



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

DE L'EFFORT HÉROÏQUE AU TRAVAIL QUOTIDIEN

LES ENSEIGNEMENTS DÉCOULANT
DE LA DIRECTION
DE PROJETS HORIZONTAUX

PROJETS HORIZONTAUX

TABLE RONDE
DE RECHERCHE-ACTION
EN GESTION
HORIZONTALE
CENTRE CANADIEN
DE GESTION

PRÉSIDÉE PAR
JAMES LAHEY

PAR

MARK HOPKINS
CHANTAL COUTURE
ELIZABETH MOORE

TABLES RONDDES
DE RECHERCHE-ACTION

Canada

POUR CEUX ET CELLES QUI CROIENT EN L'EXCELLENCE • FOR ALL THOSE WHO BELIEVE IN EXCELLENCE



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

POUR CEUX ET CELLES QUI CROIENT EN L'EXCELLENCE • FOR ALL THOSE WHO BELIEVE IN EXCELLENCE

DE L'EFFORT HÉROÏQUE AU TRAVAIL QUOTIDIEN

LES ENSEIGNEMENTS DÉCOULANT
DE LA DIRECTION
DE PROJETS HORIZONTAUX



PROJETS HORIZONTAUX

TABLE RONDE
DE RECHERCHE-ACTION
EN GESTION
HORIZONTALE
CENTRE CANADIEN
DE GESTION

PRÉSIDÉE PAR
JAMES LAHEY

PAR
MARK HOPKINS
CHANTAL COUTURE
ELIZABETH MOORE

TABLES RONDES
DE RECHERCHE-ACTION

Canada

Pour de plus amples informations ou des exemplaires additionnels du document, 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 ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :

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

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p.de t.addit.: Moving from the heroic to the everyday, lessons learned from leading horizontal projects.

“Table ronde de recherche-action du CCG sur les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux présidée par James Lahey”

ISBN 0-662-65650-4

No de cat. SC94-81/2001

1. Gestion par interaction.
2. Décentralisation dans la gestion.
3. Administration publique -- Canada.
 - I. Couture, Chantal.
 - II. Centre canadien de gestion.
 - III. Titre.
 - IV. Titre: Moving from the heroic to the everyday, lessons learned from leading horizontal projects.

JL75.M68 2001

352.3

C2001-980106-8F

UN MOT DU CENTRE CANADIEN DE GESTION

La fonction publique du Canada évolue à un rythme de plus en plus rapide et il faut mener des recherches pour examiner les questions et les difficultés auxquelles se heurtent couramment les employés de l'État. En consultation avec les gestionnaires, le CCG a désigné quatre dossiers essentiels qui doivent être étudiés sans retard et faire l'objet de tables rondes sur la recherche-action :

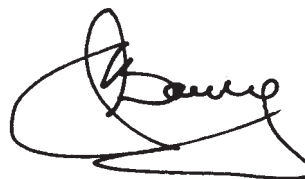
- la mise en œuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)
- la création d'une organisation apprenante
- la gestion des questions horizontales
- la gestion des risques

Le présent rapport a été publié par la Table ronde en gestion horizontale. Son objectif était de passer en revue les initiatives et les travaux de recherche entrepris à ce jour, de recenser les enseignements qui en découlent, et de prodiguer des conseils pratiques aux gestionnaires en leur expliquant comment et quand assurer une gestion horizontale efficace. Avec le présent document et les autres rapports qu'elle a produits, la Table ronde a non seulement mené à bien son mandat, elle l'a même dépassé.

La série de documents qui ont été rédigés pour ou par la Table ronde inclut une analyse bibliographique et des documents sur les conseils fédéraux dans les régions, sur la reddition de comptes et sur les tendances de la gouvernance, ainsi que sur la façon d'amorcer des dialogues sur la gestion des problèmes horizontaux (pour consulter ces documents, visitez le site Internet du CCG à l'adresse www.ccmd-ccg.gc.ca).

J'aimerais remercier le président, Jim Lahey, sous-ministre délégué, Développement des ressources humaines Canada. On doit la profondeur et la richesse de ce projet à son leadership, à son engagement et à sa perspicacité. La contribution des membres de la Table ronde a été considérable; ils n'ont pas compté leurs heures et nous ont fait profiter de leur expérience, de leurs idées et de leur sagesse. Je tiens également à remercier les quelque 200 personnes ayant pris part aux activités secondaires qui ont aidé à élargir et à approfondir le travail de la Table ronde. Enfin, pour leur aide compétente, merci à Geoff Dinsdale, coordonnateur des tables rondes, et aux membres du secrétariat des tables rondes, Chantal Couture, Nathalie Burlone, Elizabeth Moore et Peter Stoyko.

Jocelyne Bourgon

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J Bourgon', with a large, sweeping flourish underneath.

Présidente,
Centre canadien de gestion

AVANT-PROPOS

Depuis un certain temps maintenant, les gestionnaires de la fonction publique ont pris conscience du fait que très souvent, leur travail transcende les limites de l'organisation. En des termes simples, il leur est de plus en plus souvent nécessaire d'assurer une gestion horizontale pour s'acquitter de leurs fonctions. Sans ce type de collaboration, il est difficile d'imaginer la gestion des questions stratégiques de portée générale ou la prestation cohérente de services aux citoyens.

Cependant, on a l'impression que la gestion horizontale en est encore à ses premiers balbutiements. Trop souvent, elle dépend des efforts héroïques déployés par une seule personne. Trop souvent aussi, les gestionnaires semblent contraints de surmonter des obstacles que le « système » pourrait réduire ou lever. Nos connaissances comportent encore beaucoup trop de lacunes. Et il nous est trop difficile de puiser dans notre savoir collectif.

C'est le désir d'exploiter ce savoir et d'en faciliter l'accès qui nous a poussés à établir une table ronde sur la gestion horizontale. En réunissant des praticiens de la fonction publique, des universitaires et d'autres, nous avons voulu faire le point sur l'« état des connaissances ».

Nous avons été impressionnés par le grand nombre de personnes prêtes à participer et par leur enthousiasme. Le processus a été élargi en conséquence. En plus des six réunions régulières de la Table ronde, nous avons organisé cinq activités secondaires spéciales afin de tenir compte d'un plus large éventail d'expériences. En bout de ligne, près de deux cents personnes nous ont fait part de leurs idées.

Les échanges ont tous été, sans exception, intenses et instructifs. Mais comment communiquer l'énergie et la richesse de ces discussions? Un manuel sur le « succès en 10 étapes » ou une liste de vérification ne sauraient remplir cette mission. Le présent document renferme un sommaire de ce que nous avons appris, s'inspirant fortement des cas que nous avons examinés. Viennent s'y ajouter un sommaire des ouvrages consultés, des études de cas et d'autres documents que l'on peut consulter sur Internet à l'adresse www.cmd-ccg.gc.ca.

L'art et la pratique de la gestion horizontale sont encore en devenir. Nous espérons que ce document vous aidera à repousser les limites.

Je remercie les nombreuses personnes qui ont donné de leur temps et mis à profit leur savoir, ainsi que le Centre canadien de gestion, pour avoir parrainé notre travail.

James Lahey, président

A handwritten signature in black ink that reads "James Lahey". The signature is written in a cursive, flowing style.

Table ronde du CCG sur
la recherche-action
en gestion horizontale

REMERCIEMENTS

TABLE RONDE DU CCG SUR LA GESTION DES QUESTIONS HORIZONTALES

Président James Lahey, Développement des ressources humaines Canada

Membres

Margaret Amoroso	Le réseau du leadership
Laura A. Chapman	Projet de recherche sur les politiques
Mary E. Dawson, c.r.	Ministère de la Justice
Brian Dick	Agence de promotion économique du Canada atlantique
Denis Gauthier	Santé Canada
Mark Hopkins	Développement des ressources humaines Canada
Liseanne Forand	Pêches et Océans Canada
Jean-Pierre Gauthier	Environnement Canada
Karen Jackson	Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques
Doug Maley	Développement des ressources humaines Canada
Lucie McClung	Bureau du Conseil privé
Evert Lindquist	Université de Victoria
Kathryn E. McCallion	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Robert W. Slater	Environnement Canada
Sharon Sutherland	Queen's University
Diane Vincent	Agriculture et Agroalimentaire Canada
Carol Swan	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Michael Wernick	Ministère du Patrimoine canadien

Secrétariat Geoff Dinsdale (coordonnateur, tables rondes sur la recherche-action du CCG)
Chantal Couture (stagiaire en gestion, Environnement Canada)
Elizabeth Moore (étudiante de troisième cycle, Université de Toronto)
Nathalie Burlone (étudiante de troisième cycle, École nationale d'administration publique)
Peter Stoyko (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 organisateurs des activités secondaires et ceux qui y ont participé, les participants à la mise à l'essai et les personnes qui ont assuré la publication. C'est grâce au concours de toutes ces personnes que le rapport est facile à lire, pertinent et utile pour les employés de la fonction publique de tout le pays.

SOMMAIRE

I. La nature de la gestion horizontale

- La gestion horizontale consiste à travailler de manière concertée avec d'autres organismes.
 - Il n'existe aucune règle coulée dans le béton concernant la gestion horizontale — il s'agit d'un art plutôt que d'une science. Ce type de gestion est omniprésent à tous les niveaux de l'organisation. Il met à contribution des personnes ayant une expérience organisationnelle et des antécédents professionnels variés pour qu'elles forment des équipes et des réseaux ayant un but commun et une même culture.
 - La gestion horizontale est un outil précieux, qui ne convient toutefois pas dans tous les cas et qui présente des risques, par exemple celui d'encourager la pensée unique, de court-circuiter la logique de la reddition de comptes, de couper la chaîne de commandement et de privilégier le consensus au détriment de l'intérêt public.
- Plusieurs thèmes importants sont ressortis des discussions et des travaux de recherche de la Table ronde.
 - Un leadership alliant pouvoir de persuasion et influence constitue l'élément clé. Il privilégie le dialogue comme moyen d'action et met l'accent sur l'écoute active.
 - Une culture qui fait grand cas de la collaboration et de la confiance entre partenaires est essentielle.
 - Les initiatives horizontales ont un cycle de vie qui fait que le choix du moment est crucial. Une réflexion et un ajustement constants sont requis pour poursuivre sur sa lancée.
 - Les gestionnaires d'initiatives horizontales ne doivent pas perdre de vue les structures verticales pour assurer la reddition de comptes, le respect des pouvoirs et l'obtention de ressources.
 - Les systèmes de soutien (bases de connaissance, affectations de ressources, etc.) nuisent trop souvent à la gestion horizontale et doivent être adaptés.

II. Principaux aspects de la gestion horizontale

- La Table ronde a examiné quatre aspects clés de la gestion horizontale :
 1. Mobilisation des équipes et des réseaux — Il est essentiel de pouvoir mobiliser les équipes et les réseaux pour lancer une initiative, en particulier devant des intérêts très arrêtés. Plusieurs choses favorisent la mobilisation :

- Le leadership fait toute la différence. Tandis qu'au début, une ou deux personnes suffisent pour assumer la principale responsabilité, le leadership est plus efficace s'il est partagé, passant d'une personne à l'autre en fonction des circonstances et des points forts de chacun. Le dialogue et la persuasion sont les principales méthodes utilisées pour cerner les possibilités et résoudre les conflits.
 - Le travail d'équipe assure la cohésion d'un partenariat horizontal. Un engagement rapide et ouvert donne aux gens un sentiment d'appartenance au groupe. Les récompenses et la reconnaissance incitent à la collaboration. Un vaste réseau inclusif d'intervenants et de tiers rallie tout le monde au projet.
 - Les modèles mentaux partagés et l'utilisation d'une terminologie commune aident à donner à l'initiative une culture de travail.
 - La confiance est le ciment de l'initiative. L'établissement de la crédibilité, l'investissement dans les relations, l'ouverture et le dialogue continu favorisent la confiance. Les petites initiatives peuvent créer un climat qui encourage de prendre ensemble plus de risques.
2. *Élaboration d'un cadre commun* — L'élaboration d'un cadre commun permet de s'assurer que chacun vise les mêmes objectifs.
- Il faut comprendre de la même façon les questions clés. À cette fin, une base de faits commune, un dialogue et de la patience sont requis.
 - Le fait d'être clair et précis quant aux objectifs et aux résultats communs ainsi qu'en ce qui concerne les rôles et responsabilités peut favoriser l'efficacité de la reddition de comptes. Toutefois, il peut être nécessaire que ces éléments évoluent de façon à ce que l'initiative s'adapte au changement de circonstances et aux nouvelles possibilités.
 - On observe une tension entre la reddition des comptes individuelle d'une part, et une finalité et une responsabilité collective, d'autre part. Il est important de reconnaître et de gérer cette tension.
 - La planification et l'établissement de rapports servent à la reddition de comptes, à la communication et au contrôle de l'initiative.
3. *Établissement de structures de soutien* – On peut utiliser diverses structures de soutien pour aider les gestionnaires à nouer des relations durables et mener à bien des réalisations durables. Les structures officieuses nécessitent moins de ressources, en plus d'être plus souples et d'avoir 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 (p. ex., organismes).
- Les gestionnaires doivent mûrement réfléchir à la pertinence des nombreuses structures qui s'offrent à eux. Il ne s'agit pas nécessairement de structures massives, rigides.

- Le choix du moment est également crucial, car les structures érigées à la hâte peuvent nuire à l'épanouissement d'une culture commune. Trop de rigidité au début d'une initiative peut tempérer la motivation, alors qu'en repoussant à plus tard la mise en place des structures de soutien, on risque de miner la souplesse de l'initiative. Le choix de la structure dépend souvent de l'étape du cycle de vie de l'initiative.
 - Lorsque l'information est partagée pour faciliter la coordination, des structures officieuses aident à promouvoir un dialogue fréquent et ouvert. Les structures officielles, par contre, exigent souvent que l'on assure la qualité et la cohérence des documents et des données.
 - Lorsqu'on partage les ressources pour créer de nouvelles capacités, le choix de la structure dépend souvent de la quantité de ressources à partager et de la durée de l'entente de partage. Les déplacements et le partage de ressources à grande échelle et à long terme doivent être étayés et il faut en rendre compte officiellement.
 - Lorsqu'on partage le pouvoir ou qu'on prend d'importantes décisions qui transcendent les mandats définis par la loi, il faut établir des structures en bonne et due forme.
 - Même lorsqu'on met fin concrètement à une initiative, les structures devraient être conçues de sorte à faciliter l'établissement de relations à plus long terme.
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.
- Un champion externe peut affecter à l'initiative une personne chargée de veiller à son bon déroulement et d'établir un lien avec les structures verticales.
 - Le fait de tirer parti des petits succès prouve la viabilité et motive les partenaires. Il est important d'établir des jalons, de promouvoir les succès et de faire connaître les progrès réalisés et les résultats obtenus.
 - Une entente horizontale peut donner lieu à plusieurs transitions pendant son cycle de vie. Les gestionnaires peuvent influencer sur le choix du moment en veillant à ce que tous les partenaires demeurent concentrés sur les principaux objectifs tout en demeurant souples face aux changements dans le milieu et aux nouvelles possibilités.
 - Un apprentissage continu s'impose pour faire le point sur nos expériences et faire progresser l'initiative.
 - S'il est vrai que l'argent peut améliorer la capacité, l'injection trop rapide de trop d'argent dans le processus peut nuire à l'esprit d'initiative et empêcher les gens d'innover.
 - L'établissement d'échéances aide les praticiens à élaborer un calendrier commun et à gérer efficacement les charges de travail.

TABLE DES MATIÈRES

Un mot du Centre canadien de gestion	iii
Avant-propos	v
Remerciements	vi
Sommaire	vii

Introduction	1
--------------------	---

Mobilisation des équipes et des réseaux	7
--	----------

Chapitre **1**

Élaboration d'un cadre commun	19
--	-----------

Chapitre **2**

Édification des structures de soutien	27
--	-----------

Chapitre **3**

Maintien du dynamisme	37
------------------------------------	-----------

Chapitre **4**

Conclusion	46
Annexe 1 : Résumé d'études de cas et coordonnées des personnes ressources .	47
Annexe 2 : Ressources additionnelles	53
Annexe 3 : Liste des éléments de responsabilisation	55
Annexe 4 : Mécanismes de gestion horizontale du gouvernement fédéral .	57
Annexe 5 : Activités de la Table ronde	69

INTRODUCTION

Améliorer notre connaissance de la gestion horizontale

On observe trois grandes lacunes dans la connaissance de la gestion des initiatives horizontales :

- Il est nécessaire d'*extraire les conseils pratiques*. On a beaucoup écrit sur la valeur et l'importance de la gestion horizontale, mais on n'en a guère tiré de conseils pratiques. Comme l'a dit un participant, on a abattu beaucoup de travail, mais sur le plan pratique, c'est un fiasco.
- Il y a lieu de *partager les expériences vécues*. On n'a pas pris la peine de prendre note des nombreux succès sur le terrain des cinq à dix dernières années. Comme l'a fait observer un participant, les gens ignorent que des initiatives horizontales sont en cours. Nous n'échangeons pas. C'est pourquoi nous avons décidé d'asseoir ce projet sur des expériences réelles et de faire état des propos et des sentiments des employés de l'État lorsqu'ils décriront leurs propres expériences et leurs impressions.
- Il est essentiel de *reconnaître les difficultés persistantes réelles de la gestion horizontale* et de s'attaquer aux obstacles institutionnels et culturels qui nuisent concrètement à l'amélioration de cette forme de gestion.

S'inspirer d'une panoplie d'expériences et de sources

Le présent rapport repose sur le cadre établi par le rapport de 1996 du Groupe de travail des sous-ministres sur les questions horizontales, intitulé Questions horizontales, et va au-delà des enjeux horizontaux stratégiques pour s'intéresser à un plus large éventail de questions horizontales. Il s'inspire également de l'expérience des gestionnaires et des enseignements qu'ils en ont tiré. Les nombreuses citations que vous trouverez tout au long du texte sont tirées des études de cas ainsi que des discussions tenues aux réunions de la Table ronde et des activités secondaires spéciales (voir l'annexe 5 pour obtenir de plus amples renseignements sur les activités secondaires).

Il est fait référence aux études de cas suivantes tout au long du document (pour un résumé des études et les coordonnées des personnes-ressources, voir l'annexe 1) :

- Service (Équipe Canada Inc., Initiative conjointe de développement économique, Équipe Nouveau-Brunswick rural);
- Recherche (Projet de recherche sur les politiques, Protocole d'entente sur les sciences et la technologie);
- Politique (Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, Programme d'action national pour les enfants, Loi sur les océans, Groupe de travail sur le secteur bénévole, Politique canadienne sur les périodiques, Planification transitoire et à moyen terme);
- Soutien interne (p. ex., Le réseau du leadership, conseils fédéraux régionaux);
- Urgence (p. ex., la catastrophe aérienne de Swissair);
- Projets à plusieurs facettes (Plan d'action Saint-Laurent, Loi sur les océans, Démarche axée sur une optique régionale de RNCan).

Nombre de ces études de cas ainsi que d'autres ressources produites par et pour la Table ronde sont disponibles sur le site Web du Centre canadien de gestion à l'adresse www.ccmd-ccg.gc.ca.

La gestion horizontale est synonyme de gestion de réseaux

La gestion horizontale ne se limite pas à la collaboration interministérielle. Les initiatives horizontales font souvent appel aux administrations provinciales et municipales, aux organismes non gouvernementaux (ONG), aux groupes et dirigeants de la collectivité, au milieu universitaire et à la communauté internationale. Selon l'un des participants, la gestion horizontale consiste à réunir diverses personnes et à faire en sorte que leurs pouvoirs se complètent et concourent à un objectif commun. Parfois, l'équipe est le concept adéquat — lorsqu'on est parvenu à créer une culture et des objectifs homogènes — comme dans le cas d'Équipe Canada Inc. Dans d'autres cas, l'équipe de base est au cœur d'un réseau plus vaste de participants, comme dans le cas du Plan d'action Saint-Laurent, qui mobilise un grand nombre d'utilisateurs d'une vaste région géographique :

[Travailler horizontalement], cela signifie être capable de travailler en équipe et en réseau à travers une structure organisationnelle verticale; de penser et d'agir collectivement... la fonction publique se trouve dans une ère poststructurelle, où le pouvoir s'exerce par le truchement de réseaux, où l'influence provient de la collaboration...

Mel Cappe, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, allocution adressée à l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada le 31 mai 2000

On peut imaginer au moins trois niveaux d'activités horizontales :

- *Culture et attitudes horizontales*
Les gens font un effort conscient pour travailler avec d'autres organismes dans leur vie professionnelle de tous les jours, en nouant des liens informels qui facilitent les échanges.
- *Coordination horizontale*
Les organisations coordonnent le travail pour réduire ou éliminer les chevauchements.
- *Collaboration horizontale*
Les ressources, le travail et la prise de décisions sont intégrés à travers les organisations.

Lorsqu'on passe de la culture horizontale à la collaboration, en général, on passe du simple partage d'information au partage de ressources, de tâches et, en fin de compte, des pouvoirs¹. On passe donc d'exigences relativement modestes à des exigences plus nombreuses en matière de reddition de comptes et d'administration (p. ex., ressources humaines et financières et aspects juridiques). Alors qu'une culture horizontale (p. ex., ouverture et échange d'information) est le fondement essentiel de tout travail horizontal, le présent rapport porte principalement sur la gestion des projets horizontaux.

La gestion horizontale : un art plutôt qu'une science

Il n'existe pas de règles coulées dans le béton pour piloter une initiative horizontale, ni de formule simple pour assurer une gestion horizontale satisfaisante :

La gestion horizontale n'est pas une technique analogue au pilotage d'un avion. En définitive, elle dépend du jugement et de l'ingéniosité, de la volonté de prendre des risques ainsi que de la patience et de la détermination.

Membre de la Table ronde

¹ Pour obtenir de plus amples renseignements sur ces trois catégories faisant l'objet d'un partage, voir le rapport de Conseils et Vérification Canada intitulé *Les obstacles au partenariat et le rôle du Conseil du Trésor* (13 mai 1998), p. 8.

La gestion horizontale : de plus en plus essentielle à la bonne gouvernance

La Table ronde a relevé trois raisons expliquant pourquoi la gestion horizontale continuera probablement à prendre de l'importance.

L'efficacité est la raison la plus importante. Souvent, la gestion horizontale constitue le seul ou le meilleur moyen d'obtenir des résultats. La méthode n'est peut-être pas la plus efficace, en particulier à court terme, mais à long terme, elle peut s'avérer la plus efficace. Elle permet de relever les défis de plus en plus complexes de la fonction publique et de dégager une nouvelle grille d'analyse selon un point de vue horizontal. La gestion des océans du Canada, le rétablissement de la santé écologique du Saint-Laurent ou la mise en place du Plan d'action national pour les enfants illustrent à quel point le large éventail d'acteurs appelés à participer et la capacité limitée de chacun d'entre eux d'agir sans le concours des autres rendent indispensable la gestion horizontale. On n'a d'autre choix pour assurer l'efficacité que de renforcer la coordination en matière d'élaboration de politiques et de prestation de services, ainsi que les liens entre la politique et les activités, au sein du gouvernement. Dans le cas de la politique sur les océans, par exemple, 23 ministères et organismes fédéraux assument des responsabilités. Dix d'entre eux sont des intervenants majeurs et on compte plus de 100 instruments juridiques réglementant les activités reliées aux océans.

La gestion des océans du Canada, le rétablissement de la santé écologique du Saint-Laurent ou la mise en place du Plan d'action national pour les enfants illustrent à quel point le large éventail d'acteurs appelés à participer et la capacité limitée de chacun d'entre eux d'agir sans le concours des autres rendent indispensable la gestion horizontale.

La Loi sur les océans confère à Pêches et Océans Canada la responsabilité unique d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de gestion des océans, sans lui offrir de nouveaux moyens d'accomplir cette tâche. La situation nécessite une collaboration horizontale avec d'autres ministères fédéraux, d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants.

Loi sur les océans

On ne comprend la complexité de la tâche qui nous incombait que lorsqu'on voit la quantité d'organismes ayant une compétence relativement à certains aspects de l'écosystème du Saint-Laurent, et les utilisations souvent conflictuelles associées au fleuve.

Plan d'action Saint-Laurent

Le travail horizontal vise un objectif — obtenir des outils d'autres ministères pour qu'ils fassent partie de la solution.

Participant à une activité périphérique

Le deuxième facteur a trait à la technologie. Lors des discussions, les participants étaient d'avis que le cybergouvernement risquait de bouleverser le mode de fonctionnement du gouvernement. Nous pouvons nous attendre à ce que les clients et les citoyens examinent de plus en plus la prestation de nos services, ce qui influera sur notre mode d'organisation.

Le cybergouvernement nécessitera des habitudes de collaboration bien plus transparentes. Le travail horizontal cessera d'être un choix. Il sera essentiel.

Participant à une activité périphérique

La troisième raison a trait aux *valeurs*. On s'est demandé comment la fonction publique s'adapterait à la génération de jeunes qui s'attend à être branchée. Les participants avaient le sentiment que la génération que l'on appelle Nexus était moins à l'aise avec les anciennes certitudes et les anciennes catégories. Simultanément, la recherche sur les valeurs publiques indique amplement qu'il y a une perte de respect liée au vaste changement dans les relations de pouvoir au sein de la société occidentale. En permettant aux gouvernements d'agir dans le cadre de réseaux d'intervenants pour résoudre des problèmes économiques et sociaux, on répond aux valeurs fondamentales des chefs de file de demain ainsi qu'aux attentes du public.

La gestion horizontale n'est pas une panacée

Tout n'est pas horizontal – ce n'est pas toujours utile.

Participant à une activité secondaire

On a également servi une mise en garde indiquant qu'il ne fallait pas considérer cette forme de gestion horizontale comme un remède contre tous les maux ou une fin en soi. La gestion horizontale présente d'énormes avantages, mais également des risques :

- D'abord, elle ralentit le processus décisionnel. Il faut investir beaucoup de temps et d'énergie pour obtenir la confiance et la collaboration d'un réseau.
- La pensée unique est un danger inhérent aux aspects coordination et coopération de trop de projets. Le consensus est une arme à double tranchant. Il peut aboutir « au plus petit dénominateur commun » au détriment de choix plus courageux susceptibles de mieux servir l'intérêt public.
- Les processus horizontaux peuvent s'éloigner des voies hiérarchiques, de reddition de comptes et d'action lorsqu'une initiative n'est pas rattachée à sa structure d'appui, souvent verticale. Tel est le cas lorsque les gens participant à un projet ne communiquent pas les décisions à leur retour dans leur organisme ou n'ont pas eu le pouvoir de négocier. Il est essentiel pour se procurer appui et ressources de s'assurer que l'initiative s'inscrit dans le processus de planification officiel de l'organisme.

La pensée unique est un danger inhérent aux aspects coordination et coopération de trop de projets. Le consensus est une arme à double tranchant. Il peut aboutir « au plus petit dénominateur commun » au détriment de choix plus courageux susceptibles de mieux servir l'intérêt public.

Ces risques permettent de souligner l'importance d'envisager la gestion horizontale comme un moyen et non une fin en soi. La gestion horizontale n'est pas une valeur, mais un outil. Le principal conseil est ici le suivant : la décision de mener une initiative horizontale devrait être réfléchie et reposer sur une évaluation approfondie des résultats visés et des options disponibles.

Thèmes transversaux qui se sont dégagés des travaux de la Table ronde

Réinvention du leadership

Avant tout, la gestion horizontale exige une forme réinventée de leadership — un leadership qui soit en faveur de l'évolution de la culture et qui permette de mener les projets dans les délais impartis tout en respectant les budgets. Nous avons besoin d'un leadership qui allie pouvoir de persuasion et influence, qui privilégie le dialogue comme moyen d'action, qui soit décentralisé dans toute l'organisation, qui partage les honneurs et qui prenne le risque d'une confusion passagère dans la voie de l'engagement commun.

Elle impose une redéfinition du rôle des ministères et du gouvernement dans son ensemble. Les participants ont laissé entendre que les ministères étaient peu disposés à permettre à un seul ministère de coordonner diverses initiatives. Obliger les ministères à travailler en collaboration revient à les contraindre à accepter à jouer de temps à autre un rôle secondaire.

Encourager les cadres supérieurs de la fonction publique à définir les problèmes de manière horizontale. La façon dont ils définissent les problèmes et demandent à d'autres d'y travailler est essentielle.

Participant à une activité périphérique

La plupart des cadres supérieurs de la fonction publique font valoir avec brio l'intérêt de la gestion horizontale. Mais trop souvent, les actes contredisent le discours, puisque les gestionnaires cherchent à promouvoir l'intérêt de leur ministère en ralliant des collègues à leur point de vue. Les chefs de file devraient s'efforcer de joindre le geste à la parole et n'utiliser la rhétorique que lorsqu'ils ont véritablement l'intention d'investir dans le dialogue et les partenariats que cela implique.

Établissement des bases de la culture et de la confiance

La création d'une culture propice et l'instauration de la confiance entre les participants sont des éléments indispensables, qui dicteront le sort des initiatives. Le temps qu'il faut pour instaurer la confiance varie en fonction des relations passées, de la compatibilité des objectifs et intérêts des membres et de l'envergure des conflits inhérents à leur mandat ou à leurs objectifs.

Gestion de l'évolution des besoins

Dans de nombreux cas, le principal défi consiste à gérer l'évolution d'une initiative. Une initiative progresse au fil du temps, à mesure que les relations au sein du réseau évoluent et que l'initiative s'articule en fonction des objectifs concrets. La nature des appuis, les moyens mis en œuvre et les compétences requises évolueront également. La nécessité de s'adapter constitue une autre raison pour laquelle la gestion horizontale relève davantage de l'art que de la science et pourquoi le jugement est un élément critique d'un leadership efficace. Pour reprendre les mots d'un participant, en gestion horizontale, comme dans l'humour, c'est le choix du moment qui compte.

Nous avons besoin d'un leadership qui allie pouvoir de persuasion et influence, qui privilégie le dialogue comme moyen d'action, qui soit décentralisé dans toute l'organisation, qui partage les honneurs et qui prenne le risque d'une confusion passagère dans la voie de l'engagement commun.

Maintien du contact avec la structure verticale

La réalité de la gestion horizontale dans un contexte institutionnel hiérarchique signifie qu'il ne faut pas se détacher de la structure verticale qui est habituellement la source de financement et l'autorité. Le fait de négliger ces liens peut être fatal. La qualité des liens verticaux est tout aussi importante que la qualité des liens horizontaux. Sans l'aide de la hiérarchie, les initiatives horizontales sont vulnérables. Parmi les obstacles à la réussite les plus frustrants et les plus fréquents, les participants ont souvent fait état de l'absence de délégation de pouvoir décisionnel par l'organisme d'origine.

« Dans Équipe Canada Inc., chacun connaissait bien son domaine d'activité et pouvait donc négocier en marge du processus.

Membre de la Table ronde

Souci de faire fonctionner les systèmes de soutien

Le besoin de partager l'information et le savoir, les ressources, le travail et la prise de décisions est de plus en plus urgent. Cependant, nombre des systèmes de soutien en place, depuis les bases de données jusqu'aux logiciels en passant par les systèmes de gestion financière, la budgétisation, les fonctions de vérification et d'évaluation et les cadres de reddition de comptes, travaillent trop souvent à l'encontre plutôt qu'à l'appui de ces activités. Dans un tel cadre, il faut faire preuve d'une détermination et d'une ingéniosité extraordinaires pour réussir. Il y a lieu d'accorder plus d'attention à la rationalisation des systèmes de soutien et à la transmission de l'expérience concernant l'utilisation des systèmes en place.

Principaux aspects de la gestion horizontale

Dans les projets horizontaux, le succès comporte quatre principaux aspects (voir la figure ci-dessous) sur lesquels nous nous penchons dans les quatre sections suivantes du présent rapport.

Mobilisation des équipes et des réseaux.....7	Chapitre 1
Élaboration d'un cadre commun..... 19	Chapitre 2
Édification des structures de soutien27	Chapitre 3
Maintien du dynamisme37	Chapitre 4

Introduction

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.

On s'est entendu presque à l'unanimité sur le fait que les facteurs déterminants du succès étaient de nature plus culturelle qu'institutionnelle.

Les Conseils fédéraux régionaux et la gouvernance horizontale, septembre 2000

La réussite dépend de la personnalité dans une proportion de 98 p. 100.

Membre de la Table ronde

C'est comme si la loi de la pesanteur avait changé. Soudain, il n'existe aucun centre de gravité et tous les éléments d'un « système solaire » autrefois ordonné tournoient les uns autour des autres de manière incontrôlée. C'est la métaphore que j'emploie pour décrire la gestion horizontale. Désormais, nous sommes libres de donner aux rapports que nous établissons entre nous et avec le centre la forme que nous voulons. Il s'agit d'une lourde responsabilité, mais elle est assortie d'une foule de possibilités.

Participant à une activité périphérique

Partage du leadership	8
Investissement dans le travail d'équipe	9
Création d'une culture commune ..	12
Instauration de la confiance	14
De la mobilisation des équipes et des réseaux à l'élaboration d'un cadre commun	17

Malgré le degré de diversité, les défis de la gestion horizontale demeurent identiques — assumer le leadership à plusieurs, constituer des équipes, établir un lien entre les cultures, partager les responsabilités et susciter la confiance, tels sont les facteurs de réussite les plus importants. En fait, le succès et l'échec reposent sur les personnes.

Partage du leadership

Les caractéristiques d'un leadership efficace qui ressortent de nos études sont un peu paradoxales. D'une part, les initiatives horizontales réussies étaient souvent attribuables à des efforts individuels intensifs. D'autre part, le leadership observé dans le cadre d'initiatives réussies était souvent assumé par plusieurs personnes.

Équipe Canada Inc. et le Groupe de travail sur le secteur bénévole ont eu recours à un modèle de leadership partagé où le siège du leadership changeait en fonction de la nature des problèmes à l'étude.

Le leadership commun à tous les niveaux (ministres, hauts responsables, participants) s'est révélé un moyen efficace de maintenir l'engagement.

Équipe Canada Inc

Il y avait de nombreux chefs de file des ministères participants. Les chefs de file n'étaient pas nécessairement du niveau du SMA, mais ils étaient déterminés à travailler à la résolution des problèmes.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Le partage du leadership permet d'aborder les défis de la gestion horizontale. Dans une étude menée pour la Table ronde sur le rôle des conseils fédéraux régionaux, Luc Juillet a observé que :

Ces éléments étaient, en général, nécessaires à un certain nombre de membres de conseil pour assumer le leadership sur des initiatives et des dossiers particuliers. Cette forme de « leadership décentralisé » s'est révélée essentielle pour que les conseils puissent traiter un plus vaste éventail de dossiers horizontaux afin de montrer clairement que le travail des conseils répond aux propres besoins et priorités de ses membres. À ce titre, le leadership ne devrait pas reposer seulement sur la personne assumant la présidence mais devrait être réparti entre les membres.

*Les conseils fédéraux régionaux
et la gouvernance horizontale, septembre 2000*

Équipe Canada Inc. a également découvert au début de sa mise sur pied qu'une équipe homogène de trois chefs de file (Industrie Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Agriculture et Agro-alimentaire Canada) était la clé du succès global du projet. La capacité de travailler en équipe, de laisser tomber les questions de territoire et de piloter l'initiative a fait la différence.

Un leadership efficace est aussi un mélange de leadership traditionnel convenant à une bureaucratie hiérarchique et d'une forme nouvelle de leadership. Le leadership en gestion horizontale demande qu'on use de son influence et de son pouvoir de persuasion en ayant recours au dialogue. Cette forme de leadership peut susciter et renforcer la confiance et instaurer un processus de changement culturel. La Table ronde a observé qu'en matière de gestion horizontale, le leadership requérait, à la base, la capacité de gérer des relations d'interdépendance. Les chefs de file pouvaient recenser les liens systémiques, les conflits au niveau des objectifs et les poches de résistance, communiquer les domaines d'intérêt mutuel et réunir les équipes et les réseaux d'intervenants. Ils ont également eu le courage d'agir alors que le consensus ne semblait pas général.

Les chefs de file pouvaient recenser les liens systémiques, les conflits au niveau des objectifs et les poches de résistance, communiquer les domaines d'intérêt mutuel et réunir les équipes et les réseaux d'intervenants. Ils ont également eu le courage d'agir alors que le consensus ne semblait pas général.

La capacité de persuader et de motiver les membres en l'absence de pouvoir officiel et d'incitatifs verticaux et de rallier les gens autour d'objectifs communs est considérée comme une qualité de chef importante.

*Les conseils fédéraux régionaux
et la gouvernance horizontale, septembre 2000*

Investissement dans le travail d'équipe

La capacité de former des équipes et d'assurer leur cohésion est également jugée indispensable pour assurer le leadership requis pour faire du travail horizontal une réalité. La nature des équipes rencontrées dans les études de cas varie considérablement. On retrouve des équipes fort homogènes comme celles qui ont participé à l'opération de recherche et de sauvetage de 36 heures qui a suivi l'écrasement de l'appareil de Swissair mais aussi des réseaux d'équipes comme celles qui continuent à travailler à l'assainissement du Saint-Laurent, 13 ans après leur création. On détermine la nature des équipes en fonction de la durée de leur mission, du nombre de participants à coordonner et de la clarté de leur objectif. Dans le cas de Swissair, la mission était claire dès le départ. Dans le cas de l'Initiative conjointe de développement économique du Nouveau-Brunswick, des objectifs communs ont vu le jour au fil des mois.

Rapidité de l'engagement

La rapidité de l'engagement, qui est l'un des principaux éléments, ne va pas sans risque. Il peut être plus difficile de parvenir à un consensus si on élargit trop tôt un réseau. Par ailleurs, le temps requis pour susciter un sentiment de confiance partagée et une vision commune montre bien à quel point il est important d'obtenir l'engagement de tous les intervenants éventuels dès le début du processus. Plus les gens s'engagent tôt, plus il sera facile de susciter un sentiment d'appartenance à l'égard du processus et moins ils seront enclins à laisser tomber. Rétrospectivement, le fait de ne pas avoir obtenu dès le départ l'engagement total des gouvernements fédéral et provinciaux a été l'une des lacunes du Plan d'action Saint-Laurent. On savait qu'il faudrait beaucoup de temps et d'énergie pour corriger le tir par la suite.

Il est également important de faire participer les bonnes personnes de la bonne façon, ce qui exige souvent une bonne dose d'ingéniosité. Dans le cas de l'initiative visant le secteur bénévole, on ne savait pas bien à qui faire appel. L'approche adoptée consistait à trouver des personnes impartiales connaissant bien le secteur mais non concernées et à leur demander de désigner des participants parmi les 1 500 personnes qui avaient présenté une demande. Environ 70 ont été sélectionnés afin de prendre part à divers mécanismes de collaboration avec 12 responsables gouvernementaux en vue de planifier et de gérer le travail de l'initiative. Un processus ouvert et transparent de sélection des participants peut rehausser la crédibilité auprès des participants et des intervenants.

Récompense et reconnaissance de la réussite

La Table ronde a également observé que la participation aux initiatives horizontales requiert un investissement considérable d'énergie et de temps — alors que les récompenses sont relativement rares. Il n'y a pas toujours d'incitatifs à la collaboration. En fait, les gens peuvent parfois déterminer si la collaboration présente plus d'avantages que l'absence de collaboration. Ils agissent ensuite en conséquence. De nombreux participants ont parlé du problème de la charge de travail et du fait que les projets horizontaux venaient tout simplement s'ajouter à leur journée de travail habituelle.

Le simple fait de récompenser et de souligner le succès s'est révélé efficace pour soutenir et motiver les équipes, notamment en accordant des primes sur le salaire, des heures discrétionnaires supplémentaires et des prix. Le Conseil fédéral de la Saskatchewan a rendu hommage aux employés fédéraux en leur remettant des certificats de reconnaissance, en les invitant à des déjeuners officiels avec le Conseil fédéral et en les félicitant dans des bulletins. Le Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec a tenu un gala de remise de prix de distinction dans le cadre de son programme de récompenses. Ce gala rend hommage aux employés qui prennent part à des projets interministériels.

Les mécanismes non officiels de reconnaissance peuvent être tout aussi gratifiants pour les membres de l'équipe. Par exemple, les éloges faits en privé ou devant d'autres membres de l'équipe peuvent susciter et maintenir l'enthousiasme.

Gestion du changement et de la diversité au sein des réseaux

Plusieurs cas ont montré la nécessité d'établir un vaste réseau de tiers et d'intervenants dont la participation, à des niveaux et selon une intensité variable, peut s'avérer essentielle. Un tel réseau peut être une source de conseils objectifs, en particulier lorsqu'une initiative a trait à une question litigieuse. Dans le cas de la Politique canadienne sur les périodiques, par exemple, qui avait trait à un différend commercial très vif entre le Canada et les États-Unis, c'est un représentant du gouvernement américain qui ne participait pas à la résolution du différend qui a proposé la solution.

Un problème clé concerne la façon de faire participer les intervenants à l'élaboration de la politique et de concilier les intérêts des intervenants et des citoyens avec ceux de la province. Le milieu des ONG peut jouer un rôle important dans cette réflexion. Il est difficile de trouver de nouveaux modèles pour amener chacun à la table.

Participant à une activité périphérique

Les membres n'ont pas tous les mêmes capacités, si bien que les relations sont asymétriques, ce qui pose un problème au niveau de la gestion des réseaux. Certains groupes disposent de plus de ressources, possèdent de meilleures compétences, sont mieux outillés, plus avertis et par conséquent mieux en mesure de conclure un partenariat que d'autres.

On a observé dans le cadre de cette initiative [Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain] des problèmes de chasse gardée, peut-être parce que les intérêts personnels sont ce à quoi on se raccroche quand on ne possède rien, ce qui paralyse toute action pour changer les choses... En fait, le défi a été d'encourager tous les partenaires à amener les ressources disponibles à la table (directes et indirectes) et de reconnaître que toutes les contributions ne devaient pas forcément être égales et qu'on ne pouvait les évaluer sur le plan financier uniquement.

Membre de la Table ronde

Bien que le Centre de coordination des opérations de sauvetage de Halifax soit investi d'un mandat fédéral en matière des opérations de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes, il fait souvent appel à divers autres groupes et associations de bénévoles fédéraux, provinciaux, municipaux et locaux. Certains de ces partenaires assument des fonctions similaires, quoique pour des milieux différents. Contrairement aux attentes, tous les partenaires ne disposaient pas d'une stratégie bien articulée pour faire face à une telle urgence. Certains n'étaient pas dotés de plans d'urgence pour faire face à une catastrophe de cette ampleur tandis que d'autres étaient prêts à intervenir de manière organisée.

Opération de recherche et de sauvetage Swissair

Dans le cas du Projet de recherche sur les politiques, les deux réseaux qui ont mené avec le plus de succès les exercices horizontaux étaient composés de petits ministères qui avaient compris l'intérêt du partage. Les membres du réseau réunissant les grands ministères ne voyaient pas bien l'intérêt du partage et, par conséquent, offraient une collaboration moindre.

Cela ne marchera que si les gens se respectent. Chacun doit être convaincu que toutes les parties sont prêtes à participer et ont quelque chose à apporter.

Membre de la Table ronde

Les grands ministères ont une responsabilité particulière, il faut qu'ils apprennent à tenir compte de l'opinion des ministères plus petits. Ils doivent résister à la tentation de tenir pour acquis que leur perspective intègre déjà toutes les idées importantes. Les petits ministères, pour leur part, devraient trouver des domaines d'intérêt commun à d'autres organisations, trouver des domaines où ils peuvent exceller et mettre à profit leurs points forts uniques.

Les membres n'ont pas tous les mêmes capacités, si bien que les relations sont asymétriques, ce qui pose un problème au niveau de la gestion des réseaux. Certains groupes disposent de plus de ressources, possèdent de meilleures compétences, sont mieux outillés, plus avertis et par conséquent mieux en mesure de conclure un partenariat que d'autres.

Les grands ministères ont une responsabilité particulière, il faut qu'ils apprennent à tenir compte de l'opinion des ministères plus petits. Ils doivent résister à la tentation de tenir pour acquis que leur perspective intègre déjà toutes les idées importantes.

Création d'une culture commune

La mesure dans laquelle les participants ont créé une culture commune semble constituer l'un des principaux facteurs de succès. Au début, il est possible que les gens se présentent aux réunions en ayant leurs propres point de vue et plan d'action et une vision différente des raisons de leur participation. Ils veulent parfois explorer les possibilités réelles, cerner les avantages éventuels pour leur organisation, décider s'ils devraient participer ou non ou encore promouvoir leur propre plan d'action. L'organisation et les partenaires qui participent aux réunions émettent des hypothèses différentes et utilisent une terminologie spécialisée.

Élaboration d'un vocabulaire commun

Il est crucial d'apprendre à parler le même langage. À cet égard, une solution consiste à élaborer un vocabulaire commun.

Dans le cas du Plan d'action national pour les enfants, Santé Canada abordait les problèmes du point de vue des déterminants de la santé, tandis que DRHC mettait l'accent sur la mise en valeur du capital humain. Il nous a fallu élaborer un vocabulaire parallèle convenant aux deux groupes.

Membre de la Table ronde

Le vocabulaire de l'administration centrale et celui des régions sont fort différents, en particulier quand on parle avec des employés travaillant dans le domaine de la politique. Ils décrivent les choses différemment. Nous devons passer davantage de temps ensemble et disposer d'un terrain d'entente. Il est impossible de bénéficier de la sagesse des gens si l'on ne prend pas le temps de s'entendre.

Participant à une activité périphérique

Les membres de l'Équipe rurale Nouveau-Brunswick n'avaient pas de vision commune avant que l'équipe s'engage dans son plan stratégique. Le processus de planification stratégique leur a également permis de constater que le sens des termes employés au quotidien varie souvent d'un ministère à l'autre.

Équipe rurale Nouveau-Brunswick

Compréhension du point de vue de l'autre

Une terminologie commune ne suffit pas pour se comprendre mutuellement. Il faut entreprendre une démarche plus approfondie : les participants ont utilisé des expressions telles que « des modèles mentaux communs », « des hypothèses et des valeurs de base déterminantes » et « une formulation commune des faits » pour dire qu'il faut parvenir à une compréhension plus profonde et plus empathique. On doit également comprendre les pressions subies par les partenaires. Dans l'étude de cas consacrée à la Politique canadienne sur les périodiques, la collaboration fructueuse entre Patrimoine canadien et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international reposait sur la capacité de se mettre à la place du partenaire et de comprendre les pressions qu'il subissait.

L'arrimage de cultures signifie que l'on réunit des cultures existantes pour créer une culture de travail parallèle. Il ne s'agit pas de contraindre les partenaires à abandonner leur propre culture ni leurs méthodes de travail.

L'arrimage de cultures signifie que l'on réunit des cultures existantes pour créer une culture de travail parallèle. Il ne s'agit pas de contraindre les partenaires à abandonner leur propre culture ni leurs méthodes de travail.

Au départ, l'objectif n'était pas de changer la culture de chaque organisation participant au Plan d'action, mais d'apprendre à travailler ensemble à une série de projets. Les rapports entre les hauts dirigeants ont été empreints de respect mutuel dès le début du processus. Il a fallu un certain temps pour que les gens d'organisations différentes apprennent à travailler à l'unisson. La confiance s'est installée à tous les échelons. La crédibilité, le respect et la confiance étaient les valeurs privilégiées. Une communication ouverte, de la souplesse et une résolution rapide des problèmes revêtaient également une grande importance.

Plan d'action Saint-Laurent

Techniques pour créer une culture commune

Quantité de techniques efficaces sont des moyens simples : dialogue continu, partage d'information et partage de personnel. Une autre technique utile consiste à indiquer clairement les attentes et à lutter systématiquement contre le « réflexe » de protection du territoire.

Dès le début, on a établi clairement que les querelles intestines ne seraient pas tolérées. Le produit et le concept d'Équipe Canada Inc. étaient une source de fierté.

Membre de la Table ronde

Des outils de communication communs (rapports, signature spéciale, sites Web, cartes d'affaires et numéro de téléphone communs) ont été un moyen efficace de maintenir l'engagement.

Équipe Canada Inc

Ambiguïté et clarté

Au début d'un projet, l'ambiguïté rend parfois les gens mal à l'aise. Toutefois, nombre d'expériences ont montré qu'une nouvelle initiative risque d'être tuée dans l'œuf si les choses sont claires trop tôt. En effet, si les gens ont l'impression que la vision, la terminologie et les plans de travail ont été imposés par un dirigeant, ils les rejeteront. Dans les initiatives qui sont échelonnées sur une longue période et mettent à contribution un large éventail de participants, on a tout intérêt à attendre patiemment que les choses s'éclaircissent. Dans d'autres cas, lorsque le calendrier est dicté par des éléments extérieurs (par exemple, un différend commercial, comme dans le dossier de la politique sur les périodiques), il a fallu d'emblée définir clairement les rôles et objectifs. La facilité pour parvenir à la clarté sera inversement proportionnelle à la taille du réseau de participants et directement proportionnelle au temps écoulé depuis le début des relations de collaboration.

Instauration de la confiance

La confiance est le ciment qui lie une initiative. Mais sur quels éléments repose-t-elle? Comment s'y prend-on pour inciter les autres à faire confiance?

La toute première règle de base semble être que la confiance n'existe pas entre les institutions. On ne peut parler de confiance qu'entre les personnes. Cette précision a été soulignée à maintes occasions.

La toute première règle de base semble être que la confiance n'existe pas entre les institutions. On ne peut parler de confiance qu'entre les personnes.

Pour trouver de nouvelles solutions, il faut de la bonne volonté et de la confiance. « Les gens ne font pas confiance aux institutions — ils font confiance aux autres personnes. »

Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

La confiance entre les ministères n'est pas intégrée dans leur culture. Elle découle de la crédibilité des participants. La confiance repose aussi sur la transparence, le savoir et la compétence.

Politique canadienne sur les périodiques

D'après les participants, pour établir un premier degré de confiance, il faut que quelqu'un donne l'exemple et « mette sa méfiance de côté ».

Instauration de la crédibilité grâce à des actions toutes simples

La crédibilité est le complément de la confiance. Si on s'aperçoit que les autres jouent au plus fin, qu'ils s'engagent dans une guerre de clans ou qu'ils se servent des relations pour réaliser un plan d'action caché, une méfiance fatale s'installe alors. Les participants ont souligné à maintes et maintes reprises l'importance de la crédibilité. Toutefois, il ne suffit pas d'un seul geste grandiose. C'est par une série d'actions toutes simples que l'on peut gagner la crédibilité. Si l'on mène à bien des initiatives de faible envergure, les autres feront confiance et sauront que l'on respectera les engagements plus importants.

Il est essentiel de gagner la crédibilité — respect des ententes verbales, intervention dans des délais raisonnables, communication de l'information et réunions régulières.

Initiative conjointe de développement économique

C'est par une série d'actions toutes simples que l'on peut gagner la crédibilité. Si l'on mène à bien des initiatives de faible envergure, les autres feront confiance et sauront que l'on respectera les engagements plus importants.

Investissement dans les relations

La confiance ne s'installe pas du jour au lendemain. Toutefois, le temps est souvent un luxe et il entraîne toujours des coûts élevés. La clé du succès consiste donc à faire preuve de perspicacité et à préparer le terrain. Il faut cultiver la confiance. Le Projet de recherche sur les politiques (Projet sur les tendances) a révélé que les équipes les plus unies étaient celles qui avaient au préalable construit des relations de travail, même officieuses ou provisoires. On gagnait ainsi beaucoup de temps au moment de passer à l'action.

Il était important que les équipes du Projet soient bien soudées et qu'elles fonctionnent à l'unisson. Ces équipes étaient souvent composées de personnes qui ne se connaissaient pas auparavant et qui n'étaient peut-être même pas au courant de la réputation des autres membres sur le plan professionnel. Pour lancer le Projet de recherche sur les politiques, on a réuni à Ottawa les membres des équipes sur les tendances pour une conférence de deux jours. Même si l'on dispose d'outils de soutien technique novateurs, l'interaction qui naît des contacts humains revêt une grande importance. Ce n'est qu'après plusieurs interactions ayant permis aux gens de nouer des relations que l'esprit d'équipe a commencé à se manifester. Il faut dire qu'en règle générale, les équipes se formaient très rapidement lorsque des chercheurs universitaires et des responsables de l'élaboration de la politique au sein de la fonction publique se connaissaient déjà un peu ou qu'ils étaient au courant de leurs travaux mutuels.

Projet de recherche sur les politiques (Projet sur les tendances)

Parfois, il faut une bonne année avant que les gens se sentent à l'aise. Le dialogue peut se poursuivre même si on n'a conclu aucune entente officielle. Comme on n'établissait pas d'ordre du jour fixe pour les réunions, les participants pouvaient échanger plus ouvertement. Grâce aux représentants fédéraux qui dirigeaient les discussions, on a dégagé les priorités à partir des conversations. Il a fallu quatre réunions pour parvenir à ce résultat, avant que les participants puissent passer plus activement à la mise en œuvre. Par ailleurs, le fait qu'on ait adopté dès le début le principe de la coopération au niveau de la communauté — et non au niveau de l'organisation — a limité les conflits dans les discussions.

Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

L'établissement de relations soutenues à l'extérieur du contexte d'initiatives particulières s'est également révélé fort rentable, car les réseaux fonctionnaient très bien ensemble.

En bout de ligne, les participants ont reconnu que les rencontres régulières en personne entre les fournisseurs de service permettraient d'examiner diverses questions, par exemple, celle des plans d'urgence, et d'aider à mieux comprendre les capacités mutuelles.

Vol 111 de la Swissair — opérations de recherche et de sauvetage

On observait cette tendance tant au sein des organisations qu'entre elles. Un participant a fait remarquer que la capacité d'une organisation à communiquer avec ses partenaires était souvent fonction de sa capacité de communication interne.

Les relations à différents niveaux sont déterminantes (entre les ministres, les sous-ministres, le personnel d'exécution) — à la fois horizontalement et verticalement au sein d'un ministère. La capacité de gérer la politique dans un ministère — les rouages internes quant à savoir qui élabore la politique et quel est le message qu'ils communiquent — a une incidence très directe sur l'efficacité du ministère en ce qui a trait à la gestion des questions horizontales.

Membre de la Table ronde

Le dialogue : un élément essentiel à la confiance

La confiance et l'arrimage des cultures reposent sur un dialogue franc et continu entre les principaux intervenants. D'après les participants, pour animer un dialogue, il faut avoir la capacité d'écouter attentivement, de communiquer les messages de façon convaincante à divers auditoires et d'aider à résoudre les conflits. La principale tâche des leaders a consisté à faciliter un échange plus profond d'opinions et d'idées sur des questions (prêtant parfois à controverse) déterminantes pour le succès d'une initiative horizontale.

Les communications entre les ministères et avec les chefs de file du secteur sont ouvertes et transparentes. Elles ne se limitent pas à de simples messages — on entretient un dialogue continu et on élabore des méthodes pour mener de vastes consultations. Une panoplie de moyens sont utilisés : sites Web, bulletins, réunions en personne, etc. Le processus en place permet les communications horizontales et verticales.

Initiative du secteur bénévole

Toutefois, le maintien d'un dialogue ouvert ne va pas sans dilemmes, en particulier lorsqu'une décision doit être prise au niveau du Cabinet.

La nature délicate et secrète des avis au Premier ministre et au Cabinet limite grandement notre capacité d'assurer la participation de tous et de donner une rétroaction. La gestion de la tension entre un processus horizontal relativement ouvert et le produit vertical obtenu pose un problème de taille. On établit un processus horizontal axé sur la collaboration pour recueillir de l'information et procéder à des évaluations et à des analyses, mais la responsabilité de l'élaboration du produit final incombe à une personne ou à une organisation et le produit livré prend la forme d'un avis secret aux ministres... On met en péril l'enthousiasme et la crédibilité si les processus horizontaux sont des démarches à sens unique. Un processus bilatéral permettrait d'obtenir une rétroaction plus efficace, sans compter que tous les participants bénéficieraient de l'analyse et de la formulation de l'avis stratégique et pourraient donner des avis à leur propre ministère.

Planification à moyen terme

Pour agir de manière à susciter la confiance, les partenaires doivent avoir la latitude de prendre des engagements et d'y rester fidèles. Ils doivent pour ce faire s'engager au niveau approprié au sein de l'organisation et entretenir une communication constante avec leurs supérieurs pour confirmer les mesures prises.

De la mobilisation des équipes et des réseaux à l'élaboration d'un cadre commun

Sans l'esprit d'équipe, les initiatives horizontales sont vouées à l'échec, si bien que la capacité de mobiliser les équipes et les réseaux se révèle indispensable. Il s'agit donc d'établir un dialogue, de disposer de voies de communication ouvertes, d'élaborer un vocabulaire commun ainsi que de reconnaître et de respecter les différences. Toutefois, le travail d'équipe ne suffit pas. Au fil de l'évolution de l'initiative, depuis la définition des problèmes et le partage de l'information jusqu'au partage des ressources et du pouvoir décisionnel, il faut mettre en place une véritable structure. Afin que l'esprit de coopération et le vocabulaire commun puissent se traduire en actions et en résultats concrets, on doit adopter un cadre définissant des objectifs concrets et des obligations tangibles en matière de reddition des comptes. La capacité d'élaborer un cadre d'action en misant sur l'esprit de collaboration constitue la vraie mesure de la durabilité et de la vitalité d'une initiative.

Afin que l'esprit de coopération et le vocabulaire commun puissent se traduire en actions et en résultats concrets, on doit adopter un cadre définissant des objectifs concrets et des obligations tangibles en matière de reddition des comptes.

Introduction

Le cadre traduit en actions la bonne volonté et le travail d'équipe. Il façonne les initiatives horizontales et leur donne une finalité et ce, de trois façons : il reflète une compréhension commune des questions en jeu; définit les objectifs et les résultats communs (notamment des mesures de rendement particulières); et procure un moyen de rendre compte aux partenaires, au public et aux instances dirigeantes des mesures prises et des ressources utilisées.

Les cadres peuvent prendre différentes formes. Il peut s'agir, par exemple, d'ententes fédérales-provinciales ou de cadres stratégiques dictés par les mémoires au Cabinet et d'ententes verbales. S'il y a deux messages clés qui ressortent du défi que représente l'élaboration d'un cadre commun, ce sont les suivants :

- Il est important de définir clairement les rôles et les responsabilités pour les besoins de la reddition des comptes, mais un ensemble commun d'objectifs constitue l'outil le plus déterminant de tous.
- Le processus d'élaboration d'un cadre est souvent aussi utile que le cadre lui-même.

Élaboration d'une compréhension commune

Pour être efficace, le cadre ne doit pas se limiter à un plan d'activités ou à un cadre de reddition des comptes couché par écrit. Il doit reposer sur une compréhension commune, une base de faits commune et la connaissance des différents points de vue et valeurs apportés à l'initiative par les différents participants.

Si vous voulez trouver des solutions horizontales, il vous faut comprendre la nature des problèmes. Il est essentiel que les participants observent et comprennent les pressions qu'ils subissent mutuellement.

Participant à une activité périphérique

Élaboration d'une compréhension commune19

Définition d'objectifs et de résultats communs21

Résolution de l'énigme de la reddition des comptes22

De l'élaboration d'un cadre commun à l'édification de structures de soutien26

Le cadre traduit en actions la bonne volonté et le travail d'équipe. Il façonne les initiatives horizontales et leur donne une finalité .

Les gestionnaires qui élaborent la politique en vue de la mise en œuvre de la Loi sur les océans ont expliqué que l'une des tâches les plus ardues qu'ils avaient eu à accomplir avait été d'amener une multitude d'utilisateurs à comprendre les choses de la même façon.

Le nombre d'utilisateurs des océans va en augmentant, sans compter que l'on passe d'une utilisation principalement axée sur les pêches à de multiples modes d'utilisation. En raison de la diversité des utilisateurs, il faut permettre aux intervenants d'envisager la réalité dans son ensemble — pour les amener à comprendre que leurs activités ont des répercussions sur les ressources océaniques et que les autres utilisateurs ont des intérêts légitimes. L'engagement et l'intégration exigent du temps, des efforts et beaucoup de dévouement. Il faudra élaborer de nouvelles structures de gestion pour intégrer les intérêts variés des pouvoirs publics fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux et ceux des parties intéressées.

Membre de la Table ronde

Une base de faits commune est d'une importance capitale pour parvenir à une compréhension commune. Certaines études de cas mettaient l'accent sur l'utilité d'investir du temps au début pour élaborer cette base de faits appelée à servir d'assise pour les mesures à prendre par la suite. La démarche pourrait être extrêmement rigoureuse — ou se révéler plus décontractée, voire prendre la forme de simples conversations

Une analyse judicieuse a été présentée dans un exposé sur les notions de base, qui s'est révélé fort utile car tout le monde disposait ainsi d'une base de faits commune. En effet, grâce à l'exposé, les participants ont eu confiance dans l'analyse et, au bout du compte, personne n'était en désaccord avec cette dernière. En outre, une carte routière montrant ce qui serait fait pour résoudre le problème en 15 mois a été fournie au début de l'initiative.

Politique canadienne sur les périodiques

Le partage des données exige l'interopérabilité des systèmes ainsi que la compatibilité des données. Il s'agissait là d'un défi particulier pour de vastes projets à vocation scientifique comme le Plan d'action Saint-Laurent, qui dépendait de l'intégration de données provenant de différentes disciplines — depuis l'écologie et la chimie jusqu'aux sciences économiques.

La question de savoir quand et comment officialiser le cadre constitue une autre question primordiale. Pour y répondre, on doit avoir un bon jugement et des connaissances pratiques. Dans certains cas, la clé du succès a été de préconiser l'élaboration d'un cadre commun dès que possible. Dans d'autres, il a fallu une bonne dose de patience pour permettre l'instauration d'un climat de confiance. Le défi du leadership consiste à savoir quand faire avancer les choses et quand y mettre un frein.

Définition d'objectifs et de résultats communs – Un point décisif important

La définition d'objectifs et de résultats communs s'est révélée un facteur de succès déterminant et elle a constitué un point décisif important dans la progression de nombreuses initiatives. Les objectifs eux-mêmes variaient sur le plan de la spécificité. Ils allaient des engagements généraux du Réseau du leadership à « mettre en œuvre La Relève » aux objectifs précis déterminés dans les plans de travail du Plan d'action Saint-Laurent, consistant à restaurer l'habitat et à limiter dans une proportion déterminée le rejet des effluents des sites prioritaires. Toutefois, pour adopter des objectifs concrets, il fallait disposer de vastes analyses et avoir une idée des résultats que l'effort collectif permettrait d'obtenir. Plus on consacre de temps à l'élaboration d'une base de faits, plus il y a de chances pour que les objectifs soient pertinents et révélateurs et que le partenariat soit efficace.

En vertu du Protocole d'entente, les ministères ont prévu des résultats collectifs, ce qui a facilité l'harmonisation des activités. S'il est important de planifier ensemble les activités, le véritable défi consiste à définir des objectifs communs. Les plans d'action d'un style propre à satisfaire le Bureau du vérificateur général ne pourraient guère que permettre le déploiement d'une foule d'activités sans liens les unes avec les autres. Le vrai défi consiste à parvenir à ce que toutes les parties s'entendent sur les objectifs qui façonneront l'activité visée par le Protocole d'entente tout en ayant une incidence sur les travaux accessoires des ministères.

Protocole d'entente conclu entre cinq ministères sur les sciences et la technologie au service du développement durable

Le rapport intitulé Travailler ensemble a présenté 26 recommandations émanant des participants. Ce document, qui n'est pas une publication gouvernementale, a été rédigé par les participants eux-mêmes dans le but de résoudre le dilemme du rôle bureaucratique en formulant des avis impartiaux. Cette approche a permis de formuler des recommandations recueillant le consensus des bureaucrates et des chefs de file du secteur bénévole.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Risques inhérents à une stratégie axée sur les résultats

Par ailleurs, les systèmes de mesure doivent servir le projet et ses objectifs et non les remplacer. Il s'agit là d'un des principaux risques que nous avons observés dans le cas des stratégies axées sur les résultats. Les objectifs communs ne coïncident pas nécessairement avec les « résultats mesurables ».

Les objectifs des initiatives sont parfois plus complexes que la démarche des autorités à qui il incombe de trouver des éléments à mesurer.

Membre de la Table ronde

Par ailleurs, les systèmes de mesure doivent servir le projet et ses objectifs et non les remplacer. Il s'agit là d'un des principaux risques que nous avons observés dans le cas des stratégies axées sur les résultats. Les objectifs communs ne coïncident pas nécessairement avec les « résultats mesurables ».

Les résultats peuvent par ailleurs donner un sentiment de sécurité trompeur. Dans nombre de cas, les sciences sociales ne permettent pas de mesurer ce qui est nécessaire.

Nous devons repenser la façon superficielle dont nous utilisons les pseudo sciences sociales dans diverses théories d'évaluation et de coordination préconisées. La théorie actuelle des mesures et la capacité de regrouper l'information ne peuvent appuyer les liens conceptuels que l'on fait.

Membre de la Table ronde

Il y a souvent un décalage entre la prise de décisions et la mesure des résultats. On n'a pas toujours accès à l'information sur les résultats au moment de prendre les décisions.

Même si le premier plan était fondé sur l'obtention de résultats mesurables, on ne disposait pas d'outils de mesure au début du plan. En outre, la nécessité de s'entendre sur le sens de certains concepts difficiles à appliquer et sur la définition de certains objectifs environnementaux a entraîné certains retards... Il faut par ailleurs bien comprendre qu'il y a un décalage entre le moment où l'on connaît les nouveaux résultats scientifiques et celui où ils sont pris en compte dans les décisions de gestion.

Plan d'action Saint-Laurent

On en conclut que les stratégies axées sur les résultats peuvent se révéler particulièrement efficaces pour les initiatives horizontales. Néanmoins, elles comportent des risques qu'il est possible de gérer s'ils sont clairement reconnus.

Résolution de l'énigme de la reddition des comptes

La reddition des comptes est souvent considérée comme un important obstacle à la gestion horizontale. En interrogeant des participants aux conseils fédéraux régionaux, Luc Juillet a constaté que, la confusion et les pièges potentiels entourant la reddition des comptes incitaient nombre d'entre eux à faire preuve de prudence quand il s'agit de s'engager dans des initiatives horizontales.

À vrai dire, la nécessité de faire en sorte que la reddition des comptes individuelle soit en harmonie avec une finalité et une responsabilité collectives constitue l'une des plus importantes tensions avec lesquelles on doit composer dans la gestion d'une initiative horizontale.

Il existe une responsabilité collective en ce qui a trait à la situation des Autochtones vivant en milieu urbain, mais la reddition collective des comptes constitue une question autrement plus complexe.

Membre de la Table ronde

À vrai dire, la nécessité de faire en sorte que la reddition des comptes individuelle soit en harmonie avec une finalité et une responsabilité collectives constitue l'une des plus importantes tensions avec lesquelles on doit composer dans la gestion d'une initiative horizontale.

Multiplication des obligations en matière de reddition des comptes dans les initiatives horizontales

Les cadres traditionnels de reddition des comptes au sein de la fonction publique du Canada sont de nature verticale. Ils reposent sur le principe de la responsabilité ministérielle. Ces cadres établissent clairement une structure d'autorité et, par ricochet, la reddition des comptes au sein des ministères. Les initiatives horizontales créent par ailleurs des obligations en matière de reddition des comptes entre les partenaires et peuvent aussi comporter des mécanismes destinés à assurer une reddition des comptes plus directe envers les citoyens.

Le partage de la responsabilité dans le cadre des initiatives horizontales et le partage des ressources ministérielles aux fins de la poursuite conjointe d'objectifs communs estompent généralement les axes traditionnels de reddition des comptes. Par exemple, qui devra officiellement répondre de l'échec éventuel d'une initiative horizontale? Faudrait-il en imputer aux gestionnaires publics ou aux ministres la responsabilité d'initiatives sur lesquels ils n'ont pas pleine autorité?

Membre de la Table ronde

Les initiatives horizontales peuvent soulever des problèmes de reddition des comptes sur le plan démocratique... alors que ces problèmes pouvaient être considérés comme mineurs dans le cas d'initiatives relativement simples et limitées (par exemple, la prestation de services internes communs), ils prennent une importance primordiale lorsque les gestionnaires doivent engager des ressources et assumer la responsabilité d'initiatives stratégiques horizontales très en vue.

Membre de la Table ronde

Les initiatives horizontales intergouvernementales d'une assez grande portée posent plusieurs difficultés d'ordre démocratique. Par exemple, les instances politiques dans un gouvernement pourraient penser que l'initiative répond à la finalité ou à l'objectif d'une politique ou d'un programme particulier; toutefois, si la mise en œuvre administrative n'est pas reliée au niveau politique, elle risque de diluer ce que la politique ou le programme vise à atteindre. Par exemple, elle pourrait réduire l'influence des ministres sur des résultats qui touchent le public en « mélangeant » les normes d'un gouvernement (p. ex., des critères, des lignes directrices et des exigences) avec celles d'un autre gouvernement. C'est pourquoi il est essentiel, pour assurer non seulement une saine gestion horizontale mais aussi une reddition des comptes efficace obéissant aux principes démocratiques, de tenir tous les ministres qui participent à une initiative horizontale au courant de l'évolution de la situation.

C'est pourquoi il est essentiel, pour assurer non seulement une saine gestion horizontale mais aussi une reddition des comptes efficace obéissant aux principes démocratiques, de tenir tous les ministres qui participent à une initiative horizontale au courant de l'évolution de la situation.

Souvent, les éléments que l'on considère comme des obstacles à la reddition des comptes sont en fait des règles et des procédures imposées par les différents ministères.

Obstacles internes à la reddition des comptes

Souvent, les éléments que l'on considère comme des obstacles à la reddition des comptes sont en fait des règles et des procédures imposées par les différents ministères pour satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor ou du Vérificateur général en matière de clarté et de respect de la voie légale. Le manque d'uniformité de ces règles et procédures d'une organisation à l'autre peut présenter un défi de taille.

Le cadre de reddition des comptes en place renforce généralement ces attitudes en associant l'évaluation du rendement et l'obligation redditionnelle avec des responsabilités et des objectifs ministériels définis de façon étroite.

Membre de la Table ronde

Les différences entre les exigences administratives fédérales et provinciales (par exemple, les procédures d'application et les mécanismes d'autorisation) ont été considérées comme une entrave au succès de l'initiative. La plupart des processus visaient à instaurer des dispositions relativement à la reddition des comptes.

Initiative conjointe de développement économique

En outre, les conseils étaient généralement à court de ressources organisationnelles et les règles administratives élaborées pour servir une structure hiérarchique verticale créaient parfois des difficultés pratiques pour le partage des ressources dans la poursuite des objectifs collectifs.

*Les conseils fédéraux régionaux
et la gouvernance horizontale, septembre 2000*

La variable déterminante n'est pas la nécessité de la reddition des comptes, mais la façon dont elle est gérée ainsi que la capacité des gestionnaires et des organisations à prendre des risques calculés et à faire preuve d'innovation.

Innovation en matière de reddition des comptes

Les études de cas font abondamment ressortir que les cadres existants possèdent la souplesse nécessaire pour que la reddition des comptes serve un projet plutôt que de lui nuire. La variable déterminante n'est pas la nécessité de la reddition des comptes, mais la façon dont elle est gérée ainsi que la capacité des gestionnaires et des organisations à prendre des risques calculés et à faire preuve d'innovation.

Dans le cas de l'Initiative conjointe de développement économique et du Groupe de travail sur le secteur bénévole, une solution efficace consistait à travailler avec le Conseil du Trésor à l'élaboration d'un cadre de reddition des comptes.

Nous nous efforçons de travailler horizontalement, mais il nous faut en bout de ligne rendre des comptes à notre structure hiérarchique. Cette situation oblige à définir clairement les résultats ainsi que la façon dont on prévoit les obtenir et en faire état. Une solution consiste à élaborer un nouvel arbre de reddition des comptes et à le proposer au Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette façon de procéder est compatible avec le nouveau concept de modernisation de la fonction de contrôleur, qui met l'accent sur les résultats.

Initiative conjointe de développement économique

Le Plan d'action Saint-Laurent est l'exemple d'une initiative à maturité et fortement institutionnalisée comportant des mécanismes très complexes en matière de reddition des comptes. Ces mécanismes montrent comment une initiative horizontale assure la reddition des comptes. Les coprésidents de l'entente conclue entre le Canada et le Québec doivent répondre de tous les résultats annoncés dans le Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000 (SLV 2000). La reddition des comptes est déléguée aux coprésidents du comité de coopération pour chacun des sept grands dossiers. Chaque partenaire a la responsabilité d'atteindre les objectifs établis et d'assurer la gestion des ressources. En outre, le programme est doté d'un cadre de rendement interministériel ainsi que d'un système de gestion et de rendement en ligne et on rend périodiquement compte des progrès accomplis au Comité de gestion de l'entente. Une évaluation fédérale-provinciale a été réalisée à mi-parcours.

Tous les partenaires ont accepté en 1998 une politique de communications définissant les grands objectifs et établissant la structure de gestion ainsi que les lignes directrices au chapitre des communications. Le public a été tenu au courant des progrès accomplis grâce aux rapports annuels, au bulletin d'information Le Fleuve, au site Web SLV 2000 et aux communiqués et conférences de presse communes. Une équipe multidisciplinaire regroupant dix représentants d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada ainsi que du ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec a produit des rapports sur l'état du fleuve Saint-Laurent et publié des fiches d'information.

Il est souhaitable de disposer à l'avance d'un cadre de reddition des comptes clair concernant le rôle du gouvernement fédéral. Cependant, il s'avère parfois nécessaire de laisser émerger lentement un consensus sur les problèmes et les solutions grâce à un dialogue avant de pouvoir élaborer un cadre de reddition des comptes digne de ce nom.

Dans le cas de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, des participants ont signalé qu'un mandat clair et une capacité fédérale bien définie à l'appui de la reddition des comptes par les ministères auraient été utiles dès le départ. La reddition des comptes et la capacité posaient également problème pour les gouvernements autochtones. Le manque de clarté entourant la reddition des comptes entre les gouvernements provinciaux et les autorités locales des Premières Nations et des Métis sur la gouvernance et la prestation de services en milieu urbain entravait l'élaboration de la Stratégie. Les Premières Nations ont résolu le problème et la communauté métisse se prépare actuellement à faire de même. En général, il faut du temps pour parvenir à la clarté, car il est préférable qu'elle s'impose d'elle-même aux participants à l'initiative au lieu de leur être imposée de l'extérieur.

Création d'un cadre de reddition des comptes

La qualité des cadres de reddition des comptes s'est également révélée un facteur clé dans le succès ou l'échec des initiatives.

Il est essentiel de faire des progrès sur le front de la reddition des comptes pour en faire sur celui de la gestion horizontale.

Membre de la Table ronde

Des efforts sont en cours pour tirer des enseignements sur la façon d'assurer la reddition des comptes dans le cadre des initiatives horizontales. Mentionnons à titre d'exemple notoire les rapports du Vérificateur général du Canada de 1999 et 2000⁵. La base de données Enjeux collectifs mise sur pied par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour réunir l'information sur les initiatives horizontales et les stratégies de mesure du rendement connexes présente également un intérêt⁶. En s'inspirant des principes des initiatives intergouvernementales et interministérielles et des enseignements en découlant, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré une liste de vérification fort utile en ce qui a trait à la reddition des comptes (voir l'annexe 3).

Pour en arriver à une compréhension commune du cadre de reddition des comptes, les partenaires doivent déterminer de quelle façon l'autorité sera exercée (comment les décisions seront prises, par qui et quels seront les structures ou processus auxquels on fera appel) et qui devra rendre des comptes à qui pour quels éléments⁷. Tous les partenaires doivent comprendre le cadre de reddition des comptes et y souscrire.

De l'élaboration d'un cadre commun à l'édification de structures de soutien

La définition d'une finalité commune constitue peut-être l'outil le plus puissant de tous. Dans toutes les études de cas, la définition des objectifs et des résultats communs a aidé à venir à bout des querelles intestines et à orienter les capacités et les actions par rapport aux objectifs à long terme. De même, un cadre commun est vital quand il s'agit de préciser les obligations en matière de reddition des comptes. Ce cadre fait le lien entre les initiatives et le monde vertical et il les relie à l'univers du processus décisionnel du Parlement et de la population. Toutefois, un cadre commun ne donne pas de résultats en soi. Il peut aider à définir les objectifs et les obligations en matière de reddition des comptes et prévoir la mise en commun des ressources, le pouvoir décisionnel et le travail. À mesure que les initiatives horizontales prennent leur essor, il faut élaborer des structures de soutien pour en assurer la cohérence et leur donner une direction. C'est là un domaine où l'innovation dans la fonction publique s'est révélée particulièrement fructueuse.

⁵ Voir le site Web à l'adresse <http://www.oag-bvg.gc.ca>.

⁶ Voir le site Web à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/coll_res/coll_res_f.htm.

⁷ Tiré du rapport présenté au Centre canadien de gestion par le Secrétariat du Conseil du Trésor, *Gestion horizontale: Tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*, Ottawa, novembre 2000, p. 11.

Introduction

À mesure que l'initiative horizontale progresse, une structure de soutien peut aider à atteindre les résultats visés et à lui conférer le degré de permanence approprié. Les principales observations formulées par la Table ronde sont les suivantes :

- Il faut choisir la structure en fonction des objectifs de l'initiative, des tâches à entreprendre et de l'étape où elle en est dans son cycle de vie.
- La gestion de la transition des structures constitue l'un des principaux défis dans le domaine du leadership.
- Il existe toute une gamme de solutions possibles en matière de structure.

Au moment de choisir des structures de soutien pour une initiative horizontale, l'important est de trouver celles qui conviennent. Deux facteurs jouent un rôle particulièrement déterminant à cet égard :

- les tâches — selon que la principale tâche à accomplir consiste ou non à mettre en commun de l'information, des ressources ou la prise de décisions;
- l'étape — selon que l'initiative est au début, au milieu ou à la fin de son cycle de vie.

Choix d'une structure de soutien

Il existe quantité de types de structures que l'on peut utiliser. Mentionnons entre autres les comités décisionnels mixtes, les ententes et protocoles écrits, les accords sur le partage des ressources et les réseaux de communication. Les engagements officiels, comme les protocoles d'entente, se sont révélés un moyen utile de consolider les relations horizontales au sein de la communauté scientifique et technologique.

Les structures de soutien jouent un rôle clé en aidant à entretenir les relations interpersonnelles à long terme. Il faut pour ce faire parvenir à un équilibre entre deux tendances contradictoires. D'une part, nous avons constaté qu'il faut édifier des structures de soutien propres à renforcer la vitalité des relations, car d'autres priorités détournent l'énergie des gens, à plus forte raison si les partenaires sont nombreux ou que le roulement du personnel est considérable. D'autre part, des structures trop officielles peuvent empêcher l'initiative de s'adapter à l'évolution de la situation. Il est également possible que l'édification de structures complexes et officielles relègue au second plan l'engagement et les contacts personnels soutenus parmi les principaux intervenants. Les structures risquent de nuire à l'esprit de participation volontaire.

Ce sont rarement les mécanismes qui règlent les problèmes. Les facteurs humains revêtent davantage d'importance.

Membre de la Table ronde

Choix d'une structure de soutien	.27
Une structure adaptée à la tâche	.30
Structure adaptée à l'étape du cycle de vie33
Recours aux conseils de spécialistes pour la création de structures33
De la création des structures de soutien au maintien du dynamisme35

Deux facteurs jouent un rôle particulièrement déterminant à cet égard :

Cependant, il n'est qu'occasionnellement possible de donner forme à la structure. Certains participants à la gestion horizontale ont déploré de ne pas avoir saisi la possibilité de créer des structures de soutien, en particulier lorsqu'il y avait un changement à la direction ou un roulement de personnel, alors que les normes de fonctionnement n'avaient pas encore été officialisées.

Les structures de soutien ne sont pas nécessairement des structures concrètes telles qu'un nouveau bureau, un mandat juridique et un effectif. Les participants ont souvent constaté que ce genre de structures de type mécaniste était indésirable, en particulier au début de l'élaboration de l'initiative. Par exemple, au début de l'initiative d'Équipe Canada Inc., il fallait montrer qu'une approche axée sur le travail d'équipe pourrait en fait donner de meilleurs résultats qu'une solution plus traditionnelle.

Personne ne voulait passer du temps à créer un organisme distinct qui ne permettrait pas d'assurer une meilleure prestation que ne le ferait une structure plus officielle.

Équipe Canada Inc

Un large éventail de structures au choix

Ces dernières années, le nombre d'innovations structurelles horizontales a monté en flèche. Notre table ronde en a dressé une liste à titre indicatif, qui n'a pas la prétention d'être exhaustive (voir l'annexe 4 pour consulter une liste d'exemples de mécanismes horizontaux). En matière de structure, on a observé que plusieurs solutions étaient fructueuses à différents moments et pour différents besoins.

- Structures officielles : structures plus souples exigeant moins de ressources et moins contraignantes pour les membres.
- Ententes : indicateurs de soutien structurés ou ententes écrites en vertu desquelles les participants s'engagent à suivre un plan d'action.
- Structures officielles : mécanismes de soutien moins ambigus et exigeant beaucoup de ressources, qui nécessitent certaines compétences en matière de logistique et de mise en œuvre.

Structures officielles

Les *réseaux d'échange de pratiques* sont les meilleurs exemples de structure officielle utilisée à l'appui de relations horizontales. Ils reposent considérablement sur la participation volontaire et ne sont affiliés à aucune organisation en particulier. Il s'agit d'une tribune où les praticiens ayant un intérêt commun à travailler ensemble peuvent se réunir régulièrement pour échanger des idées. C'est grâce à des conversations franches et à la ferme volonté d'apprendre que les membres échangent leurs idées et font cause commune pour résoudre les problèmes. Le Forum interministériel sur la gestion du savoir est un exemple de réseau regroupant des praticiens de la gestion du savoir. En plus de se réunir mensuellement, les membres échangent constamment de l'information par Internet. Le réseau a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années et il compte maintenant des participants provenant d'administrations provinciales et de pays étrangers.

Les *comités spéciaux ou exploratoires* sont des structures de soutien créées pour explorer au pied levé une question particulière, sans que les participants s'engagent nécessairement à suivre un plan d'action. Ces comités exigent peu de ressources, mais ils aident les partenaires éventuels à préciser des questions importantes susceptibles d'influer sur une initiative horizontale. En outre, ils permettent de définir les questions en jeu et d'aider les partenaires à parvenir à une compréhension commune des défis à relever.

Ententes

Les *mémoires au Cabinet* représentent un mécanisme officiel destiné à préserver l'intégrité de la responsabilité ministérielle, alors que les initiatives horizontales transcendent les mandats définis par la loi. Il s'agit d'un moyen proactif d'informer la haute direction des questions en jeu relativement à la reddition des comptes pour permettre la mise en place d'un cadre approprié.

Les *protocoles d'entente* sont des accords officiels en vertu desquels les partenaires participant à l'initiative horizontale s'engagent à suivre un plan d'action. Ces accords, assez souples pour être adaptés à l'évolution de la situation, confirment une compréhension commune des principaux défis, précisent les paramètres et indiquent une orientation générale pour guider les partenaires dans leurs activités quotidiennes. Comme l'illustre l'expérience de la communauté scientifique et technologique, la valeur ajoutée découle de la confiance qui s'instaure par suite de la conclusion d'un protocole d'entente.

Le volume de la recherche menée en collaboration sous l'égide d'un protocole d'entente était limité, mais celle-ci a néanmoins favorisé un degré de coopération et de confiance dont tous les signataires en sont venus à reconnaître l'intérêt.

Communauté scientifique et technologique

Les *protocoles* aident les partenaires de la gestion horizontale à établir les règles de base et les conditions d'engagement. Quand ils portent sur le partage d'information, les protocoles précisent souvent le mode de présentation et d'échange. Ils peuvent également établir les paramètres du partage de façon à ce que tous les partenaires sachent à quoi s'attendre et quel rôle jouer.

Enfin, les *lettres de mandat* donnent aux partenaires horizontaux l'approbation requise pour mener une initiative. On y a généralement recours dans les situations où un pouvoir dévolu est partagé ou ambigu au départ. La clarté et le sens de la mission donnent l'orientation et l'autorité nécessaires pour passer à l'action sans crainte de s'aventurer indûment sur le territoire d'un autre.

Structures officielles

Un comité consultatif sous présidence conjointe s'est révélé particulièrement utile dans le cas de l'Initiative du secteur bénévole. Le comité, qui se compose d'un nombre égal de représentants du gouvernement et du secteur bénévole, est coprésidé par une personne de chaque secteur. Cette structure présente un avantage, car elle offre un moyen systématique de déterminer et d'examiner les questions sans pour autant laisser l'un des groupes d'intervenants dominer le plan d'action.

Un comité décisionnel mixte a aidé les partenaires du Plan d'action Saint-Laurent à s'entendre sur certaines des questions les plus complexes. Ce type de comité met en place un processus plus participatif pour résoudre les difficultés et élaborer des solutions mutuellement acceptables. Dans ce cas, on a reconnu que ce mécanisme avait aidé à réunir des connaissances scientifiques complexes et l'expérience pratique pour formuler une série de recommandations réalisables.

Un centre de coordination conjointe temporaire est devenu le centre nerveux de l'opération de recherche et de sauvetage pour le vol 111 de la société Swissair. Les agents de liaison respectifs de chaque organisation participante coordonnaient ensemble l'opération d'urgence. En regroupant sous un même toit les véritables décideurs, le centre a été en mesure de se mobiliser rapidement sans recourir aux canaux de communication habituels qui prennent du temps. En outre, la proximité a favorisé une compréhension commune des enjeux.

Les conseils fédéraux régionaux sont un exemple de structure à long terme composée de hauts dirigeants de ministères et d'organismes fédéraux. Chaque conseil dispose d'un budget officiel pour couvrir les coûts de fonctionnement de base, ainsi que des fonds supplémentaires fournis volontairement par les ministères participants. Les conseils exercent des activités variées : partage d'information, établissement de relations, coopération dans les dossiers de gestion interne et aide à la coordination horizontale de la politique. Bien que plusieurs conseils régionaux soient hautement institutionnalisés, aucun n'assume de responsabilités opérationnelles officielles. Comme le signale Luc Juillet :

... alors que les conseils constituent des mécanismes essentiels pour la gestion des dossiers horizontaux, on a jugé que la meilleure façon de procéder ne consistait pas nécessairement à leur attribuer officiellement la responsabilité de piloter un dossier. Il faut mettre l'accent sur l'amélioration de leur capacité à assurer un appui et à servir de tribune pour l'instauration d'un leadership horizontal.

*Les conseils fédéraux régionaux
et la gouvernance horizontale, septembre 2000*

La création d'un nouvel organisme ou d'un nouveau secrétariat établit le type de structure de soutien le plus officiel. Dans le cas du Réseau du leadership, on a créé un nouvel organisme pour assurer le suivi des recommandations du Groupe de travail La Relève. La nouvelle organisation était assez petite pour travailler dans les « sphères » non occupées par les organismes centraux, tout en disposant de ressources suffisantes pour cultiver des réseaux regroupant des chefs de file de l'ensemble de la fonction publique. Puisque le mandat de ce groupe est limité dans le temps, on était déterminé à faire en sorte que l'organisation devienne très rapidement opérationnelle.

Une structure adaptée à la tâche

Pour adapter la structure à la tâche, il faut se pencher attentivement sur les éléments que les partenaires cherchent à partager et l'objectif qu'ils souhaitent ainsi atteindre. L'échelle et la portée détermineront souvent l'ampleur du soutien logistique nécessaire pour une initiative.

Des structures différentes conviennent à des tâches différentes. Le Groupe de travail sur le secteur bénévole en est un exemple éloquent.

Le mécanisme des tables mixtes a bien fonctionné pour l'exploration de la politique — mais il n'a pas été aussi efficace pour l'analyse.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Le choix de la structure en fonction de la tâche a constitué l'une des principales difficultés inhérentes à la mise en place d'une structure appropriée.

Partage de l'information pour faciliter la coordination

Le partage de l'information représente l'une des principales tâches des initiatives horizontales. Le type de structure de soutien qui convient le mieux à cette tâche varie selon que la coordination est mieux servie par des conversations fréquentes et ouvertes ou par l'échange régulier de données et de documentation.

Une structure officieuse peut suffire pour les conversations fréquentes et ouvertes. Les réseaux de communication existants (téléphone et courriel) facilitent les contacts périodiques, mais nombre de personnes déplorent que l'absence de structures supplémentaires réduise la collaboration à des avertissements et à des comptes rendus occasionnels. Les structures qui facilitent un échange en personne plus régulier permettent souvent des communications moins superficielles. Mentionnons à titre d'exemple les ateliers, les conférences, le détachement d'employés et les comités. Les Listserv Internet, qui sont un autre moyen de tenir les participants d'une sphère d'activité particulière au courant des faits nouveaux, fournissent un forum de discussion permanent entre les réunions en personne.

Si les partenaires horizontaux doivent échanger régulièrement des données et de la documentation, il sera peut-être nécessaire de prévoir des mécanismes plus officiels. En pareil cas, on met en place des structures officielles pour donner une plus grande garantie d'uniformité, de qualité et de normalisation. Mentionnons à titre d'exemple, la décision du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor de fusionner leurs infrastructures de réseau informatique respectives. On a établi que, puisque ces deux organismes centraux travaillent généralement dans des dossiers similaires, l'accès mutuel à leurs données et documents ouvrirait de nouvelles possibilités. La fusion de réseaux informatiques peut sembler un cas extrême, mais il existe des exemples plus courants de mise en commun de l'information (par exemple, des bases de données communes) et de création de protocoles pour le partage d'information.

Partage des ressources pour créer de nouvelles capacités

Il est possible que les initiatives horizontales exigent également le partage de tâches, de fonds et de personnel.

Les différents ministères se sont restructurés à l'interne pour mettre des ressources à la disposition du processus.

Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

Dans le cas du partage des ressources, le type de structure de soutien approprié dépend souvent de la nature des ressources à mettre en commun. Les partenaires peuvent fournir pendant une courte période une contribution en temps et en personnel à une initiative sans recourir à un mécanisme officiel. Le partage de fonds et le détachement d'employés exigent généralement des structures de soutien administratif et de contrôle pour assurer la probité et la reddition des comptes.

Ce sont l'échelle et la portée de l'initiative qui constituent le facteur déterminant en ce qui a trait au niveau d'officialisation. Il faut documenter et présenter en bonne et due forme les mouvements et le partage des ressources à grande échelle et à long terme. Le volume de soutien logistique officiel peut être directement proportionnel au nombre de participants à une initiative.

Partage du pouvoir pour améliorer la prise de décisions et la collaboration

On partage souvent le pouvoir au sein des initiatives horizontales pour améliorer la qualité des décisions et accroître l'adhésion au processus décisionnel. Le partage du pouvoir a été décrit comme l'un des facteurs de succès les plus importants dans quantité de cas examinés par notre table ronde.

Les structures utilisées à l'appui du partage et de la délégation du pouvoir varient selon deux critères : l'importance fondamentale des décisions ou des tâches; la mesure dans laquelle les partenaires partagent des ressources ou un pouvoir dévolu.

En général, on délègue les détails accessoires en ne donnant qu'une assurance officieuse aux intervenants qui exercent une autorité véritable. En revanche, il n'arrive pas souvent que les décisions concernant d'importantes questions qui transcendent les mandats définis par la loi ne soient pas partagées sans que l'on ne crée un cadre de reddition des comptes conjointe (voir le chapitre 2). Par exemple, tous les projets horizontaux qui donnent lieu à la prestation de services ou de programmes aux citoyens exigent des structures officielles de gouvernance ou de reddition des comptes.

En général, les ententes officielles doivent être approuvées au niveau des ministres et elles sont appuyées par des mémoires au Cabinet. Puisque le partage du pouvoir entraîne une perte éventuelle de « latitude ministérielle », il faut à l'avance prévenir les ministres et leur donner l'assurance en bonne et due forme que les responsabilités seront gérées à leur satisfaction.

Structure adaptée à l'étape du cycle de vie

Notre étude portant sur le large éventail de structures nous a notamment amenés à conclure que l'efficacité de différents types de structures varie selon l'étape du cycle de vie où en est l'initiative. Des difficultés attendent les gestionnaires lorsque vient le moment de faire le bon choix.

L'une des principales difficultés à surmonter quand il s'agit de choisir la structure appropriée au bon moment consiste à prendre conscience d'un double risque, celui d'aller trop loin trop vite et celui de laisser échapper la possibilité d'officialiser les progrès.

L'une des principales difficultés à surmonter quand il s'agit de choisir la structure appropriée au bon moment consiste à prendre conscience d'un double risque, celui d'aller trop loin trop vite et celui de laisser échapper la possibilité d'officialiser les progrès.

À l'étape du diagnostic, il est prématuré d'avoir recours aux structures de type mécaniste. Elles risquent de nuire à l'émergence d'une culture de gestion horizontale.

Participant à une activité périphérique

Si l'on attend trop longtemps pour officialiser ou institutionnaliser un mécanisme horizontal, il est possible que l'initiative s'essouffle et perde de sa vitalité. L'Équipe rurale du Nouveau-Brunswick s'est heurtée à cet obstacle en raison du roulement excessif du personnel et du manque de pérennité habituellement associée aux mécanismes officiels.

Il n'a pas toujours été possible d'accomplir des progrès soutenus dans les domaines d'intervention de l'Équipe rurale Nouveau-Brunswick en raison d'un roulement continu des membres ne faisant pas partie du petit noyau de personnes dévouées. Il fallait que les représentants des ministères s'engagent vraiment à moyen et à long terme. Les initiatives horizontales comme l'Équipe doivent aborder un large éventail de dossiers au fil du temps. Par ailleurs, il est possible que les différents ministères ne voient pas toujours la pertinence par rapport à leur propre mandat, mais ils doivent demeurer tout aussi engagés que les participants actifs.

Équipe Nouveau-Brunswick rural

Ces compromis donnent à penser qu'il serait possible d'ajouter des structures de soutien. Il n'existe pas de formule universelle qui convienne à toutes les initiatives. Les gestionnaires doivent être très sensibles à l'incidence que peut avoir sur le dynamisme le moment choisi pour ajouter une structure.

Recours aux conseils de spécialistes pour

la création de structures

Les participants ont également mentionné que l'avis de spécialistes et la consultation de sources bien informées aident à créer une structure adaptée à l'étape du déploiement. La plupart des études de cas donnant lieu à la création d'un nouvel organisme en faisaient état. Les participants devaient non seulement savoir comment créer un organisme de A à Z, mais aussi à quel moment

Il n'existe pas de formule universelle qui convienne à toutes les initiatives. Les gestionnaires doivent être très sensibles à l'incidence que peut avoir sur le dynamisme le moment choisi pour ajouter une structure.

mettre toutes les pièces en place et dans quel ordre. Puisqu'il n'existe aucune recette pour ce type de démarche, les participants jugeaient essentiel de solliciter les conseils de spécialistes.

La mise sur pied du nouvel organisme a représenté un défi qui a nécessité beaucoup de temps et d'énergie. On ne sait pas à qui s'adresser pour obtenir de l'aide à cette fin. Par ailleurs, la réduction progressive des activités d'une entité est également très exigeante... Puisque l'on ne disposait d'aucun service spécialisé voué à la prestation de conseils sur la façon de créer le nouvel organisme, il a fallu trouver des ressources spécialisées qui savaient quels étaient les éléments nécessaires pour mettre en place les systèmes de soutien de base (p. ex., les ressources financières, matérielles et humaines, l'informatique, les locaux, le téléphone, les meubles et l'équipement).

Le Réseau du leadership

Ces sources de savoir-faire peuvent être intégrées au processus par le truchement des tables rondes et des réseaux d'échange de pratiques exemplaires.

... contrairement aux idées reçues, la réduction graduelle des activités exige en réalité des efforts et des ressources supplémentaires, d'où l'obligation de planifier.

Stratégies limitées dans le temps

Quantité d'initiatives horizontales ont une échéance ou une fin déterminée lorsque les objectifs ont été atteints. Il faut alors démanteler les structures, ce qui ne va pas sans difficultés, car celles-ci, presque par définition, ont leur propre dynamisme. Par exemple, le personnel affecté à une initiative doit avoir un endroit où atterrir une fois le travail accompli, sans quoi on peut voir s'installer une résistance à la clôture et la loyauté risque d'en souffrir. Les responsabilités et les

pouvoirs, auxquels il est souvent difficile de renoncer, doivent être dévolus à d'autres. Les gestionnaires doivent aussi s'efforcer de compter sur un soutien structurel qui peut facilement être réaffecté. Les contrats de courte durée et le détachement d'employés constituent des exemples d'outils qui correspondent à ce cas de figure.

Toutes ces difficultés semblent indiquer qu'il faut élaborer une stratégie de clôture dès le début du processus si l'on prévoit que l'initiative horizontale sera de courte durée. Selon un participant à une étude de cas, contrairement aux idées reçues, la réduction graduelle des activités exige en réalité des efforts et des ressources supplémentaires, d'où l'obligation de planifier.

Les membres de notre Table ronde ont souligné que la grande majorité des initiatives horizontales supposent l'établissement d'une certaine forme de relations à long terme. Il est possible que les objectifs d'une initiative ne soient pas coulés dans le béton, mais que les buts visés évoluent et prennent plutôt de nouvelles dimensions à mesure que les partenaires découvrent de nouvelles possibilités de collaboration. Un membre de la Table ronde a fait remarquer qu'une grande proportion d'initiatives ne sont nullement des projets isolés, mais plutôt des efforts déployés pour forger des liens plus durables transcendant les frontières organisationnelles. Même lorsque l'initiative est appelée à prendre fin à une date déterminée, les intervenants trouvent utile d'entretenir des relations soutenues rendant possible une collaboration ultérieure.

En pareil cas, le soutien structurel doit faciliter des relations plus durables entre les partenaires. Les forums de discussion par courriel accessibles par le truchement d'un serveur de liste constituent l'un des outils les plus prisés et les moins coûteux. Pour l'utilisateur, le Listserv fonctionne comme un courriel habituel, mais il s'agit d'un moyen beaucoup plus facile et plus efficace de partager l'information avec un groupe déterminé de personnes sur une base continue.

De la création des structures de soutien au maintien du dynamisme

Les structures soutiennent l'initiative. Elles lui donnent une forme et une finalité. Toutefois, si on les établit trop tôt, l'esprit de participation volontaire peut en souffrir. Par ailleurs, on peut freiner l'engagement en établissant trop tard trop peu de structures. Comme toutes les dimensions de la gestion horizontale, l'établissement d'une forme de structure adaptée à la fonction est affaire de jugement et exigera à la fois de la souplesse et de l'ingéniosité. La difficulté consiste à faire en sorte que les nouvelles structures aident l'initiative à maintenir son dynamisme et qu'elles ne la freinent pas.

À mesure que l'initiative progresse, le maintien du dynamisme peut devenir un défi aussi grand que la mobilisation pour le travail d'équipe. Les difficultés sont nombreuses et les solutions, rarement évidentes. Des participants déclarent forfait. L'engagement peut aller en diminuant en l'absence de succès ou de visibilité. La principale difficulté consiste à reconnaître et à gérer les transitions dans le cycle de vie d'une initiative. Le maintien du dynamisme, qui constitue le sujet du prochain chapitre, est un défi qui porte davantage sur la continuité que sur l'édification. Or, c'est souvent le plus difficile.

Introduction

Un système qui fonctionne d'habitude selon un axe vertical ne saurait soutenir d'emblée le dynamisme d'une initiative horizontale. Quand ils se heurtent à des difficultés, bien des gens reviennent à ce qu'ils connaissent le mieux et se sentent alors en sécurité. Selon les membres de la Table ronde, il est important de souligner la nécessité d'assurer le leadership pour que l'initiative maintienne son dynamisme.

Les participants à nombre d'initiatives pouvaient décrire exactement le moment où toutes les pièces se sont emboîtées et où un projet ayant nécessité beaucoup de bonne volonté a pris son envol par lui-même. Dans certains cas, c'est au cours d'une réunion particulière qu'un long processus de discussion et d'instauration de la confiance avait soudain abouti à une finalité commune. Dans d'autres, il a fallu plus de temps pour en arriver au point décisif.

Différentes questions revenaient généralement dans les discussions de la Table ronde sur le maintien du dynamisme d'une initiative. Quel a été le point tournant, le moment où tous les éléments du projet se sont emboîtés et où il a pris par lui-même son élan de façon irrésistible? Comment atteint-on ce point? Quelles sont les variables en jeu et comment peut-on influencer sur ces dernières? Que fait-on pour maintenir le rythme lorsque l'initiative n'est plus sous le feu des projecteurs? Comment compose-t-on avec le roulement inévitable du personnel et des participants ?

Leadership et dynamisme

On a souvent fait état de la nécessité de motiver les participants à l'initiative. L'enthousiasme faiblit, d'autres tâches s'accumulent et de nouvelles priorités commencent à s'imposer. Ces facteurs entraînent tous des fluctuations dans l'activité horizontale au cours de la vie d'une initiative. Comme l'a affirmé l'un des présentateurs s'adressant aux membres de la Table ronde :

Les compétences, l'engagement et la motivation des intervenants clés semblent avoir été déterminants pour le succès de l'initiative. On en arrive souvent à cette conclusion dans quantité d'initiatives horizontales.

Il était particulièrement important pour Équipe Canada Inc. de compter sur des leaders en mesure de motiver les participants, car la plupart des facteurs de motivation de départ perdaient de la force au fil du temps.

Leadership et dynamisme	37
Les petits ruisseaux font de grandes rivières	39
Gestion des transitions	40
Apprentissage continu	42
Examen d'outils et de techniques clés ..	42
Maintien du dynamisme	45

Les participants à nombre d'initiatives pouvaient décrire exactement le moment où toutes les pièces se sont emboîtées et où un projet ayant nécessité beaucoup de bonne volonté a pris son envol par lui-même.

La *capacité de canaliser l'information* requise pour assurer la progression de l'initiative constitue une autre facette du leadership. À un niveau plus élémentaire, il s'agit d'encourager les gens à communiquer constamment. Chacun doit être au courant de l'évolution de la situation pour pouvoir contribuer à l'initiative et participer aux discussions afin que l'information soit toujours à jour. Comme l'a constaté le Groupe de travail sur le secteur bénévole, les chefs de file doivent déployer beaucoup d'énergie afin de servir en quelque sorte d'intermédiaires pour les communications.

Il est extrêmement complexe de gérer une initiative horizontale et de faire en sorte que tout le monde rame dans la même direction. Il existe plusieurs façons de filtrer l'information.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Une troisième capacité connexe requise des gestionnaires consiste à donner aux membres la *liberté d'action* nécessaire pour intégrer une attitude horizontale dans leur travail. Il s'agit généralement de les aider à faire en sorte que la réflexion horizontale devienne partie intégrante de leurs activités quotidiennes. Pourtant, il faut aussi de la souplesse, car les initiatives horizontales prennent généralement place dans des milieux de travail particulièrement dynamiques. Les membres de la Table ronde considèrent la promotion de « l'apprentissage continu » comme un élément propre à aider les participants à parvenir à un juste équilibre.

Désignation d'un porte-parole

Sans porte-parole, l'initiative va bien souvent à la dérive et perd de la vitesse. Dans le cas d'Équipe Canada Inc., le mandat politique était clair dès le départ. Le Groupe de travail sur le secteur bénévole et le Réseau du leadership sont d'autres initiatives qui ont eu beaucoup de visibilité et un soutien dès le début. Pour les initiatives élaborées à partir de la base, par exemple, la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, il était encore plus important de désigner un porte-parole.

Il est préférable de rallier le plus tôt possible au projet un décideur de haut niveau, car la tendance à collaborer est généralement moins marquée aux échelons inférieurs, souvent en raison de l'incertitude entourant la position de la haute direction.

Politique canadienne sur les périodiques

L'initiative a reçu un solide appui du ministre, qui s'est révélé un véritable catalyseur.

Démarche de RNCan axée sur une optique régionale

En rendant compte des entrevues menées auprès des membres des conseils fédéraux régionaux, Luc Juillet a constaté qu'ils s'entendent généralement pour dire que le soutien des organismes centraux avait constitué un important facteur de succès.

Un soutien de haut niveau visible et constant a contribué à accroître la crédibilité des conseils, favorisé la participation des membres en reconnaissant l'utilité des travaux horizontaux et aidé les conseils à s'assurer la coopération des autres gestionnaires de la fonction publique.

*Les conseils fédéraux régionaux
et la gouvernance horizontale, septembre 2000*

Toutefois, il est difficile de trouver des porte-parole — en particulier lorsque les obligations en matière de reddition des comptes et la responsabilité du succès d'une initiative horizontale sont diluées par la taille du réseau et les délais impartis.

Il a été difficile d'amener les sous-ministres à s'engager, car une initiative qui met l'accent sur l'établissement de relations est floue tant en ce qui concerne « l'issue ultime » que les résultats à obtenir.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

La désignation d'un porte-parole représente également une technique clé pour faire le lien qui s'impose avec la structure verticale de l'organisation d'accueil. Sans ce lien, l'action ne se concrétise pas, les ressources ne sont pas débloquées et personne n'appuie les décisions. La Table ronde a constaté que la capacité de gérer ce lien était souvent déterminante pour le succès de la gestion horizontale.

Les petits ruisseaux font de grandes rivières

Les participants à la Table ronde ont souligné les avantages qu'on obtient en remportant une série de petites victoires et en saisissant la possibilité de montrer les premiers succès dans une série de mesures graduelles. Cette stratégie motive les participants et augmente la visibilité du projet. Elle aide à obtenir les ressources nécessaires et donne aux participants une preuve concrète des avantages découlant de la coopération horizontale. Les petits succès aident à solidifier les liens entre les partenaires en stimulant la fierté à l'égard des réalisations. Comme l'a signalé un participant à une étude de cas :

Une série de petites victoires motive les participants et augmente la visibilité du projet.

... il est utile d'avoir des succès au début, même modestes, pour bâtir la crédibilité et la confiance.

Membre de la Table ronde

En fractionnant une initiative de grande envergure, on peut établir des jalons réalistes, plus facilement suivre de près les progrès afin d'en rendre compte et fixer des objectifs à court terme plus faciles à gérer. Plusieurs études de cas parmi les plus ambitieuses examinées dans le cadre de la Table ronde ont conduit à la conclusion suivante : « Commencez à petite échelle et allez graduellement en augmentant. »

Il est plus facile de faire des progrès dans des sphères d'activité restreintes bien ciblées dans le cadre de projets pilotes, au lieu de commencer en essayant de mettre en œuvre à l'échelle nationale une Stratégie de gestion des océans.

Loi sur les océans

Toutefois, il ne suffit pas de simplement franchir les jalons un à un, encore faut-il que les résultats aient une grande visibilité et soient largement reconnus comme des réalisations valables. Dans nombre de cas, ce type de publicité a aidé à mettre en évidence l'initiative globale. L'attention et le temps des employés de l'État sont constamment sollicités, mais rien ne semble mobiliser autant l'attention des gens qu'une histoire de réussite.

Le dynamisme a été favorisé par... la grande visibilité du Plan d'action, les communications conjointes et permanentes ainsi que la signature spéciale du programme.

Plan d'action Saint-Laurent

Dans nombre de cas, il a été plus facile grâce à de petits succès de montrer les avantages de l'initiative globale et de renforcer l'engagement des participants. Cet effet a été crucial dans le cas de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain en Saskatchewan, particulièrement en raison du scepticisme des intervenants qui se sont présentés aux réunions dans ce cas.

Les premiers succès sont importants pour le maintien des partenariats. L'examen de l'initiative fédérale sur les sans-abri a montré tout l'intérêt du protocole pour la finalité du projet — il s'agissait d'une application pratique. Il aurait peut-être été préférable de commencer par un petit projet communautaire mettant à contribution plusieurs partenaires et faisant ressortir l'importance de la coopération et de la coordination, au lieu d'une entité obscure reposant sur le concept de « mécanisme de facilitation ». On aurait pu ensuite conclure le protocole pour légitimer des relations de travail d'ordre pratique.

Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

Gestion des transitions

L'une des principales difficultés auxquelles on se heurte lorsqu'il s'agit de maintenir le dynamisme consiste à gérer la transition de l'initiative d'une étape à l'autre. Bien qu'il n'existe aucune solution définitive dans ce cas, la solution consiste en partie à continuer de concentrer les efforts sur les objectifs de l'initiative — ce qui aide à intervenir au moment opportun.

Lorsque l'initiative horizontale est en transition et que les facteurs habilitants de départ changent, il est parfois utile de procéder à une évaluation, voire de remanier l'initiative de manière à tenir compte de l'évolution de la situation.

Les chefs de file doivent par ailleurs s'adapter aux rôles qui changent à mesure que l'initiative horizontale évolue. Les participants à l'étude de cas ont parlé de la nécessité de « changer de vitesse » à différents moments. Par exemple, les participants au Réseau du leadership ont constaté qu'ils avaient dû passer du rôle de stratège au cours du processus de La Relève à celui de catalyseur au moment de la mise en œuvre des principaux éléments. C'est l'expérience d'Équipe Canada Inc. qui a le mieux fait ressortir la difficulté de s'adapter aux transitions.

Lorsque l'initiative horizontale est en transition et que les facteurs habilitants de départ changent, il est parfois utile de procéder à une évaluation, voire de remanier l'initiative de manière à tenir compte de l'évolution de la situation. Alors que la spontanéité peut se révéler efficace au début d'une initiative horizontale, il pourrait bien s'agir d'une lacune en période de transition, à moins que d'autres mesures ne viennent faciliter la transition sans mettre l'initiative en péril.

Équipe Canada Inc

Certains membres de la Table ronde ont souligné l'importance de communiquer toute l'information afin de maintenir le dynamisme en période de transition. Les participants qui ne divulguent pas leur intention risquent de nuire à l'initiative horizontale dans ces périodes d'incertitude. Ce facteur de succès met en évidence l'utilité de bâtir la confiance dès le début du processus et de donner de façon ouverte et directe l'assurance d'un soutien continu.

Départ d'intervenants clés

Dans nos études de cas, l'une des difficultés auxquelles se sont heurtés le plus souvent les participants en période de transition a trait au problème du roulement. Les intervenants clés défilent les uns après les autres. Le roulement peut avoir une incidence considérable sur le degré de confiance.

Ce n'est pas à mon organisation que les gens font confiance; c'est à moi.

Membre de la Table ronde

Lorsque le dynamisme d'une initiative horizontale repose sur quelques personnes, elle risque d'accuser un net recul si un ou plusieurs membres réorientent leur carrière. Des connaissances et un savoir-faire importants peuvent ainsi être perdus. En pareil cas, un vaste partage de l'information, la documentation des enseignements et le recrutement continu de nouveaux membres ont aidé à préserver la « mémoire » de l'initiative. Il peut également s'avérer nécessaire de dresser l'inventaire des progrès accomplis et des orientations prévues, une fois que les nouveaux membres ont joint les rangs de l'équipe et adopté une vitesse de croisière.

Évaluation en bonne et due forme et communication de l'information sur le rendement

L'évaluation et la mesure du rendement peuvent être utilisées de façon stratégique pour maintenir le dynamisme, en particulier lorsqu'on tire parti des enseignements pour adapter l'initiative à l'évolution de la situation. Ces activités — qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un plan d'action, d'un plan d'activités ou d'un plan stratégique — se sont révélées un précieux outil. Elles appuient la gestion des ressources, la détermination des obligations en matière de reddition des comptes au Parlement et la communication des progrès au grand public.

Un cadre d'évaluation officiel peut être utile pour tirer des enseignements d'une façon systématique et disciplinée. Toutefois, nous ne disposons pas encore d'outils permettant d'évaluer pleinement les initiatives horizontales. Les méthodes de vérification actuelles soulignent l'importance d'avoir des objectifs clairs, des résultats reliés aux principales sphères d'activité et des axes clairs de reddition des comptes. Les initiatives horizontales sont ambiguës de par leur nature, ce qui pose une difficulté pour ce type de vérification.

La ventilation des résultats et des objectifs selon différents indicateurs de rendement — pour les besoins de la reddition des comptes ou de la gestion — peut représenter un défi de taille, en particulier dans le cas d'un réseau regroupant un grand nombre de personnes.

La ventilation des résultats et des objectifs selon différents indicateurs de rendement — pour les besoins de la reddition des comptes ou de la gestion — peut représenter un défi de taille, en particulier dans le cas d'un réseau regroupant un grand nombre de personnes. Le Partenariat rural canadien, qui regroupait 29 ministères et organismes, a fait état de difficultés à ce chapitre.

Apprentissage continu

Lorsqu'une initiative franchit un jalon ou qu'elle se heurte à une grande difficulté, le succès futur dépend souvent de la capacité des partenaires à réfléchir sur les enseignements. La solution semble résider dans la capacité de faire équipe et d'analyser ensemble les expériences ainsi que les nouvelles menaces et possibilités. C'est ce qu'ont constaté les membres de la communauté scientifique et technologique :

C'est pratiquement un truisme que d'affirmer que tout mécanisme de gestion horizontale devrait prévoir que l'expérience sera une source d'enseignements. Les ministères signataires du Protocole d'entente s'efforcent de documenter les enseignements, les efforts concertés, les lacunes des programmes et les possibilités à venir. L'expérience des groupes de travail est révélatrice; les organisations apprennent lorsqu'elles ont des intérêts communs et que les relations de travail sont de longue durée.

Protocole d'entente sur les sciences et la technologie

Il n'est pas nécessaire d'adopter une démarche méthodique pour réfléchir sur l'expérience. Ce qui importe le plus, semble-t-il, c'est que tous les partenaires reconnaissent que la méthode employée est appropriée et équitable et ne laisse de côté aucune organisation. En général, les partenaires veulent avoir l'assurance que leur expérience et leurs préoccupations seront prises en compte. C'est dans ce genre de cas que le dialogue peut être un outil particulièrement utile.

Des membres de la Table ronde ont par ailleurs souligné qu'il n'est pas nécessaire de tirer continuellement des leçons. La réflexion sur l'expérience ne se limite pas à une analyse post mortem; il s'agit plutôt d'intégrer ce genre d'analyse dans les activités courantes de l'initiative horizontale. On doit recueillir les points de vue en temps opportun, afin que les partenaires puissent s'en servir pour faire progresser l'initiative.

Examen d'outils et de techniques clés

— communications, ressources financières et échéances

On a demandé aux participants de recenser dans les études de cas les facteurs déterminants pour le dynamisme d'une initiative. Les membres de la Table ronde ont été frappés par la prédominance de trois facteurs de succès observés.

Communications efficaces

Les communications efficaces comportent plusieurs aspects. Les participants doivent communiquer l'information de façon franche et rapide. La divulgation intégrale et la transparence de l'information sont jugées cruciales, pour autant qu'elles n'empêchent pas de protéger comme il se doit l'information confidentielle. La transparence est nécessaire, mais elle ne suffit pas. Les partenaires ont également dû nouer un rapport cordial mais professionnel.

Il est essentiel d'être toujours au courant des principaux développements, en particulier durant les transitions difficiles. Tout comme le volume d'information communiquée et son intégrité, le moyen de communication employé revêt une grande importance. Les participants doivent avoir la possibilité de participer à des discussions en personne.

Les ressources financières appropriées au moment approprié

Les ressources financières se sont révélées une arme à double tranchant. D'une part, les ressources financières peuvent amener les membres à perdre de vue les objectifs et provoquer une course aux ressources et des querelles intestines qui risquent de faire dérailler le projet. D'autre part, elles peuvent contribuer grandement à la capacité de l'initiative. Le manque de ressources financières peut amener les partenaires à réviser leurs attentes à la baisse.

Le choix du moment opportun semble constituer un facteur clé pour l'utilisation fructueuse des ressources financières. Comme l'a signalé un participant, « l'argent aide, mais peut-être pas toujours au début du processus ». Si l'on dispose des ressources financières avant que la confiance se soit installée et que les participants se soient entendus sur un plan d'action et des objectifs communs, des problèmes peuvent surgir. Plusieurs participants à l'étude de cas ont souligné cet aspect.

Si nous avions eu beaucoup d'argent pour mettre en œuvre le projet, il aurait échoué dès le début. Nous aurions concentré nos efforts sur le partage des fonds. Or, nous avons plutôt cerné les problèmes et élaboré des stratégies pour les résoudre.

Initiative conjointe de développement économique

Il est important de créer un climat de confiance, de trouver des solutions et de connaître des petits succès avant de doter l'initiative d'un budget considérable.

Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

D'une part, les ressources financières peuvent amener les membres à perdre de vue les objectifs et provoquer une course aux ressources et des querelles intestines qui risquent de faire dérailler le projet. D'autre part, elles peuvent contribuer grandement à la capacité de l'initiative.

Les ressources financières peuvent créer une dynamique qui varie considérablement selon le type d'initiative. Elles peuvent être un puissant motivateur, comme l'a fait remarquer un participant : « Sans l'argent, nos partenaires n'auraient pas été de la partie. » Mais parfois les partenaires sont davantage motivés par la bonne volonté et l'importance à leurs yeux de parvenir à une bonne compréhension et d'établir un cadre commun. En pareil cas, la disponibilité des ressources financières peut faire obstacle à une collaboration plus profonde.

La première année d'activité d'Équipe Canada Inc. montre comment le manque de ressources financières a constitué une source de motivation, en obligeant les partenaires à trouver des moyens de collaborer.

Le manque de ressources a incité les gens à se serrer les coudes. Face à la perspective de nouvelles ressources éventuelles, la première réaction semble être de faire cavalier seul et de ne plus travailler en équipe.

Équipe Canada Inc.

Le Groupe de travail sur le secteur bénévole a fait un constat similaire. Il a découvert que les intervenants étaient tout aussi impatients de participer à l'initiative pour avoir l'occasion de nouer des liens et de partager. Le succès des premiers réseaux horizontaux a en fait été l'élément moteur à l'origine de l'attribution de fonds par la suite.

Au début de l'initiative, nous n'avions pas la certitude de recevoir des fonds. Les gens sont restés, parce qu'ils avaient la possibilité de nouer de nouvelles relations et d'élaborer des mécanismes pour travailler ensemble à l'élaboration de la politique. Par suite des activités menées sur le front de l'exploration de la politique, les ministres ont approuvé une initiative dotée d'un budget de 94,6 millions de dollars pour intervenir dans trois grands domaines : l'établissement de nouvelles relations, le renforcement des moyens d'action et l'amélioration du cadre réglementaire.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Le recours à des mécanismes facilitant le partage des ressources financières était également un important facteur de succès. Dans le cas du Plan d'action Saint-Laurent, la conclusion d'une entente officielle entre le Canada et le Québec ainsi que le transfert de fonds à d'autres ministères fédéraux pour la mise en œuvre de projets conjoints ont contribué à l'adhésion au plan d'action. Ce genre de stratégie est plus complexe lorsqu'il y a un large éventail de partenaires. La difficulté de partager les ressources financières demeure encore aujourd'hui l'un des obstacles les plus importants aux initiatives horizontales.

Des échéances qui incitent à passer à l'action

Les échéances communes étaient un troisième facteur de succès. Un échéancier bien défini prévoyant un programme d'action a constitué un excellent outil pour la gestion des projets horizontaux. L'établissement d'échéances et de calendriers peut créer un point de convergence pour la négociation des efforts et des ressources. L'établissement externe d'échéances pourrait imposer un calendrier commun.

Des échéances communes et un calendrier d'exécution prévoyant des délais serrés étaient un facteur déterminant. L'échéance imposée (par l'Organisation mondiale du commerce) a eu un effet bénéfique, puisqu'elle a retenu l'attention de tout le monde et qu'il n'y avait aucun moyen d'échapper.

Politique canadienne sur les périodiques

Le choix du moment et l'élément humain ont revêtu une grande importance pour l'établissement du premier plan d'action. Les organismes non gouvernementaux exerçaient beaucoup de pression. Le ministre provincial de l'Environnement était intéressé. Des intervenants compétents, des forces externes et un problème environnemental urgent ont fait leur apparition en même temps.

Plan d'action Saint-Laurent

Par ailleurs, des échéances irréalistes peuvent avoir un effet démobilisateur et les partenaires doivent savoir comment établir des charges de travail raisonnables. Il leur faut savoir quand l'acceptation de nouvelles responsabilités risque d'entraîner une surcharge de travail et un épuisement professionnel.

Maintien du dynamisme – Dernières réflexions

À mesure qu'une initiative évolue — comme n'importe quel système — elle doit constamment refaire le plein d'énergie. C'est pourquoi elle dépend principalement de la capacité de former de nouvelles équipes et de nouveaux réseaux. Il est également important d'avoir une vision permanente et de percevoir les possibilités qui se présentent pour établir un rapprochement dans les querelles intestines inévitables qui guettent les initiatives en perte de vitesse. On revient donc aux thèmes énoncés au début du présent rapport. Le succès exige un leadership souple et sensible aux changements qui surviennent sur le terrain — aux changements dans l'état d'esprit des participants et de la situation politique; il exige une culture nourrie en permanence par la confiance, renforcée par une compréhension et un engagement communs; et, enfin, il doit prendre racine dans les intérêts, le mandat et les ressources des organisations d'accueil, car les obligations en matière de reddition des comptes — quoique exigeantes — constituent la pierre angulaire du travail de la fonction publique.

CONCLUSION

Les activités qui transcendent les frontières organisationnelles ne sont pas chose nouvelle. Toutefois, en raison même du contexte en pleine évolution dans lequel le leadership est assuré dans la fonction publique, la gestion horizontale devient un défi plus fréquent. Il est donc plus important de l'exercer efficacement. Le moment est venu de répertorier systématiquement nos connaissances sur les éléments d'une gestion horizontale efficace.

Pour les employés de l'État, la gestion horizontale devrait devenir un réflexe naturel plutôt qu'une démarche extraordinaire.

La contribution de la Table ronde à cet effort a consisté à faire état des enseignements tirés de l'expérience des participants à diverses initiatives horizontales. Cet aperçu se révèle un point de départ fort utile pour les gestionnaires du secteur public, qu'ils envisagent une initiative horizontale ou procèdent à une évaluation à mi-parcours. Toutefois, il ne s'agit que d'un début — en raison de la diversité inhérente à la gestion horizontale, les gestionnaires doivent faire appel à leur jugement en appliquant ces enseignements à leurs propres initiatives horizontales.

Une équipe unie et motivée, l'élaboration d'un cadre commun, l'utilisation judicieuse des structures pour assurer la vitalité et le soutien ainsi qu'un dynamisme continu constituent de toute évidence les éléments déterminants de la gestion horizontale. En bout de ligne, toutefois, le succès de ce type de gestion repose sur l'élément humain. D'autres facteurs peuvent faciliter et appuyer la gestion horizontale, mais c'est en définitive le leadership, l'engagement et l'enthousiasme qui comptent.

ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DES ÉTUDES DE CAS ET

DES PERSONNES RESSOURCES

Vous trouverez ci-après de brèves descriptions des cas qui ont permis d'étoffer les constatations et conclusions de ce rapport. Elles sont tirées des pages Web ainsi que des présentations et des études de cas de la Table ronde. Nous avons indiqué le nom d'une personne ressource pour chacun des cas présentés.

Si le titre du cas est précédé d'un astérisque (*), cela veut dire que le texte intégral est disponible sur le site Web du Centre canadien de gestion (CCG), à l'adresse suivante : www.ccmd-ccg.gc.ca.

*** *Loi sur les océans***

La Loi sur les océans est entrée en vigueur le 31 janvier 1997. Le but de cette loi était de mettre en place un cadre législatif pour la gestion et l'utilisation durables des ressources maritimes canadiennes.

Pêches et Océans Canada est responsable de la mise en œuvre de la Stratégie de gestion des océans, qui doit être élaborée en consultation avec d'autres ministères fédéraux, d'autres gouvernements et groupes d'intérêt.

Sally Scott
Tél. : (613) 993-6992
Télec. : (613) 990-9574
Courriel : scotts@dfo-mpo.gc.ca

Politique canadienne sur les périodiques

Ce cas fait état du défi de parvenir à un équilibre entre les objectifs des politiques culturelles (teneur canadienne) et les objectifs des politiques commerciales (système commercial fondé sur des règles). Les États-Unis ont contesté les règlements canadiens devant l'Organisation mondiale du commerce qui a statué que le Canada avait 15 mois pour mettre en place une nouvelle politique. Le ministère du Patrimoine canadien a dû élaborer cette politique en travaillant horizontalement avec de nombreux ministères car il ne possédait pas toutes les ressources nécessaires pour y arriver.

Don Stephenson (MAECI)
Tél. : (613) 944-2002
Télec. : (613) 996-1667
Courriel : don.stephenson@dfait-maeci.gc.ca

GeoConnections : Démarche du ministère des Ressources naturelles axée sur une optique régionale

GeoConnections, partenariat national dirigé par le ministère des Ressources naturelles du Canada, a l'appui d'agences du gouvernement fédéral, de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, du secteur privé et de la communauté universitaire. Il s'agit d'un projet de cinq ans visant à rendre l'information géographique accessible sur Internet.

La démarche du ministère des Ressources naturelles du Canada (RNCa) axée sur une optique régionale permet (1) une analyse intégrée des questions, enjeux et débouchés régionaux afférents au développement durable des ressources naturelles; (2) une coordination et une communication efficaces avec les organismes régionaux, les conseils et les groupes de discussion régionaux afin d'appuyer et de promouvoir, à l'échelle fédérale et provinciale, l'engagement horizontal du ministère; (3) une politique de recherches axée sur les régions; (4) un appui aux projets et aux partenariats horizontaux en région; (5) un accès en direct aux renseignements et aux connaissances, grâce à l'optique régionale que présentent l'Atlas national (GeoConnections) et RNCa en direct.

Stephen Lucas

Tél. : (613) 947-1595

Télec. : (613) 947-5977

Courriel : slucas@nrcan.gc.ca

Planification à moyen terme et planification de la transition

Le processus de planification du Plan d'action du gouvernement s'est considérablement ouvert au cours des cinq dernières années. En 1997, compte tenu de la nature horizontale de nombreuses questions, le processus en soi est devenu davantage ouvert, coopératif et horizontal. C'est sur ce fondement qu'a été mené l'exercice de planification à moyen terme de 1999; à cette fin on a consulté un large éventail de ministères et d'employés de l'État de divers niveaux. Neuf groupes de travail, dirigés par des sous-ministres, ainsi que l'effet de cascade conséquemment généré, ont fourni des éléments pertinents au Bureau du Conseil privé pour élaborer des conseils et options stratégiques pour la seconde moitié du mandat du gouvernement.

Marian Campbell Jarvis (BCP)

Tél. : (613) 957-5468

Télec. : (613) 957-5487

Courriel : mcampbellja@pco-bcp.gc.ca

Le Programme d'action national pour les enfants (PANE)

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont travaillé ensemble à l'élaboration du Programme d'action national pour les enfants (PANE). En premier lieu, les gouvernements ont adopté une vision commune pour les enfants du Canada. Cette perspective dégage les principaux objectifs à cet égard et suggère aux Canadiens des façons de travailler pour les atteindre. Elle suggère également des secteurs d'activités qui pourraient faire l'objet d'un travail

commun des gouvernements en vue d'améliorer le bien-être des enfants. Un de ces secteurs – le soutien au développement de la petite enfance – s'avère être l'objet d'une récente entente fédérale-provinciale-territoriale qui favorisera l'accroissement et l'amélioration des services aux jeunes enfants et à leurs familles. Enfin, en vertu du PANE, les gouvernements ont accepté de travailler ensemble à la mesure et à la surveillance des progrès des enfants et de partager les pratiques s'avérant efficaces pour les enfants et leurs familles.

Kathryn McDade (DRHC)
Tél. : (819) 953-9359
Télec. : (819) 994-1506
Courriel : kathryn.mcdade@spg.org

Le Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Nouveau-Brunswick

** Le Pavillon du Canada au Village de la francophonie*

Le Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Nouveau-Brunswick, voyant le VIIIe Sommet de la francophonie de 1999 comme une occasion unique de présenter le vaste éventail de services offerts par le gouvernement du Canada, a demandé au Conseil fédéral des communications du Nouveau-Brunswick d'étudier les possibilités d'un projet à cet égard.

Une fois l'aval donné au projet, on a déterminé que le Village de la francophonie serait la meilleure avenue puisqu'il s'agirait d'un lieu de rassemblement du grand public. Le but du projet était de représenter la francophonie acadienne, canadienne et internationale et d'offrir au public un endroit où célébrer les contributions de la francophonie au monde entier. Vingt-huit ministères, organismes et sociétés étaient représentés au Pavillon du Canada.

** Plans de travail intégrés de développement économique régional*

On a mis en place les plans de travail intégrés de développement économique régional au Nouveau-Brunswick afin d'encourager les grands partenaires du développement économique régional à se concerter pour élaborer leurs plans de travail annuels. Ce projet a pour but d'encourager ces partenaires à aborder le développement de leur région d'un point de vue stratégique et global, de les inciter à travailler ensemble, à améliorer la coordination de leurs activités, à prendre leurs responsabilités et à diminuer le chevauchement et le double-emploi.

** Initiative conjointe de développement économique (ICDE)*

L'initiative conjointe de développement économique (ICDE) est un processus tripartite mis en œuvre par les collectivités autochtones du Nouveau-Brunswick et les gouvernements provincial et fédéral. Elle cible et encourage les projets qui stimulent le développement économique des collectivités autochtones du Nouveau-Brunswick. Elle vise à créer un groupe de discussion qui jettera les bases d'un dialogue libre entre les Autochtones et les représentants fédéraux et provinciaux, assouplissant ainsi l'accès aux gouvernements et à leurs programmes.

** Comité conjoint d'aide à l'adaptation du Nouveau-Brunswick (CCAANB)*

Le budget fédéral de 1995 annonçait un important examen des programmes visant à réduire de 45 000 le nombre des emplois dans la fonction publique. Les chefs des unités de négociation et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont, ensemble, établi une démarche d'adaptation au marché du travail. Le 30 mai 1995, ils ont signé une entente de principe sur le réaménagement des effectifs

au sein de la fonction publique du Canada. L'entente établissait le mandat des comités conjoints d'aide à l'adaptation régionale et nationale. Le CCAANB visait à paver la voie à un processus conjoint pour relever les défis que pose une réduction importante d'effectifs (tout en aidant les employés à vivre la transition de manière éclairée).

** Équipe Nouveau-Brunswick rural (ENBR)*

On a formé l'Équipe Nouveau-Brunswick rural en 1999 à la suite des dialogues de 1997-98 concernant le projet canadien de partenariats ruraux. Le groupe avait pour mission d'examiner et de cibler les actions en réponse à ce dialogue. L'ENBR a mis en place un processus de planification stratégique au printemps 1999 puis une session de planification du travail en septembre de la même année. Des onze priorités établies par le gouvernement du Canada, l'ENBR en a choisi trois à mettre en œuvre à court terme :

- Faciliter l'accès des collectivités rurales aux programmes et services gouvernementaux;
- Faciliter l'accès aux ressources financières pour les entreprises rurales et le développement des collectivités;
- Renforcer les capacités des collectivités, leur leadership et le développement de leurs compétences.

Alison Aiton (personne ressource pour tous les cas du Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Nouveau-Brunswick)

Tél. : (506) 444-6144

Télé. : (506) 452-2447

Courriel : aaiton@acoa-apeca.gc.ca

**Projet de recherche sur les politiques : Tendances*

Le projet Tendances est un effort de coopération entre le Projet de recherche sur les politiques et le Conseil de recherches en sciences humaines. Il constitue un modèle nouveau et novateur pour le gouvernement fédéral car il fait appel à la communauté universitaire pour fournir une perspective aux principaux changements qui affecteront l'élaboration de politiques canadiennes à moyen terme.

Le projet est expérimental en ce que la démarche utilisée pour la recherche sur les politiques met en jeu une équipe multidisciplinaire. Dans le cadre de ce projet, des universitaires, des groupes de spécialistes et des représentants du gouvernement travaillent ensemble pour cibler les lacunes qui requièrent davantage de recherche quant à huit grandes tendances. Cette recherche a fait l'objet de présentations et de discussions à de nombreux séminaires partout au pays et on l'a également présentée à la Conférence annuelle sur la recherche en matière de politiques nationales, tenue en novembre 1999.

Louise Boyer

Tél. : (613) 943-1997

Télé. : (613) 995-6006

Courriel : l.boyer@prs-srp.gc.ca

*** *Protocole d'entente sur les sciences et la technologie au service du développement durable***

Quatre ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada) ont signé en 1995 le Protocole d'entente 4RN (quatre ministères des ressources naturelles) sur les sciences et la technologie au service du développement durable. Lors du renouvellement du protocole d'entente en 1998, Santé Canada s'est joint aux autres signataires. Tous les signataires considèrent le protocole d'entente comme un mécanisme favorisant la coopération scientifique pour traiter des questions prioritaires. Bien que la recherche concertée menée sous l'égide du protocole d'entente ait été à ce jour plutôt modeste, cela a néanmoins suscité un niveau de collaboration et de confiance apprécié de tous les signataires.

Alka Steenkamer
Tél. : (819) 994-4121
Télé. : (819) 953-0550
Courriel : Alka.Steenkamer@ec.gc.ca

*** *Plan d'action Saint-Laurent***

Le Plan d'action Saint-Laurent (1988-2003) concerne la conservation et la protection de l'écosystème du fleuve Saint-Laurent. On ne se rend compte de la complexité de cette tâche qu'en constatant le grand nombre des organismes qui ont compétence sur certains volets de l'écosystème du Saint-Laurent, ainsi que le nombre des utilisations, souvent conflictuelles, du fleuve. Des organismes provinciaux et fédéraux ainsi que des partenaires non gouvernementaux ont participé à ce projet.

Madeleine Papineau
Tél. : (418) 648-4321
Télé. : (418) 649-6213
Courriel : Madeleine.Papineau@ec.gc.ca

*** *Vol 111 de la Swissair — Phase de recherche et de sauvetage***

Par une directive du Cabinet adoptée le 18 juin 1947, puis de nouveau en 1951, le ministère de la Défense nationale (MND) a la responsabilité de l'exploitation efficace du système coordonné de recherche et de sauvetage aéronautique et maritime au Canada. Dans le cas présent, la participation du MND a débuté dès la réception du premier appel par le centre de contrôle régional de Moncton (mercredi, le 2 septembre 1998 à 10 h 18) et a pris fin 36 heures plus tard (vendredi le 4 septembre à 10 h 30) lorsque toutes les possibilités ont été explorées et que le centre de contrôle aérien a été forcé d'abandonner l'espoir de retrouver des survivants. Ce cas décrit bien la coordination des opérations de recherche et de sauvetage.

Major Michel Brisebois
Tél. : (902) 427-2104
Télé. : (902) 427-2483
Courriel : BriseboisM@mar.dfo-mpo.gc.ca

*** Équipe Canada Inc.**

Équipe Canada Inc. est un partenariat de 23 ministères et organismes fédéraux qui aident les entreprises à tirer profit des marchés étrangers. L'organisme s'efforce de satisfaire aux demandes du secteur privé concernant un accès global, facile et rapide aux services afférents à l'exportation, au Canada comme à l'étranger.

Brian Oak (MAECI)
Tél. : (613) 996-1775
Télé. : (613) 943-8819
Courriel : brian.oak@dfait-maeci.gc.ca

*** Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain en Saskatchewan**

La Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain est un projet mené par le ministre Goodale en tant qu'interlocuteur fédéral pour les Métis et Indiens non inscrits. Elle est conçue en vue de répondre aux besoins socio-économiques des Autochtones à risque en milieu urbain, en partenariat avec tous les groupes d'intérêt, en recentrant la collaboration fédérale sans compromettre la position du gouvernement à l'égard des Autochtones en milieu urbain.

Randy Winnitowy
Tél. : (306) 975-5940
Télé. : (306) 975-5484
Courriel : randy.winnitowy@wd.gc.ca

*** Groupe de travail sur le secteur bénévole**

En juin 1997, on a mis en place un Comité directeur du sous-ministre adjoint en vue de répondre aux engagements du Livre rouge II concernant l'engagement accru du secteur bénévole. En juin 1998, le Bureau du Conseil privé a mis sur pied un petit groupe (le Groupe de travail sur le secteur bénévole) pour assister le Comité directeur du sous-ministre adjoint. Pour établir des conseils d'orientation stratégique en vue d'obtenir un engagement accru du secteur, on a fait appel à un processus connu sous le nom de « tables conjointes ». Cette démarche compte sur la participation de dirigeants de tous les ordres du gouvernement fédéral et d'un vaste éventail d'organismes du secteur bénévole, ce qui permet une coordination verticale et horizontale du travail et de la communication.

Le processus de tables conjointes a donné lieu au lancement, en juin 2000, d'une stratégie globale appelée l'Initiative du secteur bénévole, jouissant d'un budget de 94,6 millions de dollars. Les buts de cette stratégie sont d'améliorer la qualité de vie des Canadiens en instaurant d'excellentes relations entre le gouvernement et le secteur bénévole, en renforçant la capacité du secteur bénévole afin qu'il réponde aux demandes de la société et en améliorant les politiques et les programmes du gouvernement.

Susan Fletcher (BCP)
Tél. : (613) 943-2760
Télé. : (613) 943-2766
Courriel : sfletcher@pco-bcp.gc.ca

ANNEXE 2 : RESSOURCES ADDITIONNELLES

Rapports de la Table ronde sur la recherche-action

Les rapports suivants sont disponibles sur le site Web du CCG, à l'adresse www.ccmd-ccg.gc.ca

Gestion des questions horizontales : Bibliographie annotée – Un aperçu des livres et articles pertinents à la gestion horizontale, publiés de 1996 à 2000.

Rapport des études de cas - Une analyse de 13 études de cas, abordant des questions comme l'identification des facteurs initiaux de succès, les obstacles et les leçons tirées.

Guide pour l'établissement de dialogues sur l'horizontalité - Environnement Canada a élaboré ce rapport en s'inspirant d'une activité régionale organisée par le ministère. Il s'agit d'un guide pratique destiné à aider les employés de l'État à mener des dialogues sur la gestion horizontale. On y présente des études de cas afin d'aider les participants à aborder de vraies questions pratiques.

Les Conseils fédéraux régionaux et la gouvernance horizontale - Ce rapport, déposé par les conseils régionaux et le Secrétariat du Conseil du Trésor, examine le rôle dynamique des conseils fédéraux régionaux en matière de gestion horizontale.

Le rapport Gestion horizontale : tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation, déposé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, aborde plusieurs nouveaux enjeux de la gestion horizontale. Il met en perspective la gestion fondée sur les résultats et la responsabilisation ainsi que le rôle élargi des membres du Conseil du Trésor en matière de gestion horizontale.

Autres références pertinentes

Les livres énumérés ci-après ne traitent pas expressément de la gestion horizontale.

Fisher, Roger et Alan Sharp. *Getting It Done — How to Lead When You're Not in Charge*, Harper Perennial, 1998.

Fisher, Roger, William Ury et Bruce Patton. *Getting to Yes — Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, 1991.

McRae, Brad. *Negotiating and Influencing Skills — The Art of Creating and Claiming Value*, Sage Publications, 1997.

Susskind, Lawrence et Jeffrey Cruikshank. *Breaking the Impasse — Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books Inc., 1987.

Sites Web

Les sites Web énumérés ci-après fournissent des renseignements utiles et des références sur la gestion horizontale

Centre canadien de gestion

<http://www.ccmd-ccg.gc.ca>

Développement des ressources humaines Canada

Le Guide du partenariat

<http://www.hrhc-drhc.gc.ca/common/partners/partner.shtml>

Le Réseau du leadership

http://www.leadership.gc.ca/menu_e.asp

Bureau du vérificateur général du Canada

<http://www.oag-bvg.gc.ca/>

Le Projet de recherche sur les politiques

<http://policyresearch.gc.ca>

Le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor

<http://www.tbs-sct.gc.ca>

Guide pour l'élaboration des cadres structurels de la gestion fondée sur les résultats et de la responsabilisation (à venir)

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada.

http://www.tbs-sct.gc.ca/home_f.html

ANNEXE 3 : LISTE DES ÉLÉMENTS DE RESPONSABILISATION (SCT)

<i>Les partenaires comprennent et conviennent de ce qui suit :</i>	<i>Les partenaires doivent :</i>
<i>Détermination des résultats</i>	
objectifs, principaux résultats et priorités stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • faire participer les citoyens et les clients à la détermination des principaux résultats, affirmer ce qu'ils sont et démontrer les liens avec les objectifs fixés • publier les résultats, les critères d'admissibilité et les engagements ayant trait au niveau de service • se concentrer sur les résultats (plutôt que sur le processus, les activités et les extrants)
rôles et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> • définir la contribution prévue de chaque partie vers l'obtention des résultats • reconnaître et expliquer publiquement le rôle et la contribution de chaque partenaire • respecter les valeurs du secteur public et les questions de conflit d'intérêts
attentes équilibrées en matière de rendement	<ul style="list-style-type: none"> • relier clairement les attentes en matière de rendement aux capacités (autorisations, compétences, connaissances et ressources) de chaque partenaire afin que les attentes soient réalistes
<i>Mesure du rendement</i>	
stratégie de mesure du rendement	<ul style="list-style-type: none"> • définir les outils d'examen et les approches à adopter en matière de suivi • utiliser des bases de données communes, dans la mesure du possible, et partager l'information • tenir compte du rendement et de l'information contextuelle de sources extérieures, p. ex., indicateurs sociaux pour un contexte plus global • investir dans les systèmes de gestion de l'information ou de technologie de l'information nécessaires
ensemble d'indicateurs à court, à moyen et à long terme	<ul style="list-style-type: none"> • définir des indicateurs afin de mesurer le progrès accompli par rapport aux résultats et aux objectifs fixés (« indicateurs » s'entend des outils de mesure qui serviront à illustrer le rendement) • élaborer des indicateurs sociaux et comparables dans la mesure du possible
pratiques observées de règlement des différends, des appels ou des plaintes	<ul style="list-style-type: none"> • établir une approche correctrice au cas où les partenaires ne s'acquitteraient pas de leurs responsabilités ou si des rajustements étaient nécessaires pour régler les plaintes des citoyens
<i>Rédaction de rapports</i>	
présentation de rapports équilibrés destinés au public	<ul style="list-style-type: none"> • déterminer la stratégie de présentation des rapports dès les premières étapes de l'initiative • envisager d'incorporer de l'information sur le rendement aux rapports existants (p. ex., RMR) • présenter au public des rapports sur les plaintes et les appels des citoyens, et veiller à ce que l'on tienne compte des besoins en matière de protection des renseignements personnels et de protection de la vie privée
processus de rédaction de rapports transparents, ouverts, dignes de confiance et opportuns	<ul style="list-style-type: none"> • utiliser tout genre de preuve du rendement à l'appui de la rédaction des rapports • faciliter l'accès du public à l'information • lier les coûts aux résultats dans la mesure du possible • recourir à des évaluations indépendantes
partage des leçons tirées	<ul style="list-style-type: none"> • assurer le suivi des leçons tirées et des pratiques saines et les publier • établir des mécanismes d'amélioration et d'innovation

¹Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, Une gestion axée sur les résultats 2000

ANNEXE 4 : MÉCANISMES DE GESTION HORIZONTALE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL²

Un nombre croissant de questions adressées au gouvernement du Canada touchent plusieurs ou tous les ministères et organismes fédéraux. Bon nombre de ces « questions horizontales » empiètent également sur les responsabilités ou les intérêts d'autres ordres de gouvernement, ainsi que sur ceux des secteurs privés ou bénévoles. Afin de gérer ce type de question, le gouvernement a élaboré une série de mécanismes de coordination.

Le tableau ci-après présente des renseignements de base concernant quatorze exemples de mécanismes de coordination auxquels participe le gouvernement fédéral. Ces exemples montrent qu'il existe des différences importantes entre les divers mécanismes mis en place. On peut toutefois y discerner des modèles de base, que l'on peut décrire ainsi :

1. L'entente de coopération

Des ministères et organismes fédéraux (et d'autres partenaires s'il y a lieu) ayant un secteur commun d'intérêt se réunissent pour coordonner leurs efforts et stimuler la production de résultats. Peu de ressources sont nécessaires pour le mécanisme en soi. Cela peut prendre la forme d'un simple protocole d'entente et d'un comité de coordination et de mesures de communication et de travail conjoint (comme des groupes de travail).

2. Le secrétariat à l'appui d'un projet horizontal fédéral.

Les principaux participants sont des ministères et organismes fédéraux (il peut toutefois y avoir des partenaires secondaires provenant d'autres organismes). L'objectif est d'aborder une question qui touche plusieurs sinon tous les secteurs du gouvernement fédéral. On instaure de façon formelle un secrétariat, ou un groupe de même type, pour assister et gérer le projet. On peut y affecter directement des ressources ou le faire par l'entremise d'un ministère hôte, ou encore les « emprunter » par le truchement d'une entente « virtuelle ». La responsabilité du secrétariat peut relever d'un ministère responsable ou du BCP ou du SCT.

3. L'entente de collaboration intergouvernementale

Il s'agit d'une entente entre le gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernements ou organismes (provinciaux, territoriaux, municipaux). L'objectif de l'entente est d'aborder une question importante qui touche plusieurs secteurs de compétence (p. ex., l'environnement ou les problèmes en milieu urbain). Les partenaires s'engagent, dans le cadre d'une entente officielle, à utiliser leurs propres ressources dans le projet et à accepter un mécanisme précis de coordination ou de prise de décision.

4. Le réseau de services ou de mise en commun d'objectifs

Dans un cadre coopératif mettant en jeu plusieurs parties, y compris le gouvernement fédéral, l'on offre des services à la population ou à un secteur précis (comme le milieu des affaires) ou l'on travaille à atteindre des objectifs communs (p. ex., la promotion du commerce international). L'initiative peut faire appel à d'importantes ressources fédérales ou à des engagements en espèces ou en nature de la part d'autres parties, comme le secteur privé. Le gouvernement fédéral fournit le leadership et la coordination.

²Ce matériel a été produit par le groupe de consultants Sussex Circle Consulting Group.

5. Le forum pour l'élaboration ou l'orientation de politiques

Les participants peuvent être des organismes fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, des universités, des organismes du secteur privé ou bénévole et des spécialistes. Le but du forum est de fournir des conseils au gouvernement ou (au sens large) aux décideurs et à la population sur des grandes questions d'importance comme le développement durable. Un secrétariat fournit les mécanismes de consultation et de délibération. Le gouvernement fédéral fournit généralement les ressources mais l'organisme conserve une grande autonomie de fonctionnement.

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
01 Projet de recherche sur les politiques (PRP)	<p>Aider à instaurer une base solide de connaissances sur les enjeux complexes auxquels le Canada aura à faire dans l'avenir :</p> <ul style="list-style-type: none"> en mettant sur pied une base solide de recherches sur les politiques à long terme pour les questions à multiples facettes; en renforçant la capacité de recherche sur les politiques; en consolidant les partenariats au sein de la communauté de recherche sur les politiques. 	Plus de 30 organismes et ministères fédéraux ainsi que d'autres gouvernements, des établissements universitaires, des groupes de réflexion et autres.	<p>Approfondissement et accélération de la recherche sur les questions d'actualité, et intégration des résultats au débat d'orientation de politique.</p> <p>Élaboration des stratégies pour améliorer la capacité en matière de recherche sur les politiques au Canada.</p> <p>Aide aux membres de la communauté de recherche sur les politiques pour la mise en commun des connaissances et la collaboration par le biais de publications, d'événements, d'ateliers, de conférences, de séminaires et de distinctions.</p>	<p>Organisme indépendant affilié sur le plan administratif au Bureau du Conseil privé.</p> <p>Fait partie du même secteur d'activité que les commissions, les enquêtes et les groupes de travail.</p>	<p>Responsabilisation verticale : le directeur administratif relève de deux coprésidents (sous-ministres) qui relèvent eux-mêmes du greffier du Conseil privé.</p> <p>Les coprésidents reçoivent également des directives et se rapportent périodiquement au Comité de coordination des sous-ministre – section des politiques.</p> <p>Responsabilisation horizontale : nombreux comités sur des projets particuliers.</p>	<p>Le Secrétariat se compose d'environ 35 membres.</p> <p>Budget annuel : 4,4 millions de dollars.</p>	<p>On a instauré le PRP en 1997.</p> <p>Durée indéterminée</p>
02 Secrétariat rural (Partenariat rural canadien)	Assurer la direction, la coordination et le soutien au Projet canadien de partenariats ruraux.	Participants : 28 ministères et organismes fédéraux et des équipes rurales de chaque province et territoire.	Projets pilotes, dialogue rural, diffusion de l'information, optique rurale des politiques fédérales.	Le Secrétariat rural est une section d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.	<p>Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire coordonne également les affaires rurales, aidé du secrétaire d'État au développement rural.</p> <p>Des groupes interministériels des employés de l'État sont en charge des recommandations et de la coordination.</p>	Vingt millions de dollars sur une période de quatre ans.	Projet instauré en 1998. Durée prévue de quatre ans.

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
<p>03 Secrétariat canadien de biotechnologie</p> <p>(Stratégie canadienne en matière de biotechnologie)</p>	<p>Assurer le soutien à l'élaboration des recommandations continues et intégrées faites au gouvernement fédéral quant à la position stratégique du gouvernement sur une foule de questions et secteurs biotechnologiques.</p> <p>Gérer le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie</p> <p>Appuyer le Comité consultatif sur la biotechnologie canadienne (CCBC)</p>	<p>Participants : sous-ministres de sept ministères fédéraux (IC, SC, AAC, EC, POC, MAECI, RCan)</p> <p>Sous ministres adjoints des mêmes ministères ainsi que du CNRC, conseils subventionnaires, ACIA.</p> <p>Les partenaires sont les provinces, les territoires, le secteur industriel, le milieu universitaire, les consommateurs, les groupes environnementalistes et autres groupes intéressés. Ce sont les ministères et les organismes et non le Secrétariat canadien de la biotechnologie qui prennent contact avec les partenaires.</p>	<p>Coordination de l'élaboration de la stratégie fédérale en matière de biotechnologie, surveillance de la mise en œuvre et rapport.</p> <p>Comités consultatifs composés de ministres, sous-ministres et sous-ministres adjoints</p> <p>Direction des comités spéciaux et des comités permanents sur des thèmes particuliers [p. ex., la stratégie de diffusion à tout le gouvernement]</p> <p>Recommandations sur les politiques et la communication.</p> <p>Aide au CCBC en ce qui a trait aux recommandations et aux consultations.</p>	<p>Le Secrétariat est indépendant, au service des groupes de biotechnologie des ministères.</p> <p>Siège administratif situé à Industrie Canada. Approuvé par le Cabinet et le Premier ministre en 1998.</p>	<p>Comité composé de sous-ministres de sept ministères, comité de sous-ministres adjoints, groupes de travail sur des thèmes spécifiques.</p> <p>Le CCBC fournit des conseils sur des questions biotechnologiques au comité de coordination des ministres responsables de la biotechnologie.</p>	<p>Le Secrétariat compte dix dirigeants.</p> <p>Le budget provient du Fonds du Secrétariat canadien de la biotechnologie, d'après les prévisions budgétaires d'Industrie Canada.</p> <p>Le budget, soit le salaire des employés et les prélèvements des frais généraux pour le travail de coordination des politiques, est de 750 000 dollars par an pour le Secrétariat canadien de la biotechnologie et de 2,3 millions de dollars par année pour le CCBC.</p>	<p>La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a été renouvelée en 1998. Le Premier ministre a alors instauré le Secrétariat, les comités de coordination des ministres, sous-ministres et sous-ministres adjoints, ainsi que le CCBC.</p> <p>Durée indéterminée.</p>

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
<p>o4 Secrétariat aux changements climatiques</p> <p>(Mécanisme national de coordination des questions atmosphériques et Processus national sur les changements climatiques)</p> <p>Composé d'un « secrétariat fédéral » et d'un « secrétariat national »</p>	<p>Coordonner l'élaboration et la mise en place d'une stratégie nationale sur les changements climatiques avec l'appui des diverses compétences et des groupes d'intérêt.</p> <p>Prendre en charge le travail d'analyse et d'élaboration des politiques pour permettre la prise de décisions quant à la ratification du Protocole de Kyoto.</p>	<p>Coordination fédérale : douze ministères et organismes fédéraux.</p> <p>Coordination nationale : gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (direction conjointe par les ministères de l'énergie et de l'environnement et d'autres ministères et organismes).</p> <p>Composante consultative des intervenants : 16 tables de concertation composées de 450 intervenants du gouvernement, de l'industrie, du milieu universitaire et d'organismes non gouvernementaux.</p>	<p>Secrétariat fédéral : Coordination et intégration de la programmation et des politiques fédérales en matière de changements climatiques.</p> <p>Gestion du processus de participation et de prise de décision au sein des ministères et organismes.</p>	<p>Le Secrétariat fédéral est un projet interne du gouvernement fédéral. Il n'a pas de statut légal et a des fonctions de coordination semblables à celles d'un organisme central. Le ministère « parrain » qui fournit son appui est RNCan.</p> <p>Ce sont les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement qui ont mis sur pied le Secrétariat national. Ses participants l'administrent et le financent de façon conjointe.</p>	<p>Le Secrétariat fédéral relève conjointement des sous-ministres de RNCan et de EC. Présidé conjointement par ces sous-ministres, le Secrétariat fédéral conseille un comité directeur sur des questions d'ordre national et fédéral.</p> <p>Le Secrétariat national conseille le Comité directeur sur les questions atmosphériques (sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement) sur des questions d'ordre national.</p>	<p>Le Secrétariat compte 25 employés détachés de divers ministères et organismes</p> <p>Le Secrétariat national est un modèle de bureau virtuel à frais partagés, avec des employés provinciaux et fédéraux travaillant à partir de leurs bureaux réguliers, en communiquant principalement de façon électronique.</p> <p>Le financement provient du Fonds d'action sur les changements climatiques, d'après les prévisions budgétaires de RNCan (selon l'utilité – base A)</p>	<p>Le Premier ministre a créé le Secrétariat en 1998, après la conférence de Kyoto en 1997.</p> <p>Le financement du Fonds d'action sur les changements climatiques, prévu au Budget 2000, s'étend jusqu'au 1er avril 2004.</p> <p>Les tables de concertation ont conclu leur travail en décembre 1999 et fourni un apport précieux à l'élaboration de la stratégie nationale et du premier plan d'action.</p>

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
o5 Le Réseau du leadership (RL)	Promouvoir, mettre en place et aider les réseaux de leaders dans toute l'administration publique fédérale et les aider à la tâche continue du renouvellement de la fonction publique.	Le RL met en place des partenariats étroits et des liens horizontaux entre les ministères, les organismes, les conseils fédéraux régionaux, les collectivités fonctionnelles, le BCP, la CFP, le SCT et le CCG.	Services de consultation et services professionnels pour la communauté des sous-ministres adjoints. Aide aux entités fédérales pour la mise en œuvre du renouvellement de la fonction publique en fournissant le leadership, l'encadrement et le soutien. Promotion des nouveaux réseaux de leadership et appui des réseaux existants par le biais d'innovations technologiques.	Le Réseau du leadership est un organisme basé à Ottawa. Il relève du Premier ministre par le truchement du Bureau du Conseil privé.	L'organisme est dirigé par un ministre.	Ressources en 2000–2001 : 12 millions de dollars, 53 ETP	Crée en 1998, pour une période de deux ans. Extension accordée jusqu'au 3 juin 2001.
o6 Groupe de travail sur le secteur bénévole (Initiative du secteur bénévole)	Renforcer la capacité du secteur bénévole pour qu'il réponde aux demandes de la société canadienne. Améliorer les politiques, les programmes et les services gouvernementaux offerts aux Canadiens.	Participants : plus de 22 ministères et organismes fédéraux. Le Groupe de travail fonctionne en partenariat avec des organismes du secteur bénévole et la Table ronde sur le secteur bénévole.	Élaboration de politiques horizontales dans l'ensemble du gouvernement; consultation, communication et partenariats dans l'ensemble du gouvernement; élaboration de l'Entente entre le gouvernement et le secteur bénévole.	Le Groupe de travail sur le secteur bénévole a été mis en place pour aider à la création de l'Initiative du secteur bénévole. Il fonctionne de pair avec le secteur bénévole. Le secrétariat du Groupe de travail se trouve au Bureau du Conseil privé. Il ne s'agit pas d'un organisme distinct.	Un Groupe de référence composé de ministres fournit la coordination et les directives stratégiques, gère les relations avec le secteur bénévole et supervise l'élaboration de l'Entente. Le Comité directeur des sous-ministres adjoints (composé de 22 membres) fournit le leadership opérationnel à l'Initiative et oriente le Groupe de travail sur le secteur bénévole.	D'un budget de 92 millions de dollars attribués à l'Initiative du secteur bénévole, dix millions de dollars sont alloués à l'élaboration de l'Entente et des mesures visant à bâtir les relations.	Le Groupe de travail a été instauré en 1998. Son mandat actuel se termine en 2002.

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada							
Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
o7 Entente de Vancouver (l'Est du centre-ville)	Soutenir le développement économique, social et communautaire durable à Vancouver, en commençant par l'Est du centre-ville. Thèmes : santé et sécurité communautaire, développement économique et social, renforcement du potentiel de la collectivité.	Gouvernement du Canada, province de la C.-B., ville de Vancouver.	Activités visant à aborder les questions sociales, économiques, de santé et de sécurité, notamment le traitement réservé aux consommateurs de drogues, l'amélioration du maintien de l'ordre, le renforcement de la lutte anti-drogues, l'amélioration de l'état des rues (p. ex., nettoyage de graffiti, collecte de seringues usagées, etc.)	Entente exécutoire signée par les autorités fédérales, provinciales et municipales. Organismes virtuels ou réseaux de partenaires au niveau opérationnel.	Ministre fédéral du développement de l'Ouest. Ministre du développement communautaire de la C.-B. Maire de la ville de Vancouver. Comité de gestion : trois représentants de chaque sphère de compétence. Groupe de travail : deux représentants de chaque partenaire.	Investissement prévu à ce jour : 13,9 millions.	Entente de cinq ans signée le 9 mars 2000. Première phase du projet annoncée le 29 septembre 2000.
o8 Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)	Établie légalement par le Parlement en 1994, la TRNEE a pour mandat d'expliquer et promouvoir le développement durable. Elle fournit aux décideurs, aux leaders d'opinion et au public canadien des conseils indépendants et des recommandations pour promouvoir le développement durable.	Éminents Canadiens nommés par le Premier ministre du Canada. Les membres représentent un large éventail de régions et de secteurs, y compris des entreprises, des travailleurs, des universitaires, des organismes environnementaux et les Premières Nations.	Travail avec les groupes d'intérêts de partout au pays. La TRNEE commande des recherches, mène des consultations, rend rapport des ententes et mésententes et recommande les façons de promouvoir la viabilité, équilibrer la prospérité tout en préservant l'environnement.	La TRNEE est une institution publique relevant du Parlement par le biais du Premier ministre. La liaison s'effectue par le BCP. La TRNEE travaille avec les ministères et les organismes selon les besoins.	Les activités sont organisées en programmes, chacun d'eux supervisés par un groupe de travail composé de membres de la TRNEE et de représentants du gouvernement et d'organismes à but non lucratif. Les membres de la TRNEE se réunissent trois fois par année pour examiner les progrès accomplis, établir les nouvelles priorités et endosser les recommandations à présenter dans le rapport final.	La TRNEE a ses propres prévisions budgétaires. Le budget de l'exercice 2000-2001 est de 4,3 millions de dollars. On compte environ 22 employés.	Instituée en 1994. Permanente.

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada							
Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
<p>09 Projet Année 2000</p>	<p>Préparer les systèmes informatiques canadiens aux risques associés au passage à l'an 2000 en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • coordonnant le progrès effectué au sein du gouvernement; • coordonnant les activités externes, y compris les sondages auprès des entreprises quant à la préparation au passage informatique de l'an 2000. 	<p>Mené par le CT, IC, le MAECI et le MDN.</p> <p>Tout les ministères et organismes fédéraux y participent.</p> <p>Coopération avec les provinces et les territoires ainsi que le secteur privé.</p>	<p>Surveiller et faire état des progrès ministériels.</p> <p>Coordonner les actions afin de minimiser les interruptions.</p> <p>Coordonner les activités externes au gouvernement quant au passage informatique à l'an 2000.</p>	<p>Au point de vue organisationnel, le secrétariat était situé au SCT.</p> <p>Fonctionnait comme un organisme distinct. Pas de statut juridique.</p> <p>Groupe de travail connexe du secteur privé, présidé par Jean Monty, directeur général de BCE, relevant du ministère de l'Industrie.</p>	<p>Initiative dirigée par les ministres du CT, d'IC, du MAECI et du MDN.</p>	<p>Le coût du passage à l'an 2000 pour le gouvernement est estimé à 1,9 milliard de dollars.</p>	<p>Instauré à l'été 1998.</p> <p>Rapport final déposé en juillet 2000.</p> <p>Toute responsabilité résiduelle est maintenant prise en charge par le Chef de la Direction générale de l'information du SCT.</p>
<p>10 Protocole d'entente sur les sciences et la technologie au service du développement durable (et groupes de travail affiliés)</p>	<p>Optimiser l'utilisation des sciences et de la technologie (ST) au service des objectifs de développement durable en facilitant la planification de programmes intégrés, le développement, l'évaluation des enjeux et la résolution des problèmes.</p>	<p>Les 5RN, ministères signataires du protocole, sont les suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada; Environnement Canada; Pêches et Océans Canada; Ressources naturelles Canada; Santé Canada (qui s'est joint au groupe en 1998).</p>	<p>Les groupes de travail œuvrent à déterminer les lacunes de connaissances, produire des évaluations scientifiques et des rapports de fond, créer des partenariats entre les participants et d'autres groupes d'intérêt et diffuser les activités scientifiques fédérales.</p> <p>Principales questions abordées : (1) les sciences au service du développement durable (2) la stratégie des ST (3) la politique scientifique (4) la diffusion scientifique</p>	<p>La mise en œuvre relève de tous les ministères participants. Pas de statut juridique.</p> <p>Le protocole d'entente démontre l'engagement des ministères (les 5RN) à collaborer en matière scientifique, pour faire avancer le développement durable.</p>	<p>Les sous-ministres des cinq ministères font état des activités du groupe une fois par année au greffier du Bureau du Conseil privé.</p> <p>Le comité directeur des sous-ministres adjoints fournit le leadership et la direction (la présidence est dévolue à tour de rôle aux membres).</p> <p>Coopération opérationnelle assurée par le comité des directeurs généraux.</p> <p>Les activités des groupes de travail sont primordiales à la collaboration scientifique.</p>	<p>Les activités des groupes de travail sont principalement financées par les ministères participants, selon l'enjeu en question. Certains groupes de travail ont pu obtenir du financement continu pour leurs projets, soit de tierces parties, soit des ministères en jeu (p. ex., pour la diffusion de l'information).</p>	<p>Le protocole d'entente, d'une durée de trois ans, est renouvelable.</p> <p>Le protocole d'entente original a été signé en 1995 et renouvelé en 1998.</p>

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
11 Plan d'action Saint-Laurent (PASL)	<p>Conserver, protéger et restaurer l'écosystème du Saint-Laurent tout en garantissant le développement durable.</p> <p>Les objectifs principaux sont : protéger l'écosystème, protéger la santé humaine et engager la participation des collectivités riveraines afin de rendre le Saint-Laurent davantage accessible et réinstaurer l'usage que l'on en faisait dans le passé.</p>	<p>Huit ministères fédéraux : Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Industrie Canada, Patrimoine canadien, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, Transports Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.</p> <p>Cinq ministères québécois.</p> <p>Partenariats avec de nombreux groupes communautaires, des ONG, les secteurs privé, universitaire et de la recherche.</p>	<p>Participation des collectivités aux projets environnementaux.</p> <p>Projets en partenariat pour conserver la biodiversité, réduire les impacts environnementaux des secteurs de l'agriculture, de l'industrie, du transport et les secteurs municipaux; réduire les risques pour la santé humaine associés à l'utilisation de l'eau.</p>	<p>Entente entre le Canada et le Québec.</p> <p>Environnement Canada est responsable du côté canadien de l'entente.</p>	<p>Les comités des ministères fédéraux et provinciaux (le comité sur l'entente de la gestion et le comité de coordination) travaillent par consensus.</p> <p>Le Comité Saint-Laurent Vision 2000 conseille le Comité sur l'entente de la gestion.</p> <p>Les comités ZIP (Zones d'intervention prioritaire) comptent sur la participation des collectivités.</p>	<p>Budget de cinq ans (de 1998 à 2003) de 239 millions de dollars, divisé en parts presque égales entre le Canada et le Québec.</p>	<p>Ententes d'une durée de cinq ans.</p> <p>L'entente actuelle se termine en 2003.</p> <p>L'entente originale a été signée en 1989 et renouvelée en 1998.</p>
12 Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCÉ)	<p>Conseiller le ministre du Commerce international sur la politique fédérale en matière de commerce dans divers secteurs de l'industrie.</p>	<p>Il y a des GCSCÉ dans 12 secteurs de l'industrie. Membres : chefs d'entreprises chevronnés, représentants des associations industrielles, du milieu syndical, environnemental et universitaire.</p> <p>Les membres siègent à titre individuel. Les GCSCÉ sont nommés pour des mandats de deux ans (reportables) par le ministre du Commerce international.</p>	<p>Chaque GCSCÉ se réunit de trois à quatre fois par année.</p> <p>Les GCSCÉ offrent des mécanismes permettant le libre échange des idées et de l'information entre les secteurs industriels et le gouvernement quant aux questions afférentes au commerce : rencontres personnelles, conférences téléphoniques et mécanismes de consultation électronique.</p>	<p>Des conseillers des Consultations sur la politique du commerce et de la Division de la liaison du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international assistent les GCSCÉ.</p>	<p>Les GCSCG relèvent du ministre du Commerce international.</p> <p>(Le GCSCÉ de l'agriculture relève également du ministre de l'Agriculture)</p>	<p>Les membres ne sont pas rémunérés.</p> <p>Le MAECI fournit le financement nécessaire.</p>	<p>Structure créée en 1986 et révisée en 1998.</p> <p>Permanent.</p>

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
13 Équipe Canada Inc.	Équipe Canada Inc (ECI) facilite aux entreprises canadiennes l'accès aux services gouvernementaux liés à l'exportation (accès rapide, facile, complet et moins duplicateur qu'auparavant), tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.	ECI est un partenariat virtuel de 23 ministères et organismes fédéraux travaillant étroitement avec les provinces et le secteur privé.	ECI fournit aux exportateurs de l'aide et de l'information sur l'exportation : 1) afin d'accroître leur capacité et leur état de préparation à l'exportation par le biais des Réseaux commerciaux régionaux au Canada; 2) afin de garantir leur réussite sur les marchés étrangers, par le biais du Service des délégués commerciaux du MAECI.	ECI est un organisme virtuel soutenu par les agents de commerce provenant des 23 ministères et organismes membres et par un petit secrétariat situé à Industrie Canada, responsable de la production d'outils et de produits de communication.	Un comité de 30 sous-ministres au développement du commerce international fournit à ECI ses orientations stratégiques qui sont mises en œuvre par un comité de gestion (dont les directeurs généraux proviennent des 23 ministères) et un comité exécutif de directeurs généraux provenant de cinq ministères de base (MAECI, IC, RNCa, AAC et PC). Les conseils sont fournis par les provinces et le secteur privé par le biais de consultations permanentes, par leur participation aux Réseaux commerciaux régionaux mis sur pied dans chaque province, par le biais du système sectoriel de commerce d'Équipe Canada et par le biais des ambassades canadiennes à l'étranger. ECI publie chaque année un plan d'affaires et un rapport sur les réalisations.	La contribution financière annuelle des ministères membres s'élève à 1,6 million de dollars. Cette somme sert à produire les outils et les produits de communication de ECI destinés aux exportateurs canadiens et pour aider les agents de commerce à bien préparer les entreprises canadiennes à l'exportation. Les 23 ministères fournissent également des effectifs pour aider à la gestion de ECI.	ECI a été créée en 1997.

Exemples de mécanismes de coordination horizontale du gouvernement du Canada

Mécanisme (projet)	Mandat	Participants et partenaires	Activités	Statut et emplacement de l'organisme	Gouvernance et recommandations	Ressources	Durée
<p>14 Secrétariat national pour le réseau des Centres de service aux entreprises du Canada (CSEC)</p>	<p>Fournir aux gens d'affaires, partout au Canada, un accès en temps opportun à des références et à de l'information pertinente.</p> <p>Faciliter les relations avec les divers ordres de gouvernement en servant de source centrale de renseignements pour les entreprises canadiennes.</p>	<p>Quelque 37 ministères offrent des services aux entreprises; tous les gouvernements provinciaux et territoriaux; dans certains cas des entreprises, des associations du secteur privé et des représentants des communautés universitaires et de la recherche.</p>	<p>Produits d'information, services, publications et références à des spécialistes pour aider les clients à obtenir leurs renseignements (p.ex., planification d'entreprises, démarrage d'entreprises, recherche de nouveaux marchés, préparation à l'exportation).</p> <p>Les CSEC fournissent de l'information détaillée sur les programmes, les services et les règlements gouvernementaux. Le service est accessible par téléphone, Internet (Web et courriel) et en personne.</p>	<p>La participation des provinces et des territoires ainsi que d'autres partenaires est régie selon des ententes (ententes provinciales et territoriales).</p> <p>On compte un CSEC principal par province ou territoire et un réseau de 343 partenaires régionaux.</p> <p>Un ministère fédéral est désigné responsable dans chaque région du Canada. Il est responsable de la gestion des intérêts fédéraux et du financement ainsi que des ententes avec les autres partenaires.</p> <p>L'APECA dans les provinces maritimes, le DEC au Québec et le DEO dans l'Ouest. Industrie Canada en Ontario, aux T.N.O. au Yukon et au Nunavut.</p>	<p>Comité fédéral interministériel de sous-ministres adjoints.</p> <p>Le Secrétariat national est responsable de la coordination, des politiques visant à promouvoir une exploitation nationale à long terme du réseau, de la technologie de l'information, de la gestion des renseignements fédéraux et de la collection des renseignements de base, de l'élaboration de projets spéciaux, de la coordination des examens et des évaluations, et des normes de qualité de service.</p>	<p>Budget actuel : 75 millions de dollars de 1998-1999 à 2003-2004.</p> <p>Industrie Canada finance le Secrétariat national.</p>	<p>Annoncé en 1994 en tant qu'élément du Programme : Emploi et croissance. Instauré en 1994-1995.</p> <p>Permanent.</p>

ANNEXE 5 : ACTIVITÉS DE LA TABLE RONDE

La Table ronde sur la gestion horizontale avait pour objectif d'examiner les programmes et les recherches menées à ce jour, de faire ressortir les leçons tirées de l'expérience et de fournir une aide pratique aux gestionnaires en matière de gestion horizontale efficace.

Réunions de la Table ronde : Une réunion le 7 décembre 1999 et cinq réunions en 2000 : le 30 mars, le 16 mai, le 20 juin, le 3 octobre et le 29 novembre.

Activités périphériques : Activités volontaires tenues en appui à la Table ronde

Activité sur les politiques (le 6 juillet 2000) : Cette session visait à présenter des leçons pratiques sur la gestion horizontale en se fondant sur cinq études de cas : la Planification à moyen terme et la planification stratégique; le Groupe de travail sur le secteur bénévole (Bureau du Conseil Privé); le Programme d'action national pour les enfants (Santé Canada et Développement des ressources humaines Canada); GéoConnections et l'optique régionale du ministère des Ressources naturelles du Canada; la politique canadienne sur les périodiques (Patrimoine Canada et MAECI). Margaret Biggs (DRHC) a présidé l'activité, à laquelle ont participé 19 intervenants de 13 ministères.

La participation des régions aux orientations nationales : « un changement culturel » (Le 7 septembre 2000). Cette conférence avait pour but de susciter l'échange sur les façons d'améliorer la participation régionale à l'élaboration des politiques. Cent participants, représentant 32 organismes gouvernementaux, et dont 53 provenaient des régions, ont assisté à la conférence. Mel Cappe, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, a présenté l'allocution d'ouverture, suivi de la présentation de trois conférenciers de marque (Michael Decter, Jean-Pierre Gauthier et Avrim Lazar). En après-midi, cinq séances de discussion ont eu lieu concernant les politiques et le processus, la culture, le développement du potentiel, la responsabilisation et les contraintes opérationnelles.

Événement régional — Enjeux opérationnels liés à la gestion horizontale (le 8 septembre 2000)

- Jean-Pierre Gauthier a invité des membres du Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec afin d'échanger leurs vues sur les enjeux opérationnels et les pratiques régionales liés à la gestion horizontale. Cette discussion dynamique a réuni 15 participants provenant de 12 organismes gouvernementaux et de l'École nationale d'administration publique (ENAP). Trois thèmes se sont dégagés de cette discussion : pourquoi gérer à l'horizontale, les valeurs et les problèmes systémiques.

Rapport sur les conseils fédéraux régionaux (septembre 2000) – Monsieur Luc Juillet (de l'université Carleton) s'est entretenu avec 20 présidents et dirigeants de conseils fédéraux régionaux afin de recueillir les leçons apprises par les conseils d'un bout à l'autre du pays. Ce rapport présente les défis auxquels ont fait face ces conseils et les avantages qu'ils en ont tirés. (voir l'annexe 2).

Gestion horizontale — Qu'est ce que cela veut dire au niveau opérationnel? (le 5 octobre 2000)

Cette journée avait pour but d'explorer les facettes de la gestion horizontale du point de vue des cadres supérieurs et intermédiaires. L'activité s'est scindée en trois séances. La première portait sur l'organisation en général : Comment le cadre supérieur peut-il préparer le terrain à la gestion horizontale? La deuxième portait sur les défis quotidiens de la mise en place d'une gestion horizontale : De quelle façon les facilitateurs peuvent-ils aider quotidiennement les cadres supérieurs et intermédiaires travaillant à des projets horizontaux? La troisième séance portait sur les qualités personnelles requises pour travailler de façon horizontale : Quelles connaissances et compétences les cadres supérieurs et intermédiaires doivent-ils développer pour travailler de façon horizontale? Madame Liseanne Forand présidait l'événement.

Brève présentation de la gestion horizontale (12 octobre 2000)

Cet atelier, présidé par monsieur Robert Slater (Environnement Canada) avait les buts suivants : 1) établir les meilleures façons de communiquer les conclusions de la Table ronde aux employés de l'État; 2) étudier et fournir des recommandations concernant les grandes lignes du Guide du gestionnaire produit par la Table ronde; 3) étudier deux documents produits pour l'occasion : Un plan d'apprentissage continu pour la gestion horizontale et un Guide pour l'établissement de dialogues sur l'horizontalité.