



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Indépendance et partenariat

A decorative graphic consisting of a large orange circle on the left and a cluster of smaller circles in purple, blue, yellow, green, and white on the right, arranged in a roughly circular pattern.

**« À la recherche de l'équilibre : un dialogue sur la
prise de décisions axées sur les valeurs et l'éthique
au sein des petits organismes »**

Juin 2003

Canada



Indépendance
et partenariat

« À la recherche de l'équilibre : un dialogue sur la prise de décisions axées sur les valeurs et l'éthique au sein des petits organismes »

Un projet d'innovation des petits organismes

Remerciements

Les 17 et 18 mars 2003 sont en quelque sorte des dates historiques pour les petits organismes du gouvernement fédéral canadien. Pour la première fois, un groupe de plus de 50 représentants provenant de 30 organisations se sont réunis pour explorer des questions préoccupantes communes. Le dialogue visait à recueillir des conseils et des approches sur la façon dont les petits organismes pourraient équilibrer le besoin de participer à de nouveaux accords de collaboration et l'exigence fondamentale de conserver l'indépendance autonome des ministères et des autres organismes.

Nous avons prévu que la promotion de l'atelier « *Indépendance et partenariat* » à titre de dialogue sur les valeurs et l'éthique encouragerait les participants à percevoir les possibilités de partenariat comme des choix d'information fondés sur des valeurs organisationnelles. Nous pensions en plus que l'activité pourrait servir de point de départ pour d'autres initiatives qui considèrent le partenariat comme une caractéristique et une compétence essentielles d'un petit organisme bien géré.

Pour ce qui est du présent rapport, nous espérons qu'il fournira aux décideurs des petits organismes un aperçu et une orientation sur un sujet d'intérêt commun.

Afin de reconnaître la contribution de ceux qui ont aidé à la réussite de l'atelier « *Indépendance et partenariat* », nous tenons à remercier le modérateur, les conférenciers invités et les membres du groupe d'experts dont la sagesse, les compétences et l'expérience ont immensément enrichi notre apprentissage. Nous avons grandement bénéficié du savoir-faire en gestion d'activités du Centre canadien de gestion et nous lui sommes reconnaissants de son excellent soutien logistique.

Nous tenons surtout à remercier tous les participants et leurs organismes parrains d'avoir partagé leurs connaissances et leurs expériences de participation à un accord de collaboration. Il était particulièrement satisfaisant de remarquer le haut niveau d'intérêt et d'engagement démontré par un si grand nombre d'intervenants. Leur soutien manifeste à l'utilisation de dialogues et d'autres activités d'apprentissage pour les collectivités de petits organismes a été tout aussi remarquable.

Enfin, nous sommes très reconnaissants envers le personnel de la Direction de la modernisation de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), les administrateurs du Fonds d'innovation pour la fonction de contrôleur moderne, lequel a rendu possibles l'atelier « *Indépendance et partenariat* » et le présent rapport.

Nous recommandons fortement au lecteur qui le souhaite de consulter un excellent ouvrage de référence récemment publié sur les partenariats et intitulé « *Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux* » (publié par le SCT en février 2003).

Les membres du Comité directeur du projet:

Christiane Courchesne, Bureau de la sécurité des transports du Canada

Michael Stollman, Cour de l'impôt du Canada

Steve Sullivan, Bureau des valeurs et de l'éthique, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada



Table des matières

RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	3
VALEURS, ÉTHIQUE ET RESPONSABILISATION	4
IMPACT SUR LES PETITS ORGANISMES	6
PARTENARIATS ET PETITS ORGANISMES	7
CULTURE ORGANISATIONNELLE ET RELATIONS	10
GESTION DES RISQUES	12
LISTE DE CONTRÔLE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS	14
MATÉRIEL ET OUTILS DE RÉFÉRENCE	16
Rapports et discours	16
Études de cas relatives aux valeurs et à l'éthique dans la fonction publique	16
Politiques et législation	17
Guides (Accords de collaboration, valeurs et éthique, gestion moderne)	17
Gestion moderne dans la fonction publique	18

Résumé

La plupart des petits organismes et tribunaux ont été créés pour remplir un mandat particulier, avec autonomie et en toute indépendance des principaux ministères fédéraux. Le but visé était clairement d'éviter tout conflit d'intérêt réel ou perçu relatif à leurs mandats, sans toutefois limiter les possibilités d'améliorer leur efficacité ou efficience. Plusieurs participants ont cependant remarqué que l'accent mis par leur organisation sur l'indépendance et l'autonomie réelle avait été interprété comme une façon de décourager le partenariat à titre de moyen de réalisation de ces objectifs.

La plupart des participants ont fait remarquer que leurs homologues d'autres ministères et organismes de grande taille ont été beaucoup plus exposés aux messages « pro-partenariat », et se montraient plus disposés à conclure des accords de collaboration (ces accords ont été mis en valeur de différente façon à titre de moyens de « travailler horizontalement pour arriver à de meilleurs résultats » et/ou à titre d'expression positive des « nouvelles » valeurs professionnelles de la fonction publique).

En général, les décideurs des petits organismes reconnaissent les avantages résultant des possibilités de partenariat, plus particulièrement celles qui promettent une meilleure efficacité opérationnelle des programmes ou des services généraux. En plus, en tenant compte de certains facteurs déterminants pour les entités judiciaires et quasi-judiciaires, les participants conviennent que les partenariats doivent être fortement encouragés, pourvu que l'intérêt mutuel demeure le principe directeur. Les participants conviennent également que chaque accord de collaboration possible doit être évalué individuellement et de façon systématique et rigoureuse.

Au-delà des avantages mutuels, les participants sont d'accord sur le fait que le partenariat est une activité dont les principes de responsabilité partagée et de valeurs communes partagées sont les ingrédients essentiels. Sur ce dernier point, plusieurs participants ont mentionné que leur décision de former un partenariat est grandement, sinon souvent implicitement influencée par les valeurs partagées par chaque éventuel partenaire.

En général, les décideurs des petits organismes reconnaissent les avantages résultant des possibilités de partenariat, plus particulièrement celles qui promettent une meilleure efficacité opérationnelle des programmes ou des services généraux.

-
- Les auteurs se sont fondés sur le document intitulé « Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux » dans leur utilisation interchangeable du mot « partenariat » et de l'expression « accord de collaboration » pour exprimer le même concept.

La responsabilité est perçue comme une composante essentielle de tout partenariat, non seulement en raison du fait que ce dernier confère une responsabilité envers l'atteinte de résultats, mais à titre de preuve visible de l'établissement de relations de « haute confiance ».

Les participants étaient dans l'ensemble d'accord sur le fait que tous les partenariats, et même les accords informels qui ne demandent pas d'engagements appréciables de ressources, nécessitent de bien définir les objectifs, le rôle et les responsabilités de chaque partie. En outre, les participants étaient d'accord sur l'opinion des experts précisant que la probabilité de réussite d'un partenariat augmente en fonction de structures de gouvernance efficaces, de mécanismes de responsabilisation, d'une prise de décisions transparente, de mesures de rendement, d'une déclaration des résultats et de processus de résolution des différends.

La capacité de changement culturel et la gestion des risques représentent des facteurs de réussite cruciaux qui doivent être évalués par chaque petit organisme qui envisage de participer à un nouvel accord de collaboration. Tout comme les organisations de plus grande taille du secteur public fédéral, plusieurs petits organismes ne montrent pas d'antécédents proactifs d'établissement de relations ou ne mettent pas beaucoup l'accent sur la valeur du dialogue ou du partenariat à titre de moyen d'atteindre de meilleurs résultats.

La situation change. Plusieurs participants ont cité des obligations convaincantes en matière de ressources et de programmes qui ont un impact considérable sur les gestionnaires et le personnel qui tentent d'œuvrer à l'intérieur d'une culture existante qui ne soutient pas les « nouvelles » valeurs professionnelles de la fonction publique, telle l'innovation, ni les « anciennes », notamment l'efficacité. Le leadership constitue une caractéristique de toute culture organisationnelle; par conséquent, les petits organismes ne seront pas incités au partenariat sans un encouragement et un soutien impératifs de la haute direction. Certains participants ont parlé de cadres qui adoptent une « idéologie » opposée au risque, au point de mettre en veilleuse toute tentative de favoriser une culture d'entretien de relations et de partenariat « intelligent ».

Le groupe d'experts a renforcé le point de vue dominant voulant que les petits organismes ont de bonnes raisons de se montrer prudents lorsqu'il s'agit de participer à un accord de collaboration, même si une mise en garde ne devrait pas écarter la possibilité d'un partenariat. Chaque possibilité doit être évaluée individuellement à l'aide de stratégies d'atténuation et de gestion convenables pour en assurer la

réussite. Les partenaires doivent partager une base de collaboration commune bien établie. Le partenariat ne doit pas compromettre la confiance du public, la réalisation d'un mandat, les objectifs opérationnels ou la responsabilisation. Enfin, l'évaluation et la gestion des risques doivent s'appliquer pour toute la durée d'un accord de collaboration.

Introduction

L'atelier « *Indépendance et partenariat* » visait à faire participer les membres de la collectivité des petits organismes à un dialogue fondé sur les valeurs à l'égard des pour et des contre du partenariat. Le présent rapport cherche à intégrer les conclusions du dialogue de façon à pouvoir aider les décideurs des petits organismes à envisager le bien-fondé de participer à un accord de collaboration sans compromettre l'intégrité de leur organisation et de ses programmes.

Beaucoup de travail a déjà été accompli au sein de la fonction publique sur les questions propres au partenariat, aux valeurs et à l'éthique. Cependant, on a consacré bien peu d'attention aux petits organismes confrontés aux pressions (et aux contraintes) relatives à l'établissement de partenariats qui sont différentes de celles des ministères fédéraux et des organismes de plus grande taille.

Les petits organismes ont coutume de mettre sur pied leur propre infrastructure de soutien à la prestation de programmes. Cependant, dans le climat actuel de compressions budgétaires, plusieurs organismes doivent composer avec l'énorme pression exercée sur leurs ressources limitées, même au point de mettre à risque l'intégrité de leurs programmes. En outre, les hauts fonctionnaires du gouvernement insistent de plus en plus sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la prestation globale de services. Cette situation a mené les petits organismes à explorer plus pleinement la faisabilité des partenariats, le partage des services et des installations, l'octroi de contrats de service et même la sous-traitance, mais cette dernière option est souvent perçue comme étant fort susceptible de mener à un conflit qui mettrait en péril l'autonomie des organismes.

Les petits organismes se distinguent du grand courant gouvernemental, en raison du fait qu'ils doivent respecter leur mission, leur indépendance et leur impartialité tout en évitant tout conflit d'intérêt réel ou perçu. Ils sont confrontés à des questions de valeurs et d'éthique qui peuvent être différentes de celles des autres organisations du secteur public. Sont-ils en mesure de mettre en œuvre ce genre de pratiques de rechange sans compromettre leur indépendance et leurs relations autonomes?

Les petits organismes se distinguent du grand courant gouvernemental, en raison du fait qu'ils doivent respecter leur mission, leur indépendance et leur impartialité tout en évitant tout conflit d'intérêt réel ou perçu.



Valeurs, éthique et responsabilisation

..nombre de préoccupations d'importance liées aux valeurs ont récemment fait surface...un manque de précision en ce qui a trait au rôle des fonctionnaires dans la mise en application des responsabilités ministérielles; l'érosion du contrat d'emploi informel...les tensions entre les valeurs traditionnelles comme la probité et les nouvelles valeurs, telle l'innovation; la mise en application inconséquente des politiques et du leadership relatifs aux ressources humaines.

Des événements politiques bien documentés, les pressions en matière de ressources et les tendances socio-économiques et démographiques ont provoqué une réorientation fondamentale de la façon dont les fonctionnaires exercent leurs fonctions. Les doutes, les malentendus et même le scepticisme sur les valeurs de l'ensemble des employés de la fonction publique ont été remis en question. Certains problèmes sont prévisibles en période de changement; il est toutefois primordial de mettre un accent clair sur les valeurs afin de composer avec ce changement; cet accent est au centre de la refonte de la fonction publique et des réformes de la gestion comme la fonction de contrôleur moderne.

Un certain nombre de préoccupations d'importance liées aux valeurs ont récemment fait surface dans la fonction publique, dont l'évolution des responsabilités des fonctionnaires et de leurs relations avec les ministres et un manque de précision en ce qui a trait au rôle des fonctionnaires dans la mise en application des responsabilités ministérielles; l'érosion du contrat d'emploi informel (possibilités de carrière à vie au sein de la fonction publique); les tensions entre les valeurs traditionnelles comme la probité et les nouvelles valeurs, telle l'innovation; la mise en application inconséquente des politiques et du leadership relatifs aux ressources humaines.

Les organismes centraux ont fait beaucoup pour guider les gestionnaires dans des domaines comme les valeurs et l'éthique, la gestion horizontale et le partenariat, mais ils doivent continuer à solliciter l'appui de la collectivité des petits organismes pour effectuer des changements durables.

CONCEPTS CLÉS

Nous avons trouvé des définitions de travail fort utiles des valeurs et de l'éthique dans le rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (1996).

Valeurs – croyances durables qui influencent nos opinions, nos interventions et nos décisions.

Éthique – dimension de la pensée et du comportement humain qui est guidée par les normes et les principes de bonne conduite. L'éthique comprend un engagement à faire ce qu'il convient.

La **responsabilisation** est un concept clé intrinsèquement relié à la discussion sur les valeurs et l'éthique. La responsabilisation est l'atteinte des résultats et la démonstration de la gérance et non seulement de la recherche et de l'attribution du blâme. Dans cette optique, la responsabilisation est une partie intégrale et indispensable de l'établissement de relations efficaces visant à assumer des responsabilités, y compris l'attribution du pouvoir et des ressources. D'autres approches de prestation des services gouvernementaux et une nouvelle culture de gestion axée sur les résultats sont des points de vue de responsabilisation intéressants qui sont enchâssés depuis longtemps.

Les indicateurs d'une responsabilisation efficace comprennent :

- des rôles et des responsabilités bien définis
- des attentes de rendement précises
- un équilibre entre les attentes et les capacités
- une déclaration efficace
- un examen et un rajustement continus.

Source : Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux

La responsabilisation est établie en vertu d'arrangements formels et d'accords informels. Elle est plus efficace si les parties concernées se sentent individuellement et collectivement responsables et si elles partagent des valeurs fondamentales communes. Les partenariats résultent souvent des pressions d'en faire davantage avec des moyens limités et mènent parfois à d'autres initiatives de prestation de services. Chaque partenaire compte des responsabilités doubles. Le partenariat crée des ententes de responsabilités entre les partenaires et chacun conserve, envers son organisme dirigeant, des obligations à respecter en matière de responsabilités.

Voici une liste des facteurs de réussite cruciaux pour renforcer la responsabilisation des partenaires :

- assurer une responsabilisation collective et des valeurs partagées
- obtenir l'acceptation des objectifs fixés par le partenariat
- obtenir un consensus sur les indicateurs, les mesures et la déclaration du rendement

- élaborer un cadre de responsabilisation bien défini
- mettre en place des structures de gouvernance et de gestion
- établir un mécanisme de rétroaction
- mettre en place un cadre de gestion/de contrôle du rendement.

Source : Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux

Impact sur les petits organismes

La plupart des petits organismes et tribunaux ont été créés pour remplir un mandat particulier, avec autonomie et en toute indépendance des ministères fédéraux, afin d'éviter précisément tout conflit d'intérêt réel ou perçu relatif à leurs mandats.

Les petits organismes souhaitent participer à la discussion générale sur les valeurs et l'éthique à laquelle de nombreuses organisations plus imposantes du gouvernement fédéral participent déjà.

La collectivité des petits organismes est diversifiée et ses membres ont des mandats différents. Certains bénéficieront d'une marge de manœuvre plus grande pour établir des partenariats, tandis que pour d'autres, ces activités auront une portée plus restreinte. Par exemple, certains organismes sont considérés comme des autorités décisionnelles impartiales (p. ex. les juges et les enquêteurs). D'autres jouent un rôle de nature intermédiaire (p. ex. en offrant un service entre le gouvernement et les collèges et les universités). D'autres encore sont chargés de tâches de nature réglementaire ou d'inspection. En outre, tous les organismes possèdent des caractéristiques uniques et de cultures qui affectent leur capacité de former un partenariat. Des organismes ayant un mandat semblable peuvent être incités à conclure de nouveaux accords de collaboration (ou en être dissuadés), selon la façon dont on perçoit les changements apportés aux pratiques établies.

Certains petits organismes bénéficieront d'une marge de manœuvre plus grande pour établir des partenariats, tandis que pour d'autres, ces activités auront une portée plus restreinte.

Partenariats et petits organismes

Comme nous l'avons déjà mentionné, un partenariat ou un accord de collaboration peut être défini comme un arrangement entre une institution gouvernementale et une ou plusieurs parties (gouvernementales ou non gouvernementales) pour lequel existe une entente explicite de coopération pour réaliser des objectifs politiques publics et :

- une délimitation des pouvoirs et des responsabilités entre partenaires
- un investissement mixte des ressources (temps, financement, expertise)
- une répartition des risques entre les partenaires, et
- des avantages mutuels et complémentaires.

Source : Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux

Cette définition générale permet une grande diversité d'accords qui peuvent être classés de nombreuses façons, notamment en fonction du but, du type d'activité, de la durée, de la portée géographique, du nombre de partenaires et de leur identité, d'un arrangement institutionnel, du type d'accord, de l'étendue du pouvoir partagé et du rôle du gouvernement.

L'atelier « *Indépendance et partenariat* » témoignait d'un parti pris explicite envers la nécessité de favoriser le dialogue sur le recours aux accords de collaboration, ce qu'ont bien compris les participants. Ils se sont d'ailleurs arrêtés sur les bienfaits que le partenariat devrait apporter aux petits organismes.

On a d'abord déterminé les principes absolus de partenariat suivants : le besoin de conserver son indépendance, le respect des valeurs essentielles de l'organisation, le partenariat lorsque cette option est avantageuse pour le public et le besoin de conserver sa crédibilité.

Les participants ont soutenu que ces principes reçoivent déjà un solide appui de la part des petits organismes. Le leadership était perçu comme un facteur clé dans les relations, surtout pour les petites organisations.

D'autres principes ont aussi été mentionnés. Les partenariats doivent respecter les mandats primordiaux, plus particulièrement à l'égard de sujets comme le respect de la vie privée, de la confidentialité et du rôle discrétionnaire. Ces dispositions doivent être envisagées lorsqu'elles

...les principes absolus de partenariat sont les suivants : le besoin de conserver son indépendance, le respect des valeurs essentielles de l'organisation, le partenariat lorsque cette option est avantageuse pour le public et le besoin de conserver sa crédibilité.

présentent des possibilités de réalisation d'économies d'échelle et d'amélioration des services, des programmes et des politiques. Il faut évaluer individuellement le bien-fondé de recourir à un partenariat.

Les participants ont déterminé ce à quoi les partenariats devraient mener, notamment :

- l'amélioration de la prestation des services, c.-à-d. meilleure et moins coûteuse
- l'établissement de bases communes (p. ex. mandats compatibles, valeurs et éthique communes entre les parties, etc.)
- l'assurance de l'observation des exigences législatives/juridiques
- le respect de l'identité de chaque organisation et l'indépendance
- des responsabilités clairement définies, la prise de décision transparente et l'objectivité
- la gestion active, y compris une évaluation et une mesure continues du rendement et le codéveloppement de nouvelles compétences
- la confiance mutuelle entre partenaires.

Les principaux ingrédients de réussite sont une meilleure définition de ce que sont les partenariats, les formes qu'ils peuvent prendre et ce qui les rend fructueux. Les quatre sections suivantes, tirées de « *Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux* », traitent du cadre d'établissement de partenariats.

Quelles formes un partenariat peut-il prendre? – en terme de ce qui est partagé, les accords de partenariat peuvent appartenir aux qualificatifs suivants :

- consultatif (partage d'information)
- contributoire (partage, entre autres, du soutien financier en fonction de la capacité de chaque partenaire)
- opérationnel (partage du travail) ou
- de collaboration (partage de la prise de décisions).

Qu'est-ce qu'un partenariat peut réaliser? – les accords de partenariat peuvent mener à des façons novatrices, rentables et efficaces de fournir les programmes et les services gouvernementaux. Ils peuvent améliorer la façon dont les gouvernements répondent aux besoins particuliers des citoyens et citoyennes en établissant de bons liens entre les organisations des secteurs public et privé et en contribuant par le fait même à atteindre des résultats significatifs pour les Canadiens et les Canadiennes.

Qu'est-ce qui assure la réussite des partenariats? – un partenariat qui vise à réussir et à servir convenablement l'intérêt public doit posséder des objectifs précis, des rôles et responsabilités bien définis pour chaque partie, des structures de gouvernance efficaces, des mécanismes de responsabilisation, une prise de décisions transparente (y compris des processus de résolution des différends), des mesures de rendement et une déclaration des résultats. Les facteurs cruciaux pour assurer l'efficacité comprennent des objectifs partagés, un niveau d'engagement semblable et des rapports de confiance entre les parties.

Avantages d'un partenariat – même si le processus d'établissement d'accords de collaboration peut sembler complexe et nécessiter beaucoup de ressources, on doit tenir compte des avantages justes et équitables qui en découlent par rapport aux coûts engendrés.

Ces avantages peuvent appartenir aux éléments suivants :

- à valeur ajoutée pour les bénéficiaires ou les partenaires eux-mêmes
- rentabilité ou efficacité opérationnelle
- harmonisation des buts visés
- impact accru
- meilleure information, savoir approfondi/savoir-faire, et
- élimination/réduction du dédoublement ou du chevauchement.

Partenariats et indépendance – pour les petits organismes, le concept d'indépendance est souvent intrinsèquement relié aux questions d'intégrité, de perception et de crédibilité.

Les énoncés suivants reflètent les points de vue exprimés à la conférence sur le partenariat et l'indépendance :

- les «bons» partenariats n'écartent pas la possibilité d'indépendance
- des valeurs communes, la confiance et la responsabilisation peuvent aider à évaluer le juste équilibre à atteindre entre partenariat et indépendance
- la perception du public compte pour beaucoup dans la gestion d'un partenariat
- les partenariats devraient favoriser le transfert du savoir, la créativité, la transparence, l'équité, les avantages mutuels et l'autonomie, et
- le niveau d'acceptation du risque, d'aversion pour le risque et d'ouverture au changement varie selon l'organisme.

...pour les petits organismes, le concept d'indépendance est souvent intrinsèquement relié aux questions d'intégrité, de perception et de crédibilité.

À l'égard de ce que les petits organismes peuvent faire pour assurer leur indépendance et élaborer des partenariats voués à la réussite, les participants à la conférence ont déterminé les éléments suivants :

- élaborer une compréhension claire des rôles
- conserver une gestion active du partenariat
- veiller à réaliser entre partenaires les activités essentielles protégées par des mesures adéquates
- respecter le besoin d'équilibre entre le partenariat et l'indépendance
- apprendre des expériences de partenariat vécues
- faire montre de diligence raisonnable avant de participer à un partenariat
- établir une distinction entre les possibilités de partenariat à fonctions administratives et essentielles
- élargir les paramètres du partenariat en fonction de l'expérience et des résultats
- veiller à ce que le soutien des dirigeants soit clair et décisif, et
- comprendre l'impact sur les aspects législatifs, politiques et opérationnels.

Culture organisationnelle et relations

Les participants étaient d'avis que la plupart des petits organismes ne montrent pas d'antécédents proactifs d'établissement de relations et de partenariat. Ceci dit, certains petits organismes ont réévalué l'opinion qu'ils avaient depuis longtemps. En fait, pour certains petits organismes les relations et le partenariat constituent des « moyens de subsistance »; pour d'autres, le partenariat ne cadre vraiment pas dans leur programme. Il est bien entendu qu'une culture organisationnelle a un impact appréciable sur les valeurs et l'éthique et qu'il peut être fastidieux de la modifier. Au cours des séances de discussion, les participants ont fait ressortir les facteurs suivants :

- Dans le cas des organismes de petite taille, les normes ont tendance à être établies par certaines personnes qui préfèrent peut-être s'en tenir au statu quo.
- Il n'existe peut-être pas, pour plusieurs organismes, d'incitation à changer les anciennes manières de faire (les changements représentent un risque et on y associe que peu ou pas d'avantages).

Impact de la culture sur les relations – Il est clair que la culture et les comportements organisationnels ont un impact direct sur l'entretien des relations et les partenariats.

...la culture et les comportements organisationnels ont un impact direct sur l'entretien des relations et les partenariats.

Les participants ont déterminé les principaux enjeux suivants :

- le leadership est important et comprend l'ouverture au changement, l'engagement envers sa réalisation et le soutien de la haute direction
- il existe peut-être de solides antécédents d'aversion pour le risque (plus particulièrement à l'égard d'un partenariat)
- les relations sont fondées sur le partage d'information et le respect de la confidentialité. Pour certaines organisations, la confidentialité sert d'excuse pour ne pas modifier la culture organisationnelle
- l'organisme reconnaît la valeur d'un partenariat (il offre par exemple une économie d'échelle, une expertise, etc.)
- le partenariat est fondé sur une relation de bonne volonté, y compris des valeurs culturelles communes, et
- les partenariats informels peuvent faire partie de la culture de certains organismes et toute tentative visant à formaliser le partenariat peut mener à des effets adverses.

Exigences relatives à la réussite des relations avec les petits organismes – Les participants à l'atelier ont considéré, à titre d'exigences fondamentales, certains facteurs préalables à la participation à une relation de partenariat :

- servir l'intérêt public
- apporter des avantages mutuels fondés sur la bonne volonté et le respect
- faire montre de transparence et d'intégrité
- respecter l'indépendance et conserver des responsabilités bien définies
- embaucher une tierce partie à titre de médiateur ou d'intermédiaire
- évaluer individuellement chaque possibilité, et
- être ouvert à la prise sensée de risques afin d'atteindre les avantages escomptés.

Gestion des risques

Du point de vue axiomatique, tout changement comprend un risque qu'il faut gérer et non éviter. La collaboration offre des possibilités, mais elle augmente les risques de conflit entre les programmes des partenaires. Cependant, elle distribue et minimise également les risques, du fait qu'elle les partage avec une ou plusieurs parties. L'enjeu lié à la gestion des risques dans les limites d'une entente de partenariat réside dans la façon d'optimiser la valeur de la relation pour les deux parties. Notre objectif, louable s'il en est, est de comprendre et de gérer les risques avec probité et innovation.

...il est important pour les partenaires de bien comprendre les risques associés à une initiative de collaboration particulière et de bien définir leurs responsabilités respectives relatives à la gestion de ces risques.

Pour atteindre cet objectif, il est important pour les partenaires de bien comprendre les risques associés à une initiative de collaboration particulière et de bien définir leurs responsabilités respectives relatives à la gestion de ces risques.

Comment définir un risque acceptable? – Les participants à l'atelier étaient d'avis que les possibilités de partenariat donnent lieu à certains risques dont la gestion peut être une prouesse pour les petits organismes comparativement aux ministères de grande taille. De par leur nature, les petits organismes sont isolés du système politique et travaillent à titre d'organisations autonomes, ce qui représente en soi un type de risque (l'isolement renforce les accords sans collaboration). Pour plusieurs organismes, le risque prépondérant est une perte potentielle de confiance et de crédibilité aux yeux du public, de leur clientèle et des parties intéressées.

Les petits organismes ont précisé d'importants facteurs relatifs à la détermination d'un risque *acceptable*, notamment :

- il revient à la haute direction d'établir la tolérance au risque
- le risque ne peut pas compromettre l'intégrité du mandat ou la confiance du public
- tous les organismes ont davantage de latitude à l'égard de partenariats de nature administrative comparativement à des partenariats axés sur la prestation de programmes
- les partenaires doivent comprendre que le risque sera toujours présent, mais qu'il est nécessaire et qu'il faut le gérer
- les partenaires doivent préciser les repères, mesurer et contrôler le risque
- la prise de risques fait appel au jugement; les personnes visées doivent par conséquent recevoir une formation et acquérir l'expérience pertinente

- le risque est circonstanciel; il est impossible de créer un ensemble de règles qui conviennent à toutes les situations
- les partenaires doivent poursuivre le dialogue sur le risque, et la confiance qu'ils démontrent à cet égard aide à faciliter l'ajustement de la tolérance au risque lorsque les circonstances l'exigent.

Les informations qui suivent sont tirées de la publication « *Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux* ».

Liste de contrôle de la gestion des risques – La liste suivante présente des lignes directrices générales relatives à la gestion des risques :

- déterminer et évaluer le type, la gravité et la probabilité du risque
- préciser les objectifs et les résultats escomptés (à court et à long terme) pour chaque risque
- déterminer les responsabilités distinctes et séparées des partenaires pour chaque risque
- élaborer les options de réaction au risque :
 - éviter ou transférer
 - tenter d'en minimiser la probabilité ou l'impact, ou les deux
 - accepter et gérer
 - exploiter la possibilité
 - choisir une stratégie
- mettre en application les critères décisionnels axés sur les résultats
- veiller à ce que le partenariat soit imposé par un problème / une possibilité
- élaborer et mettre en oeuvre un plan / une stratégie de gestion continue des risques.

Partage de la gestion des risques – En théorie, les partenaires devraient élaborer et accepter une approche de gestion des risques qui doit être communiquée, comprise et appliquée par toutes les parties concernées. L'accord et la communication de la vision, des objectifs, des principes d'exploitation et des responsabilités ministérielles connexes de la gestion partagée des risques sont vitaux. Ils offrent non seulement une orientation globale et une compréhension commune, mais ils assurent en plus l'intégration réussie de la gestion des risques aux arrangements et aux accords de partenariat.

...les partenaires devraient élaborer et accepter une approche de gestion des risques qui doit être communiquée, comprise et appliquée par toutes les parties concernées.

Liste de contrôle pour l'établissement de partenariats

Préparer un accord de partenariat :

- Déterminer les possibilités de fonctions opérationnelles / les tâches éventuelles des partenaires
- Déterminer les résultats souhaités du nouvel accord de partenariat
- Définir la nature, la portée et les objectifs de l'accord
- Identifier un parrain / gestionnaire principal pour le projet
- Évaluer la faisabilité du partenariat en termes :
 - de mandat opérationnel
 - de retombées économiques
 - d'impacts opérationnels
 - d'harmonisation culturelle
 - de répercussions techniques
 - d'exigences législatives / politiques
- Effectuer une évaluation du risque, du respect de la vie privée et de l'impact
- Évaluer les conflits d'intérêts réels ou « perçus » et élaborer, si nécessaire, une stratégie d'atténuation
- Obtenir l'acceptation organisationnelle des objectifs du partenariat
- Préparer une analyse de rentabilisation

Établir l'accord de partenariat :

- Évaluer et sélectionner l'organisation partenaire
- Établir des bases communes avec le partenaire
- Veiller à la responsabilisation collective et aux valeurs partagées
- Déterminer les arrangements financiers et les attentes connexes
- S'entendre sur les indicateurs, les mesures et la déclaration du rendement
- Préparer un protocole d'entente (PE) ou un autre document écrit qui orientera l'accord de partenariat
- Élaborer un cadre de responsabilités précises
- Élaborer une stratégie de communication
- Mettre en place des structures de gouvernance et de gestion

- Mettre sur pied un mécanisme de rétroaction et de résolution des différends
- Élaborer un cadre de gestion / contrôle du rendement

Maintenir l'accord de partenariat :

- Examiner fréquemment le rendement
- Communiquer les réalisations
- Réévaluer sur une base annuelle les objectifs de rendement, les exigences et les attentes relatives au rendement
- Effectuer de petits ajustements au besoin

Source : Gestion des accords de collaboration – un guide à l'intention des gestionnaires régionaux

Matériel et outils de référence

Ouvrages intéressants et sites Web connexes

RAPPORTS ET DISCOURS

De solides assises - Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/html/tait_f.html

Créer une fonction publique axée sur les valeurs: La meilleure façon d'élaborer et de soutenir des programmes d'éthique

http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/speeches/intlrelationconf_f.asp

Neuvième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada

http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=9rept2002/9rept2002Report_f.htm

Dixième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada

<http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=Report>

Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral – Rapport du vérificateur général du Canada, octobre 2000, chapitre 12

www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0012cf.html

Changer la culture de gestion : Points saillants du symposium sur la fonction moderne de contrôleur et le changement culturel

http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/Communications/Symposium_report/sr_f.asp

Amélioration du comportement éthique dans le service public. Recommandation du Conseil de l'OCDE

<http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/rec98/rec98-fr.htm>

ÉTUDES DE CAS RELATIVES AUX VALEURS ET À L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

ÉTUDES DE CAS RELATIVES AUX VALEURS ET À L'ÉTHIQUE (fonction publique)

http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/html/StrongFound_vol1_f.html

http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/html/StrongFound_vol2_f.html

POLITIQUES ET LÉGISLATION

Conflits d'intérêts et l'après-mandat

http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/hrpubs/TB_851/CIP_f.html

Harcèlement en milieu de travail - Politiques et publications

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/hw-hmt/siglist_f.html

Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail

http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/hrpubs/TB_851/idicww-diicaf_f.html

Politique sur l'indemnisation des fonctionnaires de l'État et sur la prestation de services juridiques à ces derniers

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/pila_f.html

Loi canadienne sur les droits de la personne

<http://laws.justice.gc.ca/fr/H-6/index.html>

Loi sur l'équité en matière d'emploi

<http://laws.justice.gc.ca/fr/E-5.401/index.html>

GUIDES (ACCORDS DE COLLABORATION, VALEURS ET ÉTHIQUE, GESTION MODERNE)

Gestion des accords de collaboration : un guide à l'intention des gestionnaires régionaux

http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/guide_rm/index_f.asp

Changer la culture de gestion : modèles et stratégies pour réaliser cet objectif

http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/Toolkit2/GCC/cmc_f.asp

Dialogue sur les valeurs et l'éthique – un guide pratique

http://leadership.gc.ca/static/leaderskit/pdf/values_f.pdf

Loi canadienne sur les droits de la personne : guide

http://www.chrc-ccdp.ca/publications/chra_guide_lcdp.asp?l=f

Politiques de lutte contre le harcèlement en milieu de travail : guide de l'employeur

<http://www.chrc-ccdp.ca/publications/antih1-lutte1.asp?l=f>

GESTION MODERNE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

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

www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_f.html

Modernisation de la fonction de contrôleur (site principal)

http://www.tbs-sct.gc.ca/CMO_MFC/index_f.asp

Petits organismes (fonction de contrôleur moderne)

http://www.tbs-sct.gc.ca/CMO_MFC/Intro2/agencies_f.asp

Gouvernance - Conseil de la modernisation des petits organismes

http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/gov_struct/samc_f.asp