agir comme ministère responsable, le MDN a fourni tous les fonds nécessaires au lancement et à l'entretien de CANMARNET. Au cours des cinq dernières années, le MDN a songé à quelques reprises à solliciter des fonds d'autres

organismes partenaires, mais il en est toujours venu à la conclusion que le transfert de fonds entraînerait plus de complications que d'avantages. Les partenaires fournissent plutôt de l'information en échange de l'accès au réseau. Parce que le MDN a agi à titre de ministère responsable, en plus de se charger de l'infrastructure et du financement de CANMARNET, le programme a peut-être fait face à moins de problèmes que d'autres programmes horizontaux. Les partenaires de CANMARNET fournissent orientation et rétroaction relativement aux informations qu'ils attendent du système, mais ils ne sont pas tenus d'y affecter des ressources financières ou non financières.

On a conclu des protocoles d'entente sur l'échange d'information et de données entre partenaires, mais aucun d'entre eux n'a été préparé au seul bénéfice de CANMARNET. On a plutôt ajouté l'échange de données pour CANMARNET à d'autres protocoles d'entente existants entre les partenaires. On a ainsi permis à la relation entre les partenaires d'évoluer, tout en jetant les bases de nouveaux projets et programmes de coopération pour l'avenir.

Le MDN ne présente aucun rapport officiel, car on estime que les responsables du système règlent les problèmes dont font part les ministères partenaires. Après les événements du 11 septembre 2001, les préoccupations relatives à la sécurité ont amené les partenaires à manifester un intérêt renouvelé pour l'élargissement du système.

Personnes-ressources :

Capitaine Darren Knight
Ministère de la Défense nationale
(613) 945-5129
pour de l'information sur le démarrage
ou
Capc Munro-Cape
Ministère de la Défense nationale
(902) 427-0550 poste 2504
pour de l'information sur la situation actuelle

