



**Stratégie de partenariat des initiatives horizontales
Stratégie de partenariat et cadre de travail
Mai 2003**

Table des matières

Direction du projet

Contexte

Aperçu du projet

Démarche

Le partenariat en contexte

Catalyseurs des partenariats

Principales caractéristiques des partenariats

Obstacles aux initiatives interorganisationnelles

Obstacles systémiques

Obstacles culturels

Obstacles capacitaires

Facteurs de succès cruciaux des initiatives horizontales

Dirigeants dévoués

Culture et objectif communs

Gouvernance et processus d'imputabilité clairs

Planification intégrée

Gestion continue des relations

Le cahier du partenaire

Études de cas

Conseils interministériels

Tribunal du logement de l'Ontario et Centres d'information du gouvernement

Recrutement des jeunes dans la FPO

Direction du projet

Ce projet a été coparrainé par John Burke, sous-ministre des Richesses naturelles de l'Ontario, et Kevin Costante, sous-ministre de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario.

Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en a assuré le financement.

Starfield Consulting a fourni des services conseils.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Ellen Waxman

Directrice, Direction des stratégies de prestation des services

Division de la prestation intégrée des services

Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises de l'Ontario

Téléphone : 416 326-1958

Courriel : ellen.waxman@cbs.gov.on.ca

Russ Whitehead

Chef, Direction des stratégies de prestation des services

Division de la prestation intégrée des services

Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises de l'Ontario

Téléphone : 416 326-6062

Courriel : russ.whitehead@cbs.gov.on.ca

Contexte

Aperçu du projet

Le gouvernement de l'Ontario, comme tous les gouvernements à travers le monde, est contraint de s'adapter aux changements constants et d'offrir des services plus nombreux et de meilleure qualité malgré les restrictions budgétaires. Les citoyens et les entreprises exigent que leurs gouvernements adoptent une méthode de prestation des services axée sur les clients et ouverte sur l'extérieur, tout en diminuant la complexité et les coûts de la conformité aux exigences gouvernementales.

Cette pression force les gouvernements à travailler de façon intégrée, c'est-à-dire à établir des partenariats horizontaux avec d'autres ministères et territoires de compétence, ainsi qu'avec le secteur parapublic ou le secteur privé.

Toutefois, en Ontario comme ailleurs, il n'existe aucun « manuel de l'utilisateur » normalisé sur la manière de créer des projets de partenariat efficaces. Selon le Centre canadien de gestion, « on a beaucoup écrit sur la valeur et l'importance de la gestion horizontale, *mais on n'en a guère tiré de conseils pratiques. [...] nous ne disposons pas encore d'outils permettant d'évaluer pleinement les initiatives horizontales.* »

Depuis des années, la fonction publique de l'Ontario (FPO) établit des partenariats de divers types. Parmi les mieux réussis, mentionnons les comptoirs communs et les centres d'information du gouvernement, les groupes de services liés aux événements de la vie, le Secrétariat aux enquêtes, aux inspections et à l'application des lois, ainsi que le Bureau des services communs.

L'établissement de ces partenariats répond généralement aux besoins d'un projet particulier, mais ne bénéficie habituellement pas d'une démarche cohérente. Les partenaires n'ont pas eu la chance de maximiser collectivement leurs méthodologies et leurs pratiques exemplaires et ils mettent souvent les projets en œuvre sans pouvoir tirer avantage des expériences antérieures.

Dans le but d'améliorer la capacité générale de la FPO de gérer les initiatives horizontales, le Comité des sous-ministres sur la réorganisation de la FPO a établi qu'il était nécessaire d'élaborer une démarche systématique et de renforcer la capacité de collaborer, de coopérer et de maintenir des relations horizontales équitables. En réponse à cela, la Division de la prestation intégrée des services (DPIS) du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) a mis au point une stratégie et un cadre de travail visant à soutenir les projets et les organismes de la FPO qui doivent relever le défi d'établir des partenariats au-delà des limites traditionnelles.

Le présent rapport et ses documents d'accompagnement décrivent les grandes lignes de la stratégie de partenariat dont les outils, les modèles et les démarches commencent à combler les lacunes sur le plan des connaissances des partenariats et deviennent une précieuse ressource pour les initiatives horizontales de plus en

plus nombreuses mises en œuvre dans toute la FPO. On s'attend particulièrement à ce que le cadre de travail permette :

- d'exprimer clairement le rôle que le partenariat pourra jouer et jouera dans l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement;
- d'améliorer la capacité de mesurer la santé des relations entre les partenaires à l'aide d'outils et de méthodes d'évaluation de la « satisfaction des partenaires »;
- d'améliorer la capacité d'étendre la portée des initiatives horizontales, grâce à un engagement efficace et déterminé des partenaires;
- de réduire le risque d'attentes divergentes et d'échecs des partenariats;
- d'améliorer la capacité de gérer le changement durant la transition et de réduire le temps nécessaire aux changements.

Démarche

Il n'y a aucun « guide de l'utilisateur » à partir duquel on peut élaborer une stratégie. Toutefois, il existe déjà, à l'intérieur comme à l'extérieur de la FPO, de très nombreux partenariats, qui peuvent servir à l'élaboration d'une stratégie. La recherche ayant conduit à la rédaction du présent rapport comprenait de nombreux éléments :

- dépouillement de la documentation intergouvernementale visant à faire la synthèse de la recherche déjà menée sur les pratiques exemplaires;
- série d'une trentaine d'entrevues avec des experts dans le but d'intégrer les connaissances de personnes qui ont l'expérience de projets complexes de partenariat. Parmi les personnes rencontrées, mentionnons des représentants de la FPO, du secteur parapublic et du secteur privé;
- consultation régulière d'experts du secteur privé ayant une grande expérience de la création de partenariats afin d'obtenir des conseils et des connaissances spécialisées sur la façon d'élaborer et de maintenir des partenariats;
- atelier d'une journée complète avec 130 participants de la FPO, dont Tony Dean, secrétaire du Conseil des ministres et chef de la FPO. L'atelier **Pratiques exemplaires : Travailler ensemble afin d'atteindre l'excellence en matière de service à la clientèle** a permis de détecter les obstacles et de définir des stratégies afin de les surmonter. Il a aussi aidé à mettre en place une communauté de pratiques qui permettront de promouvoir un mécanisme de soutien à travers la FPO pour les personnes qui participent à ce type d'initiatives compliquées;
- documentation d'études de cas qui démontrent certaines des caractéristiques principales de partenariats réussis;
- rédaction d'un guide de soutien aux partenariats établis à partir des concepts, des connaissances et de l'expérience recueillis durant la recherche, l'atelier et les consultations. Ce document, intitulé *Guide des stratégies de partenariat pour les initiatives horizontales*, vise à offrir une démarche pratique pour définir, lancer et gérer les partenariats de prestation de services.

Le partenariat en contexte

Catalyseurs des partenariats

Les partenariats interministériels et intergouvernementaux deviennent une façon de plus en plus courante de fonctionner pour les gouvernements. Jusqu'à maintenant, ces initiatives ont eu tendance à être isolées et ont obtenu divers degrés de succès. Afin de soutenir la transformation de ces partenariats « uniques » en une démarche normalisée, il importe de reconnaître et de comprendre les catalyseurs des partenariats.

Comme on le souligne dans la section Contexte du présent rapport, les gouvernements sont contraints de changer leur façon d'offrir leurs services. Un certain nombre de tendances obligent les gouvernements à travailler de façon intégrée, à l'interne et avec leurs partenaires des secteurs public et privé, tout en s'attaquant à des problèmes considérables en matière d'infrastructure, de renouvellement des programmes et de service à la clientèle. Ces points feront l'objet d'une analyse ci-dessous.

Augmentation des attentes des citoyens et des entreprises

Les attentes des citoyens et des entreprises évoluent. Non seulement les citoyens et les entreprises s'attendent à ce que les gouvernements rationalisent leurs services, mais ils veulent aussi que les différents paliers de gouvernement travaillent ensemble sur des questions primordiales. Peu leur importe de savoir à quel palier de gouvernement ils ont affaire. Ils s'attendent plutôt à ce que le gouvernement adopte une démarche intégrée et uniforme en matière de prestation des services et à ce que les gouvernements s'attaquent aux problèmes de manière à offrir des solutions de premier ordre.

Les citoyens et les entreprises considèrent que le gouvernement a toujours un rôle clair à jouer sur le plan des politiques et celui de la réglementation. Néanmoins, ils exigent de plus en plus que les gouvernements coopèrent entre eux afin de leur offrir des services intégrés.

Augmentation des attentes des autres territoires de compétence

Comme les personnes et les entreprises traversent les frontières avec une relative facilité, les gouvernements doivent collaborer étroitement les uns avec les autres en ce qui concerne diverses questions comme l'identité, le respect de la vie privée, la sécurité et l'intégration. L'Ontario peut s'attendre à ce que d'autres territoires de compétence tentent d'atteindre une intégration et une coordination accrues parmi tous les paliers de gouvernement.

Avec la mondialisation des affaires, le besoin d'intégration, d'harmonisation et de coordination au-delà des frontières se fait plus pressant. Les entreprises clientes doivent actuellement composer avec une myriade d'exigences en matière de permis, de rapports, d'enregistrements et d'approbations. Chacune de ces interactions survient dans le cadre de programmes différents et, souvent, à différents paliers de

gouvernement. La Commission de réduction des formalités administratives a révélé que la complexité et le nombre des exigences gouvernementales excédaient déjà la capacité des petites et moyennes entreprises. Les citoyens sont frustrés par le nombre d'endroits auxquels ils doivent s'adresser pour interagir avec le gouvernement. Les gestionnaires d'entreprises exigent que les gouvernements réduisent la complexité et le coût de la conformité aux exigences.

Vieillesse de l'infrastructure

L'infrastructure vieillit dans l'ensemble de l'Ontario. Des égouts aux routes en passant par les systèmes informatiques, il est nécessaire d'investir des sommes considérables dans les systèmes de prestation de services afin de veiller à ce qu'ils continuent de répondre aux besoins de l'Ontario en matière de sécurité, de transport et d'économie. Le besoin de rénover l'infrastructure dans des délais relativement courts nécessitera, compte tenu des restrictions budgétaires actuelles, la création de partenariats complexes et inventifs entre l'Ontario, le gouvernement fédéral, les municipalités et leurs partenaires du secteur privé.

Rythme du changement

Les modèles de gestion évoluent à une vitesse beaucoup plus rapide qu'auparavant, souvent en raison de changements technologiques. Les attentes s'accroissent au fil de cette évolution et les gouvernements ne peuvent plus demeurer isolés ou immobiles en ce qui a trait à leur capacité de servir le public.

L'utilisation de normes et de méthodes communes de gestion constitue l'une des façons d'atténuer les risques inhérents à ce rythme de changement. À mesure que ces normes apparaissent et se développent, la possibilité de créer des collectivités branchées qui sont capables d'offrir de meilleurs services à un meilleur prix se rapproche de la réalité. Cette évolution axée sur les normes requiert non seulement que le gouvernement soutienne le mouvement vers une démarche fondée sur des normes, mais qu'il recherche et cultive également des relations de travail horizontales efficaces pour faire en sorte que les citoyens et les entreprises reçoivent de bons services, à un coût raisonnable.

Contexte budgétaire

L'Ontario subit des pressions constantes qui le forcent à demeurer concurrentiel sur les marchés mondiaux. La province a également dû faire face au défi de réduire sa dette et de diminuer les impôts, tout en maintenant et en améliorant ses services. Les transferts de fonds entre les paliers de gouvernement ont aussi été réduits. Depuis les événements du 11 septembre 2001, les pressions visant à resserrer la sécurité dans une économie incertaine ont exacerbé ces contraintes.

Ces pressions demeureront. Tandis que, dans certains domaines, on ressentira un certain relâchement en raison de l'augmentation des investissements en fonction des priorités publiques, la tendance générale se caractérisera probablement par une diminution du financement et une augmentation de la demande de services. Afin de surmonter ces contraintes, les ministères, les responsables des programmes et le secteur parapublic devront travailler ensemble de manière intégrée. Le

gouvernement devra également collaborer avec ses partenaires du secteur privé afin d'offrir ses services de façon encore plus économique.

Principales caractéristiques des partenariats

Pour les besoins du présent rapport, les termes *partenariat* et *gestion horizontale* sont interchangeables et désignent « deux organismes ou plus qui travaillent en collaboration dans un but commun ». Intuitivement, le partenariat comporte un intérêt commun bénéfique pour les deux parties, bien qu'elles y jouent un rôle différent. Les membres de la Table ronde du CCG sur la gestion des questions horizontales l'ont formulé de la façon suivante :

La gestion horizontale ne se limite pas à la collaboration interministérielle. [...] elle] consiste à réunir diverses personnes et à faire en sorte que leurs pouvoirs se complètent et concourent à un objectif commun¹.

Les relations de partenariat sont essentielles pour permettre au gouvernement d'atteindre son objectif de prestation de services efficaces, efficaces et axés sur les clients. Les partenariats peuvent être obligatoires ou ponctuels et volontaires. Les membres d'un partenariat libre peuvent choisir de s'allier en fonction d'un intérêt commun ou de responsabilités bilatérales. On peut demander aux membres d'un partenariat obligatoire de participer à l'atteinte d'un objectif gouvernemental général. Tandis qu'il existe différentes sortes et configurations de partenariats, chacun ayant ses propres caractéristiques, la plupart des relations de partenariat se divisent généralement en deux grandes catégories : la *communauté d'intérêts* et les *relations de partenariat dirigées par un ministère ou par le gouvernement*.

Communauté d'intérêts

La communauté d'intérêts, également connue sous les termes « communauté de pratiques » ou « communauté de fonctions », est extrêmement importante dans la création de relations et la promotion d'une culture de décloisonnement du travail. Ce type de partenariat existe déjà et on compte de nombreux exemples d'expériences efficaces au sein de la FPO (p. ex., le Comité des sous-ministres sur la réorganisation de la FPO, le Regroupement des directeurs généraux de l'administration) et à l'extérieur de la FPO (p. ex., le Conseil de la prestation des services du secteur public). Ce type de relation de partenariat est non seulement efficace en soi, mais il joue également un rôle crucial dans la capacité des participants à entretenir les relations de partenariat dirigées par les ministères et le gouvernement. Il sera probablement l'un des éléments clés de la réorganisation de la fonction publique.

Les relations de partenariat efficaces ont tendance à être caractérisées par leur orientation vers des points communs, comme la géographie ou des descriptions de poste similaires, et peuvent être axées sur un rôle ou un sujet. Qu'elles soient officielles ou officieuses, qu'elles soient entérinées ou non par une entente officielle de partenariat, ces relations ont tendance à avoir une structure de gouvernance

¹ *De l'effort héroïque au travail quotidien*. Table ronde du CCG sur la gestion des questions horizontales, Jim Lahey, président. Par Mark Hopkins, Chantal Couture et Elizabeth Moore.

limitée et des besoins de financement minimaux. Ces partenariats soutiennent et sont soutenus par une direction efficace dans l'ensemble des organismes. Ils concentrent leurs énergies sur des domaines d'intérêt commun, jouent un rôle consultatif et offrent d'excellentes occasions de réseautage.

Une communauté d'intérêts a principalement besoin du soutien continu de la haute direction en matière de temps et de financement.

Une communauté de pratiques soutenant des organismes qui participent à des relations de partenariat pourrait mettre en contact ceux qui possèdent une expertise en ce domaine et ceux qui sont en quête d'orientation en matière de partenariat. Son objectif comporterait trois volets :


- Premièrement, le soutien des partenariats nouveaux et complexes afin de veiller à ce que ces initiatives reposent sur les fondations nécessaires à leur succès.
- Deuxièmement, la création et le maintien d'un répertoire du savoir-faire des employés qui ont l'expérience des partenariats complexes. Ce répertoire permettrait de faire circuler les stratégies et les techniques efficaces d'un partenariat à l'autre. Il pourrait également fournir une tribune où l'on lancerait de nouveaux modèles de partenariat dans l'organisme en offrant l'occasion de discuter de concepts particuliers relatifs aux partenariats.
- Troisièmement, la création et le maintien d'une réserve d'outils, de modèles, de méthodes et de pratiques exemplaires visant à soutenir les initiatives de partenariat. Cette réserve pourrait également être un centre d'expériences réussies, d'études de cas, de documentation pertinente et de leçons retenues.

Relations de partenariat dirigées par un ministère ou le gouvernement

On a jugé que ces partenariats sont ceux qui présentent le plus de défis quant à l'atteinte des résultats escomptés. Il existe de nombreux exemples de telles relations qui ont montré leur efficacité dans la FPO (p. ex., le service de production de cartes du MTO et du MSSLD à Kingston, le Bureau des services communs). Différentes cultures et des besoins particuliers de prestation de services, sans compter les exigences financières et technologiques, entrent en jeu dans ces vastes entreprises souvent complexes.

Habituellement, les partenaires ont des raisons impérieuses d'y participer, surtout lorsque les participants (p. ex., les ministères partenaires) tirent un bénéfice évident du partage de l'infrastructure. Les avantages peuvent être non seulement financiers, mais aussi politiques ou sociaux sur le plan de l'accomplissement des mandats d'un programme. Toutefois, dans certains cas, l'ensemble de l'organisme (p. ex., le gouvernement de l'Ontario) peut tirer profit d'un projet d'infrastructure, sans que cela soit le cas pour tous les participants au projet. Par conséquent, ce type de partenariat est plus difficile à négocier.

La participation peut être volontaire ou obligatoire. La formalité et la complexité des structures de gouvernance et des ententes, ainsi que les dispositions en matière de financement seront fonction de la représentation de chaque partenaire.



Ces types d'initiatives requièrent une harmonisation très cohérente des objectifs des intéressés ou des partenaires et du gouvernement. Dans les cas où les résultats anticipés sont complexes, qu'il y a de nombreux intervenants ou que le mandat général est d'une grande importance, il sera nécessaire de mieux comprendre les hypothèses sous-jacentes et les attentes à l'égard du projet, de négocier en profondeur, d'arriver à des ententes rigoureuses et d'établir des règles de gouvernance et de responsabilité plus complexes.

Obstacles aux initiatives interorganisationnelles

Il est important de se rappeler que le gouvernement est un environnement particulier et que les processus, les valeurs et les systèmes qui lui fournissent son contexte de travail sont profondément ancrés. Tandis qu'il existe au sein du gouvernement un besoin pressant de travailler plus efficacement, dans de nombreux cas, ces processus, ces valeurs et ces systèmes aggravent la difficulté de franchir les limites organisationnelles. Il peut ainsi s'avérer impossible d'atteindre le niveau de synergie nécessaire pour que les partenariats puissent plus facilement réaliser leurs objectifs mutuels. Certains obstacles aux partenariats, comme l'obligation hiérarchique de rendre des comptes, sont des éléments fondamentaux du fonctionnement du gouvernement et, par conséquent, sont très complexes à surmonter. D'autres, comme la culture commune et les objectifs communs, sont plus faciles à franchir.

En règle générale, les obstacles à un partenariat efficace à l'intérieur du gouvernement se divisent en trois grandes catégories :

- les obstacles systémiques,
- les obstacles culturels,
- les obstacles capacitaires.

Nous examinons plus en détail ci-dessous certains des points clés de chaque catégorie. Il importe de se rappeler que certaines questions se retrouvent dans plus d'une catégorie, mais qu'elles peuvent être particulièrement distinctes dans une catégorie primaire.

Obstacles systémiques

Il existe des obstacles structureaux majeurs qui limitent la capacité de la FPO d'atteindre ses objectifs. Il sera long et ardu de renverser ces obstacles, qui comprennent la gouvernance et l'obligation de rendre des comptes, le processus administratif, les politiques et les mesures législatives. Cependant, tant que des changements n'auront pas lieu dans ces domaines, la FPO sera limitée à des améliorations graduelles dans sa capacité de fonctionner en tant qu'organisme intégré.

La structure de gouvernance de la FPO se base sur la responsabilité ministérielle. Bien que ce modèle de gouvernance verticale permette de maximiser les ressources à l'intérieur d'un ministère particulier, il présente des difficultés lorsque vient le temps de mettre sur pied des projets complexes qui nécessitent la participation de plusieurs ministères ou qui profitent à l'ensemble du gouvernement aux dépens d'un ou de plusieurs ministères.

Bien que la plupart des ministères soient prêts, en principe, à participer à des projets qui font progresser les activités prioritaires du gouvernement, il demeure difficile, long et coûteux de travailler avec ces ministères et de s'entendre sur des points précis en l'absence d'une méthode de gouvernance définie et éprouvée.

De même, les normes et les processus administratifs ont aussi tendance à être verticaux. Les processus comme celui de la budgétisation ministérielle, ceux nécessaires à l'obtention de nouvelles immobilisations ou les processus de révision de programmes sont mis en œuvre indépendamment des projets à haute priorité du gouvernement. Par exemple, le processus de planification des activités et de gestion des affectations attribue des fonds à chaque ministère individuellement, ce qui complique le financement des projets interministériels.

Le fait de forcer les projets gouvernementaux à recevoir du financement et à en rendre compte dans une structure cloisonnée a des répercussions considérables sur l'obligation générale de rendre des comptes. Cela requiert que chaque ministère prouve l'avantage financier qu'il en tire, alors que le projet peut profiter au gouvernement tout entier. Cela complique également de beaucoup la préparation et le dépôt des demandes de financement. La coordination et la conciliation appropriées des demandes de plusieurs ministères demandent beaucoup de temps et coûtent cher à tous les ministères participants. En outre, les analystes du Conseil de gestion qui traitent ces demandes sont souvent experts d'un seul ministère et ils ne sont pas tenus de connaître à fond les répercussions des projets interministériels. C'est notamment le cas des projets pluriannuels, au cours desquels les analystes peuvent changer. Le nombre de ministères participants complexifie le processus de coordination de manière exponentielle.

Le financement cloisonné apporte également son lot de complexité et de coûts additionnels. Il est nécessaire d'avoir recours à une série de processus administratifs de contournement pour s'assurer de la distribution convenable du financement et de la coordination efficace des comptes rendus. Ces processus peuvent demeurer en vigueur pendant des années jusqu'à l'absorption des répercussions générales du projet ou jusqu'à ce que les personnes qui ont participé à l'entente initiale soient passées à autre chose et qu'on ait oublié le besoin d'apporter des correctifs. Les coûts peuvent monter en flèche en raison du temps passé à justifier chaque année les besoins en ressources et du coût de la diminution et de l'augmentation de la portée des activités du projet afin de les ajuster à l'évolution des affectations de fonds. En outre, les projets qui exigent la participation de partenaires ou de consultants externes coûtent habituellement beaucoup plus cher, car les fournisseurs doivent mettre en place des stratégies de gestion des risques pour tenir compte de tout changement éventuel de la portée du projet.

Il serait possible d'aplanir certains de ces obstacles en adoptant une démarche rationalisée en matière de financement pluriannuel qui compenserait le besoin de maintenir un contrôle parlementaire sur le calendrier des dépenses et qui fournirait un financement stable favorisant le fonctionnement efficace des projets stratégiques. Les objectifs d'un projet de financement pluriannuel seraient de comprendre clairement les catalyseurs et les limites légales associés au processus actuel de financement annuel, ainsi que les besoins correspondants des projets stratégiques en matière de sources de financement stables. Il faudrait également édicter un ensemble exhaustif de critères se rapportant au type de projets auxquels le financement pluriannuel et interministériel s'appliquerait.

Les processus actuels d'examen des programmes et de gestion des installations gouvernementales ne tiennent pas efficacement compte des exigences relatives aux

priorités du gouvernement. Si, par exemple, l'objectif du gouvernement est d'intégrer la prestation des services, le processus d'examen des programmes devrait alors théoriquement évaluer le besoin de services autonomes. De même, si l'objectif des comptoirs du gouvernement est de réduire les doublons de services et d'espace, on devrait donc, dans les demandes de modification ou d'ajout aux endroits où des comptoirs existent déjà, souligner le besoin de considérer l'éventualité d'une intégration ou d'une cooccupation. Les processus de financement devraient exiger une analyse précise des répercussions sur les initiatives du gouvernement qui ferait partie des modèles d'analyse de rentabilisation utilisés. Il est nécessaire d'examiner chacun de ces processus gouvernementaux afin d'intégrer les priorités du gouvernement aux initiatives particulières à l'étude.

La gouvernance verticale et les processus administratifs ont également des répercussions sur les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des projets de partenariat. La complexité des initiatives horizontales et l'ensemble de compétences uniques qui sont nécessaires exigent souvent l'embauche de consultants qui soutiennent l'équipe des partenaires durant la transition et la mise en œuvre (p. ex., la mise en œuvre de systèmes d'information complexes à l'échelle gouvernementale, comme le RIRH, le SIGIF ou l'infrastructure de la DPIS, requiert des compétences particulières). La structure actuelle de gouvernance au sein de la FPO oblige les consultants à faire affaire essentiellement avec 22 organismes différents dans l'accomplissement de leur travail, ce qui accroît considérablement les coûts de consultation.

Bien que ces processus soient actuellement problématiques, ils offrent tout de même des façons simples de s'assurer que les priorités des ministères s'harmonisent avec les objectifs du gouvernement. Par exemple, la présence de responsables de projets gouvernementaux aux réunions de budgétisation permettrait de cerner les possibilités d'intégration des priorités ministérielles aux objectifs généraux d'augmentation de l'efficacité et de l'efficience du gouvernement. De même, l'intégration du traitement des demandes d'installations mettrait en évidence les occasions de cooccupation ou d'intégration des processus administratifs dans les établissements existants. En outre, dans le cadre du processus d'examen des programmes qui se fait au cas par cas, l'inclusion des objectifs du gouvernement dans l'analyse soutiendrait le passage d'une culture cloisonnée à une culture plus ouverte.

Les structures d'élaboration des politiques et des mesures législatives à l'intérieur de la FPO ne sont pas toujours propices aux initiatives horizontales. Par exemple, l'accès à l'information et aux connaissances entre les ministères est fondamental au soutien des solutions intégrées, mais il soulève des questions sur les plans de la protection de la vie privée et de la sécurité. Les mesures législatives, les politiques et les conventions collectives sont souvent enchâssées et peuvent nuire à l'adoption d'une démarche globale en matière de planification et de prise de décision.

Obstacles culturels

Les obstacles culturels comprennent l'aversion pour le risque, les systèmes de récompense bornés, les mesures de rendement inégales et les priorités mal assorties des partenaires.

Le gouvernement est dans une position unique en raison de la surveillance rigoureuse dont il fait l'objet quotidiennement. Il ne peut pas exercer efficacement ses activités sans la confiance du public. Le besoin d'être efficace et juste et d'être perçu comme tel est souvent aussi important que la nécessité de réaliser des gains réels dans ces domaines. En raison de cette surveillance rigoureuse, le gouvernement doit être extrêmement prudent quant à la façon et au moment de partager les renseignements. En outre, la confidentialité est légalement enchâssée dans de nombreux processus de direction, y compris les recommandations au Conseil des ministres et les conventions collectives. Cette culture de non-divulgence s'applique aussi bien entre les ministères qu'entre le gouvernement et ses partenaires de l'extérieur.

La confiance et l'ouverture comptent parmi les pierres angulaires des partenariats efficaces. La myriade d'exigences qui font obstacle à l'ouverture et au partage sont à l'origine de processus d'approbation longs et complexes et imposent des barrières qui nuisent à un partenariat efficace.

Le besoin d'être perçu comme étant juste dresse également des obstacles qui s'opposent à l'efficacité des partenariats. De longs et astreignants processus d'approvisionnement, de communication et de gestion des ressources humaines (particulièrement dans le cas des licenciements) nuisent à la capacité de progresser rapidement. Alors que ces processus influent sur les relations interministérielles, ils sont encore plus gênants quand vient le temps de travailler avec le secteur privé, où on comprend difficilement le besoin qu'a le gouvernement d'être si transparent. Les gens ont l'impression que le gouvernement doit être « parfait » et cette perception est considérée comme un obstacle majeur au partenariat. La rapidité est un élément crucial si l'on veut traiter efficacement avec le secteur privé, qui a tendance à lancer rapidement un projet, puis à le parfaire au fil du temps. Le besoin de transparence complète du gouvernement a tendance à allonger les processus qui s'empilent les uns sur les autres, ce qui diminue sa capacité à maintenir le même rythme que ses partenaires du secteur privé. Cette lenteur peut considérablement réduire la valeur du partenariat pour le partenaire du secteur privé.

Souvent, les organismes et les processus conçus pour voir les choses de façon générale n'incluent pas la culture des autres participants ou ne prennent pas en considération les besoins des projets gouvernementaux. C'est particulièrement vrai dans le cas des organismes sous l'autorité d'un ministère responsable. Chaque ministère a des points de vue qui ne correspondent peut-être pas à ceux de ses partenaires éventuels et on doit trouver un équilibre entre toutes ces perspectives. De même, les points de vue divergents peuvent entraîner des complications durant la mesure des résultats et l'élaboration des stratégies de marketing et de marque.

Obstacles capacitaires

Les obstacles capacitaires comprennent les questions relatives aux ressources humaines, la gestion des relations et les limites organisationnelles.

Le gouvernement a une grande expérience en matière de consultation et d'acquisition de renseignements consultatifs. Toutefois, il a beaucoup moins

d'expérience en ce qui concerne l'instauration et la création de relations de partenariat visant à atteindre des objectifs précis dans un délai donné. Par conséquent, il sous-estime souvent le temps, les efforts et les compétences nécessaires à la mise en place et à la gestion de ces partenariats.

Intuitivement, les gens apprécient la collaboration intense et reconnaissent l'importance de discussions franches et ouvertes dans l'atteinte des objectifs de l'organisation. Cependant, en pratique, il est difficile de trouver le temps nécessaire pour effectuer la recherche ou approfondir la discussion de façon à obtenir un réel engagement de tous les intervenants concernés. En voulant faire preuve de dynamisme, il arrive souvent qu'on élude des enjeux cruciaux ou que ceux-ci fassent l'objet d'une entente superficielle. Ces enjeux réapparaissent à une étape plus avancée du projet et engendrent de longues discussions conflictuelles au niveau opérationnel. Les retards qui résultent de la résolution de ces problèmes à l'étape de l'exécution provoquent des conflits au sein de l'équipe du projet, en démoralisent les membres et entraînent enfin une sous-estimation des résultats du projet et du temps nécessaire à sa réalisation.

Les normes de la hiérarchie gouvernementale peuvent aussi rendre la réalisation de tels projets laborieuse. Dans de nombreux organismes, une seule personne (le gestionnaire de portefeuille) a la responsabilité de comprendre et d'établir des relations avec un organisme (ou une partie de celui-ci). Cette personne commence à si bien comprendre l'organisme partenaire qu'elle peut arriver à une entente sur des solutions à des problèmes cruciaux avantageuses pour tous. Autrement, on forme un important groupe interfonctionnel à plusieurs niveaux chargé de comprendre les défis et les possibilités du cheminement en partenariat. Il peut s'avérer difficile de mettre en œuvre l'une ou l'autre de ces solutions au sein du gouvernement. Il est tacitement admis que les discussions ont lieu à un même niveau de la hiérarchie (les sous-ministres adjoints discutent avec les sous-ministres adjoints, les gestionnaires avec les gestionnaires, etc.). Cette réverbération des discussions à plusieurs niveaux a un certain nombre de répercussions :

- Il peut y avoir morcellement de l'information – les hauts fonctionnaires comprennent les enjeux stratégiques, mais ne comprennent pas certaines des principales répercussions sur le plan opérationnel. De même, le personnel d'exploitation comprend les renseignements d'ordre opérationnel, mais ne comprend pas les répercussions du cadre stratégique mis en place.
- Après avoir reçu l'information, les hauts fonctionnaires doivent prendre une myriade de décisions, accumulant ainsi des retards considérables. Ils sont submergés par le volume même du travail requis, tandis que le personnel d'exploitation est frustré par les retards et s'imagine que les gestionnaires ont pris des décisions sans lui en faire part.
- Différentes idées et hypothèses continuent de circuler aux différents niveaux, en raison de la nature et de la profondeur des discussions, ainsi que du moment où elles ont lieu. À mesure que les renseignements concernant le partenariat évoluent, l'existence de ces différentes hypothèses dans le système se traduit par des discussions et des conflits considérables au niveau de l'exploitation.

Actuellement, les structures et les processus relatifs aux ressources humaines alourdissent la tâche de ceux qui souhaitent recruter et garder du personnel qualifié

afin de mener à bien un projet gouvernemental d'envergure. Nombre d'initiatives interministérielles importantes sont des structures temporaires de par leur nature même. Le personnel affecté à ces projets est détaché de partout dans la fonction publique. Malheureusement, la nature de ces détachements et les politiques actuelles en matière de ressources humaines mettent en jeu la sécurité d'emploi de ces personnes bien avant la fin du projet. Afin de s'assurer de garder leur emploi dans la FPO, les employés en question sont forcés de se trouver un nouveau poste avant la fin de leur détachement.


Partout dans la FPO, les dirigeants reconnaissent que l'expérience acquise dans le cadre de ces projets a une très grande valeur. Par conséquent, les employés qui participent à ces projets stratégiques sont souvent promus à des postes supérieurs avant la fin de leur mandat. Ainsi, ces projets présentent un haut taux de roulement de personnel, qui se traduit par une augmentation des coûts et des retards importants.

Les systèmes de récompense et de reconnaissance nuisent également aux projets stratégiques. Le gouvernement a relativement peu de possibilités de récompenser le bon rendement dans le cadre des initiatives stratégiques. Bien qu'il existe un système de rémunération au rendement dans le groupe de direction, ces primes représentent un pourcentage relativement faible de la rémunération totale, sont d'un nombre limité et s'appliquent souvent à une très vaste gamme d'initiatives. Ce regroupement des initiatives dans la mesure du rendement rend difficile la création d'une prime qui serait attribuée en fonction d'une initiative bien particulière. En outre, la nature pluriannuelle des projets stratégiques permet difficilement de récompenser les employés en fonction du franchissement d'étapes majeures. Cette incapacité de récompenser les gens selon la réalisation des grands objectifs nuit à la possibilité de retenir les ressources essentielles durant les périodes creuses et les périodes de pointe d'un projet.

Ainsi, dans certains des principaux projets stratégiques du gouvernement, ces problèmes se traduisent généralement par un taux élevé de roulement de personnel, une augmentation des coûts et des retards considérables.

La capacité d'embaucher et de retenir du personnel clé pour des projets stratégiques et de conserver l'engagement de ce personnel durant toute la durée du projet est essentielle au succès des initiatives horizontales complexes. Il serait bon de cerner les façons de garantir la sécurité d'emploi des personnes qui participent à des projets stratégiques et de veiller à ce que les contrats axés sur le rendement énoncent les principales priorités et l'éventail des activités courantes. On pourrait élaborer des mécanismes d'encouragement qui récompenseraient l'atteinte des résultats généraux des projets et la contribution à la réalisation des objectifs gouvernementaux.

Tout au long de ce projet, il est apparu clairement que, même s'il existe un certain savoir-faire en matière de partenariat, une démarche plus explicite et cohérente améliorerait les compétences nécessaires en matière de négociation et de gestion des relations. Le fait de reconnaître que ces compétences et d'autres connaissances relatives aux partenariats sont essentielles à la FPO et de veiller à ce que les



mécanismes nécessaires à leur évolution (p. ex., la formation, l'encadrement, etc.) soient en place contribuerait grandement au programme du gouvernement.

Facteurs de succès cruciaux des initiatives horizontales

Les résultats du dépouillement de la documentation, les commentaires des experts du secteur privé, les entrevues avec les intervenants qui ont l'expérience des initiatives horizontales et notre atelier sur les pratiques exemplaires ont tous révélé des facteurs similaires essentiels à la réussite des initiatives horizontales complexes. En règle générale, les partenariats efficaces requièrent :

- des dirigeants dévoués;
- une culture et un objectif communs;
- une gouvernance et un processus d'imputabilité clairs;
- une planification intégrée;
- une gestion continue des relations.

Dirigeants dévoués

Comme dans le cas de tout grand projet, le succès d'une initiative horizontale dépend d'une équipe de direction efficace et dévouée sous tous rapports (politique, parrainage et programme). Dans le cas de projets qui dépassent les frontières traditionnelles et qui modifient les normes quotidiennes d'exploitation de l'organisme, il est particulièrement important que les dirigeants soient voués à l'atteinte des résultats et au soutien de l'évolution de la culture.

Le leadership politique est important afin d'assurer la cohésion entre les ministères. Il est très difficile de mettre en œuvre les initiatives interministérielles qui ne se trouvent pas en tête de liste du programme du gouvernement, surtout lorsque les enjeux ont des répercussions sur les ressources humaines ou d'autres implications dont le public aura connaissance. Il est extrêmement important d'avoir un soutien politique et une bonne compréhension de toutes les répercussions d'un projet si l'on veut surmonter les obstacles. Par exemple, le ministre du Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) a soutenu vigoureusement l'intégration de certaines transactions du Tribunal du logement de l'Ontario aux comptoirs communs. Le ministre a défendu les valeurs de l'intégration et a joué un rôle clé en soutenant le processus de transition de ces services pendant tout le projet.

En ce qui concerne le parrainage, trois facteurs s'avèrent importants.

Premièrement, les parraineurs doivent occuper des fonctions assez élevées pour être en mesure de saisir l'ampleur du travail à accomplir et, par conséquent, de veiller à prévoir les ressources et le temps nécessaires.

Deuxièmement, les parraineurs doivent participer activement au projet. Leur soutien moral ne suffit pas; ils doivent collaborer activement avec l'équipe du projet afin de créer l'environnement nécessaire. Si l'engagement des parraineurs faiblit et qu'ils se mettent à déléguer tout le travail à leurs subalternes, le projet perd presque immédiatement de la vitesse.

Troisièmement, les parraineurs doivent se faire les champions du projet en aidant à résoudre les problèmes, en fournissant orientation et soutien et en créant un

environnement, au sein de leur organisme, qui favorise la réussite. Le sous-ministre et le sous ministre-adjoint du ministère de la Consommation et du Commerce (MCC) ont démontré leurs qualités de chef en ce domaine lors de l'élaboration initiale de Teranet.

Ils ont tous deux compris la valeur de la participation d'un partenaire du secteur privé dans l'élaboration et l'exploitation d'un système d'enregistrement des titres fonciers. Ils ont travaillé en étroite collaboration avec un groupe du secteur privé dans la création d'un partenariat à parts égales. Le gouvernement et le secteur privé ont tous deux fourni le capital et les ressources de démarrage et ont mis en place une structure de gouvernance permettant de maintenir une mentalité de service axé sur les clients. Il s'agissait d'un accord nouveau et complexe dont une grande partie du succès peut être attribuée aux directeurs qui ont veillé à en maintenir la vision. Ils y ont consacré le temps nécessaire et ont continuellement relevé les défis et surmonté les obstacles afin que l'entreprise soit couronnée d'un brillant succès.

En règle générale, les dirigeants doivent créer, au sein de leurs organismes, un environnement qui permettra l'évolution d'une culture de soutien au partenariat. Par exemple, la secrétaire du Conseil des ministres a joué un rôle clé dans l'évolution des conseils interministériels en reconnaissant qu'ils seraient essentiels à l'abolition des barrières entre les ministères et à la création de l'environnement nécessaire à la transition vers une structure horizontale. La secrétaire a encouragé l'esprit de leadership qui a émergé spontanément sur le terrain. Elle a inscrit le soutien des conseils interministériels dans les contrats axés sur le rendement des sous-ministres et a accordé à ces derniers des primes de rendement à la fin de l'année. En plus de ces encouragements tangibles, la secrétaire a souvent parlé des conseils lors de ses allocutions, a affecté un parraineur adjoint à chaque région et a rencontré les présidents des conseils trois fois par année afin de s'entretenir avec eux et de leur demander de quel type d'aide ils avaient besoin. Elle a créé un environnement dans lequel les conseils ont pu s'épanouir et, en raison de cela, ces derniers ont fait naître un sentiment d'interdépendance entre les ministères à l'échelle locale et ont obtenu des résultats remarquables avec un investissement minime (un rapport complet sur les conseils interministériels se trouve dans les études de cas).

Culture et objectif communs

Tous les partenaires doivent partager une compréhension commune de la mission, des objectifs, des résultats escomptés, de la stratégie, des rôles et des responsabilités relatifs à un projet. De même, la culture commune doit naître naturellement dans le contexte d'une initiative particulière, de façon à combiner les éléments nécessaires à la bonne marche de la relation, et non être imposée par l'un des partenaires. La mise en place d'un tel cadre de référence marque un moment décisif de nombreuses initiatives de partenariat et l'identification d'intérêts communs peut amener les partenaires à partager les mêmes priorités.

Bien qu'on reconnaisse généralement que le partage d'une culture et d'un objectif est essentiel au succès d'un partenariat, il arrive souvent que ces éléments soient les moins homogènes. Inévitablement, lorsqu'on n'a pas donné aux intervenants le temps nécessaire pour comprendre de façon complète et cohérente les objectifs du

projet, la façon dont ils seront atteints et les résultats escomptés, cela devient évident à mesure que le projet se développe. Les partenariats requièrent que les intervenants consacrent le temps nécessaire à la **planification mixte**. Les partenaires, mais aussi les organismes eux-mêmes, doivent comprendre la vision et les stratégies du projet. Habituellement, la direction élabore et comprend la vision, que les intervenants au niveau opérationnel comprennent différemment. Il arrive que les dirigeants établissent les objectifs, puis délèguent la vision et les détails au niveau opérationnel sans fournir de cadre de travail exhaustif. Cela peut créer d'importants conflits à ce niveau durant la transition.

La manière la plus efficace d'assurer cette harmonisation comporte deux volets : Premièrement, les dirigeants du partenariat doivent travailler de concert afin de définir le cadre d'ensemble, l'intention, les objectifs, les préalables et les critères de mesure du rendement. Ils ébauchent la vision générale et la toile de fond formant le contexte dans lequel se déroule la discussion et font un compte rendu des décisions déjà prises qui devront être intégrées aux résultats finaux.

Les dirigeants travailleront ensuite en collaboration avec les niveaux opérationnels afin d'établir la portée et la définition détaillée des résultats et des procédés escomptés. Cette étape permet d'harmoniser la vision et les objectifs avec le contexte que la direction a établi. Alors que la vision se précise, les responsables de l'exploitation prennent en charge l'élaboration des détails, tandis que la direction veille à ce que les résultats soient atteints en comparant le produit en cours d'élaboration aux résultats escomptés et aux préalables déjà établis.

Le Projet de remaniement des activités, une coentreprise des secteurs public et privé lancée dans le but de transformer la prestation de l'aide sociale en Ontario, a adopté une démarche similaire. Premièrement, la direction a établi une vision et des principes de fonctionnement clairs. Ces principes ont servi à orienter la discussion sur les idées et les options. Puis, au lieu de préciser les spécifications au commencement, les dirigeants ont décidé de demander au personnel de le faire par une méthode itérative. Ils ont passé un mois à élaborer l'aperçu du système et de son fonctionnement. Cet aperçu a permis aux principaux intervenants d'avoir une compréhension commune de ce qui se passait et a facilité l'élaboration d'une vision plus détaillée. Au même moment, on s'affairait à préparer les gens sur le terrain à entreprendre le projet. Tout le monde a participé aux diverses étapes du projet et, par conséquent, a été prêt à le mettre en œuvre au moment même de son lancement.

Le ministère des Richesses naturelles (MRN) a également passé beaucoup de temps à mettre sur pied des partenariats efficaces avec ses partenaires du secteur privé. Il y a plusieurs années, le MRN a dû composer avec d'importantes compressions budgétaires. Par conséquent, il a dû se tourner vers des partenaires du secteur privé pour offrir ses services. L'équipe de transition a recensé un certain nombre d'organismes partenaires, dont des sociétés forestières qui doivent se plier aux restrictions d'exploitation édictées par le MRN et des groupes de pression. Afin que ces partenariats soient efficaces, le MRN a établi un cadre clair qui définissait à la fois les possibilités et les zones toujours soumises à des restrictions. Il a créé un environnement propice aux discussions et à la définition des rôles visant à obtenir des résultats communs. Dans certains cas, le MRN a dû apporter un soutien initial,

comme le paiement du personnel, pour fournir aux partenaires la capacité et les compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Dans tous les cas, le MRN a investi temps et argent afin d'assurer l'harmonisation de la mission, des objectifs et des stratégies. Ces partenariats ont permis au MRN d'atteindre les mêmes objectifs dans un contexte de restrictions budgétaires et de ressources limitées.

Le projet du Secrétariat aux enquêtes, aux inspections et à l'application des lois, administré par le ministère du Travail, a connu beaucoup de succès en matière d'engagement et de cohérence grâce à ce processus. On a commencé par définir les objectifs, les buts et le cadre du projet. On a ensuite appliqué ce cadre à un certain nombre de programmes à travers la FPO afin de déceler les besoins qui pouvaient correspondre au mandat du Secrétariat. En fournissant des occasions de discussion et en permettant de faire cadrer les programmes avec les grandes stratégies, le Secrétariat a fait naître une culture commune. À l'aide de ce processus, il a combiné les compétences en leadership associées à la promotion de l'esprit d'initiative et le développement d'une culture commune afin de créer un dynamisme extraordinaire au sein de la FPO.

Les conseils interministériels constituent un autre exemple selon lequel le développement d'une culture commune engendre des résultats pratiques. Le fait de réunir régulièrement les participants de différents ministères a permis d'ouvrir une brèche dans les cloisons qui séparent les ministères et de faire naître un sentiment d'interdépendance. Cette culture s'est avérée être un facteur crucial dans le soutien de la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives gouvernementales à l'échelle locale.

Gouvernance et processus d'imputabilité clairs

Dans une occasion de partenariat, un certain nombre de facteurs essentiels doivent être négociés rapidement pour garantir la compréhension des enjeux et la clarté des rôles et des responsabilités. Cette négociation exige du temps; pourtant, le fait de tenir ces discussions économise un nombre incalculable d'heures de travail en bout de ligne. Une description complète des discussions qui doivent avoir lieu ainsi que les questions détaillées à prendre en compte se trouvent dans le cahier qui est joint au présent rapport. Cependant, voici un aperçu des domaines à couvrir dans les discussions initiales :

• Objectif général	• Imputabilité
• Proposition de valeur minimale	• Respect des engagements
• Préalables	• Investissements financiers et récompenses
• Véritable nature du partenariat	• Ressources humaines nécessaires au projet
• Critères de mesure du rendement	• Ressources en infrastructure
• Efficacité	• Risques
• Finances	• Tenue de dossiers et rapports
• Relations	• Règlement des différends
• Critères d'adhésion	• Stratégie de sortie
• Gouvernance et prise de décision	• Communication

Habituellement, ces discussions doivent être tenues au plus haut niveau possible. Afin d'optimiser l'utilisation du temps de la haute direction et de réduire au minimum la duplication, les discussions devraient idéalement se tenir en deux volets.

Tout d'abord, les principes sur lesquels repose chacun de ces domaines doivent être élaborés. Ensuite, les structures, les processus et les formules réels peuvent être définis. Le fait de tenir des discussions en deux volets permet de s'assurer que l'esprit de l'entente est compris, tout comme les détails de l'entente officielle. Qui plus est, le fait d'entreprendre les discussions au niveau des principes permet à la direction de négocier un partenariat qui englobe plusieurs services ou transactions. Cela fait en sorte que les négociations qui doivent se produire au niveau de la haute direction aient lieu dès le départ, pour que le niveau de gestion suivant puisse négocier les conditions de chaque service dans le cadre de cette entente globale.

L'entente sur la structure de gouvernance et d'imputabilité est l'un des éléments clés des premières discussions. Celles-ci doivent faire en sorte que les structures comprennent :

- des comités directeurs composés de personnes habilitées à prendre les décisions;
- des processus de gestion du changement;
- des processus de gestion des problèmes et de recours à la hiérarchie;
- des échéanciers pour obtenir les approbations;
- les conséquences du non-respect des engagements convenus.

La recherche a mis en évidence peu de projets qui ont accordé suffisamment de temps à la négociation des conditions de l'entente dans tous les domaines mentionnés ci-dessus en ce qui a trait tant aux principes qu'aux détails. Dans certains cas, on a négocié les détails, mais pas les principes. Dans d'autres, les discussions ont été relativement superficielles et n'ont pas permis d'harmoniser les attentes générales. Ce processus prend un temps considérable qui, souvent, est difficile à trouver. Malheureusement, le temps négligé dans les premières étapes sera la cause de retards importants aux étapes ultérieures d'un projet.

Planification intégrée

Les projets de partenariat sont nécessairement plus complexes que les initiatives propres à un seul ministère et la planification doit en tenir compte. Voici certains des domaines essentiels où les leçons tirées seront utiles à l'avancement du partenariat.

Communication

Les communications comportent deux aspects dont il faut tenir compte :

- les communications avec les principaux intervenants;
- les communications au sein de l'équipe de projet.

Les communications au sein d'équipes composées d'intervenants de plusieurs ministères sont difficiles à établir à cause de la nécessité d'atteindre deux objectifs incompatibles :

- la synchronisation des processus importants de communication (c.-à-d. que, lorsqu'on communique avec les intervenants, les employés d'un partenaire ne peuvent être informés avant ceux des autres);
- la rapidité de diffusion des communications pour une prise de décision efficace.

Ce processus est particulièrement difficile au sein du gouvernement à cause des processus interminables d'approbation. Des communications efficaces en temps opportun au sein d'une équipe de projet sont essentielles et les processus opérationnels associés à l'approbation des communications ne répondent généralement pas à ces besoins. Il est essentiel que toutes les Directions des communications de chaque organisme partenaire ainsi que les commanditaires principaux du partenariat s'assoient et négocient les processus et les délais d'approbation des différents types de communication qui viendront appuyer les besoins de l'équipe du projet. Cette négociation est essentielle pour garantir que les retards de communication ne ralentissent pas la progression générale d'un projet.

La communication continue au sein du projet est tout aussi essentielle. Il est nécessaire d'investir dans ce domaine, non seulement dans l'infrastructure de partage des connaissances et de l'information nécessaire pour soutenir l'équipe du projet, mais également dans les réunions entre personnes. Malheureusement, ces réunions sont souvent onéreuses, mais elles fournissent un niveau plus élevé de communication qu'on ne pourrait le faire autrement. Le fait d'avoir recours à la direction du projet comme pivot ne suffit pas pour maintenir la cohérence de l'équipe tout au long du projet. Les réunions sont nécessaires pour assurer constamment cette cohérence, résoudre les problèmes et conserver l'énergie et le dynamisme de l'ensemble. En fait, l'une des principales tâches du chef de projet est de faciliter un meilleur échange de points de vue et d'idées parmi les membres de l'équipe.

Le Bureau des services communs (BSC) est un bon exemple d'utilisation régulière des communications. Dès les premiers jours, la direction a reconnu que la création d'une organisation intégrée comprenant 58 emplacements qui partagent la même culture représentait un défi. Le Bureau a investi massivement dans un certain nombre de moyens de communication pour s'assurer que les employés demeurent fidèles à la vision du gouvernement. Les chefs de service ont mis sur pied un certain nombre d'ateliers pour les employés portant sur des thèmes importants et ont tenu une série annuelle d'ateliers d'une ou deux journées qui regroupaient de 100 à 150 employés en même temps pour se pencher sur la nature, l'évolution et la mise en œuvre des principales stratégies et orientations. Ainsi, tous les employés ont pu comprendre clairement les nouvelles orientations du BSC et s'ajuster à ces orientations dans leurs activités quotidiennes.

Ressources humaines

Les projets complexes ont besoin de personnel « infrastructurel » et de personnel de projet pour procéder à l'analyse et à la mise en œuvre des exigences de fonctionnement du projet. Au moment de la dotation en personnel des projets, on oublie souvent de s'assurer d'y engager les ressources nécessaires sur les plans du financement, de la gestion de contrats, de la gestion de projets, des ressources humaines, de la gestion du changement et des communications. La gestion de projets en particulier est un domaine qui requiert beaucoup d'attention. Il est essentiel de s'assurer que le gestionnaire de projet choisi possède l'expérience

nécessaire pour mener à bien ce genre de projet intégré. Il est également extrêmement important de s'assurer qu'il a l'autorité nécessaire pour s'acquitter de sa tâche avec efficacité. Un certain nombre de participants ont indiqué que le changement de direction constituait un point tournant du projet.

Financement

Le besoin de financement à long terme durable est crucial dans le cas des projets intégrés. Le fait d'établir et de modifier la portée des projets coûte cher, tout comme celui de soutenir les processus de production de rapports et demandes de financement associés aux engagements de financement nébuleux. Cela est particulièrement vrai lorsqu'on tente de s'associer au secteur privé. Quand une entreprise privée investit des fonds et des ressources, les intervenants exigent un engagement clair de la part du gouvernement avant d'y investir leurs propres ressources.

Partage et gestion du risque et des récompenses

Un partenariat implique le partage des risques et des récompenses entre les partenaires. La gestion du risque et des récompenses doit être clarifiée et comprise par tous les intervenants.

Mise en œuvre


Il faut que tous comprennent bien ce qu'il est possible de faire, la façon dont cela se produira et le temps qu'il faudra. De plus, il faut qu'il y ait un engagement constant afin de produire une transformation durable.

Gestion continue des relations

La confiance est un facteur vital de tout partenariat. Elle se développe entre les individus, et non pas entre les organisations, et elle découle des relations qui se forment dans un contexte qui n'est pas toujours strictement relié au projet en cours. La confiance exige un investissement à tous les niveaux et elle repose sur la transparence, la connaissance et la compétence qui, en retour, sont source de crédibilité au sein de la relation.

L'établissement d'une relation durable exige de prendre régulièrement le temps de se rencontrer en personne, un personnel dévoué qui dispose du temps, des aptitudes et des ressources nécessaires pour investir dans la relation et la volonté de s'adapter à l'évolution des circonstances. Il faut faire un effort constant pour s'assurer que les ententes conclues au début demeurent en vigueur tout au long de l'existence de l'entreprise. Cette fonction permanente permet également de gérer tout problème dès qu'il se manifeste, à un moment où il est relativement facile à résoudre.

Il y a plusieurs exemples d'organismes qui ont investi de façon permanente dans la gestion des relations. L'un de ceux-ci illustre l'importance d'un investissement permanent dans de telles relations; il s'agit de la Division des politiques et des services de protection du consommateur du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, qui gère les relations avec un certain nombre d'associations sectorielles ainsi qu'avec Teranet. La relation avec Teranet a très bien commencé et plusieurs objectifs ont été atteints. Au fil des ans, l'investissement constant dans la gestion de la relation a diminué et les besoins du partenariat sont



graduellement devenus secondaires face aux attentes divergentes des deux partenaires. Heureusement, cette dynamique a été remarquée et les deux partenaires ont fourni des efforts considérables pour corriger la situation. Il est devenu évident que le partenariat avait besoin de nouvelles structures de gouvernance, car celles qui étaient en place ne suffisaient plus, et les deux partenaires ont travaillé fort pour résoudre les problèmes. Aujourd'hui, le partenariat se porte bien et les partenaires investissent constamment dans la relation avec Teranet pour faire en sorte que tout nouveau problème soit cerné et résolu avant qu'il puisse détruire le partenariat ainsi que ses objectifs.

Le cahier du partenaire

Les concepts, les connaissances et l'expérience accumulés dans le cadre de la recherche, des ateliers et des consultations menés relativement à la *Stratégie de partenariat pour les initiatives horizontales* constituent la base d'un **Cahier du partenaire** qui vise à soutenir les partenariats permanents. Le Cahier du partenaire est un document d'accompagnement de cette stratégie qui a pour objet de fournir une démarche pratique pour définir, entreprendre et gérer des partenariats de prestation de services. Le but est de bâtir des partenariats solides et sains afin d'atteindre l'excellence en matière de service à la clientèle tout en rationalisant les ressources nécessaires aux initiatives interministérielles, intergouvernementales et intersectorielles.

Le Cahier du partenaire se divise en deux parties :

- Section 1 – Concepts – donne un aperçu des raisons de constituer un partenariat;
- Section 2 – Processus officiel de partenariat – un guide « pratique » à l'intention du spécialiste des partenariats qui expose une démarche pas à pas du développement et de la gestion proactifs des partenariats.

L'utilisation du cahier permet :

- de définir clairement et de comprendre la proposition de valeur;
- d'améliorer la compréhension des besoins, des attentes et des motivations du partenaire;
- de consolider la base de négociation des conditions du partenariat;
- de bien comprendre les rôles et les responsabilités;
- de mieux comprendre de part et d'autre les avantages du partenariat;
- d'accroître les chances d'obtenir de meilleurs résultats plus rapidement et à moindre coût, permettant aux différents organismes de se concentrer sur leurs activités principales.

Certains outils du cahier reposent sur des processus déjà établis comme les principes et les directives de gestion de projet et de gestion des risques. Nous reconnaissons par le fait même que la FPO est en voie de mettre en place certains des éléments fondamentaux. D'autres outils et modèles, surtout ceux qui se rapportent davantage au partenariat, sont nouveaux pour la FPO. Nous estimons qu'en acquérant une meilleure compréhension du processus de partenariat, une démarche d'amélioration constante sera nécessaire pour que les processus et les outils évoluent en parallèle.



Stratégie de partenariat des initiatives horizontales

Études de cas



Études de cas

Introduction

Bien qu'il y ait de nombreux autres exemples de succès d'initiatives de partenariat dans la FPO, les trois études de cas suivantes présentent différents types d'initiatives de partenariat couronnées de succès et illustrent la façon dont les principaux facteurs critiques de succès ont contribué à l'atteinte des résultats. De même, les études de cas démontrent l'existence au sein de la FPO d'une riche expérience sur laquelle on peut se baser pour aller de l'avant.

Conseils interministériels

Facteurs critiques de succès démontrés

Engagement de la direction

But et culture partagés

Planification intégrée

Gestion continue des relations

Contexte

L'étude de cas suivante démontre comment les relations interministérielles peuvent se développer et s'épanouir malgré un manque de ressources et avoir des répercussions concrètes sur l'efficacité de la Fonction publique de l'Ontario (FPO).

La création des conseils interministériels au cours des années 1980 était motivée par une recherche d'efficacité en raison des compressions budgétaires du gouvernement. Les hauts fonctionnaires d'un certain nombre de ministères ayant leurs bureaux dans la même localité se sont réunis pour former des groupes qui dépassaient les limites ministérielles. Des conseils ont ainsi vu le jour, notamment à London, Thunder Bay, Barrie et Kitchener.

Au départ, il n'y a eu aucun effort de normalisation de ces comités; ils avaient des noms différents (p. ex., *Comité de liaison de la fonction publique*, *Comité interministériel de la haute direction*) et chacun fonctionnait selon les besoins de la collectivité. Cependant, comme le rôle des comités prenait davantage d'importance dans le plan d'action du gouvernement, leur mode de fonctionnement est devenu de plus en plus structuré.

Les comités ont commencé à se développer au milieu des années 1990, lorsque la secrétaire du Conseil des ministres a commencé à promouvoir le décloisonnement des ministères. Dans le cadre de ce plan d'action, elle a appuyé les comités interministériels et les conseils régionaux qui se formaient. Forts de cet appui, les comités se sont développés, se sont normalisés et ont commencé à collaborer entre eux dans l'ensemble de la province. Au cours de cette période, le nombre de comités locaux est passé de cinq à vingt et deux modèles se sont distingués. Dans l'Est de l'Ontario, en 1992, l'*Eastern Regional Directors' Council* (conseil des directeurs régionaux de l'Est) a été formé pour échanger des renseignements stratégiques à propos du développement économique régional. Ensuite, des comités locaux ont été créés dans les principaux centres administratifs : Ottawa, Kingston et Peterborough. Dans le Nord et l'Ouest, c'est l'inverse qui s'est produit. Les comités et conseils locaux ont été créés avant l'avènement des organisations régionales. Un organisme provincial de coordination appelé le Forum des présidents a été créé; il s'appelle désormais le Conseil interministériel provincial. Au fur et à mesure que le nombre de conseils grandissait, la cohésion d'un conseil à l'autre s'est améliorée. Tous les conseils portent désormais le même nom et ont un cadre de référence commun.

Engagement de la direction

L'appui de la secrétaire du Conseil des ministres à l'égard de ces conseils était inébranlable et ceux-ci étaient clairement considérés comme des éléments clés de l'intégration du travail de la FPO. Ce soutien a constamment été démontré de différentes façons :

- Un sous-ministre parraineur a été désigné pour chacune des quatre régions. Le rôle de ces parraineurs était de faciliter le décloisonnement et de rendre possible l'intégration interministérielle des activités.
- Les conseils interministériels étaient appuyés à diverses occasions, y compris dans les échanges de vues entre hauts fonctionnaires et autres forums publics.
- La secrétaire du Conseil des ministres a rencontré les conseils plusieurs fois par année pour comprendre les progrès réalisés, les défis auxquels ils faisaient face et le soutien dont ils avaient besoin.
- Le soutien aux conseils interministériels a été ajouté au contrat axé sur le rendement de chaque sous-ministre.
- Les résultats de ces conseils ont été récompensés par une prime au rendement de 1 %.

Il s'agit d'un exemple évident de la façon dont le leadership officiel aide à appuyer et à galvaniser le leadership qui s'est manifesté naturellement dans chaque collectivité.

Non seulement la haute direction s'est-elle engagée, mais les dirigeants au niveau opérationnel ont également relevé le défi de la réussite des conseils interministériels. Comme l'ont si bien dit les participants à l'atelier des pratiques exemplaires de la Stratégie de partenariat des initiatives horizontales, « les projets clients qui connaissent le succès le plus complet semblent être des projets locaux. Une bonne stratégie consiste à prendre ces pratiques exemplaires et à les étendre à l'échelle provinciale. La seule mise en garde est qu'il faut penser à la façon dont les projets pilotes peuvent être mis à l'échelle avant d'aller trop loin². »

But et culture partagés

D'entrée de jeu, le but des conseils interministériels a été clairement énoncé tout en demeurant suffisamment souple pour évoluer. Au départ, ces groupes avaient pour objet de partager :

- des renseignements. Le rôle de laboratoire de pensée a toujours été l'une des priorités les plus importantes. Les ministères font face à de nombreux problèmes similaires. En discutant des stratégies employées par chaque organisation pour les régler, les idées les plus novatrices et les plus efficaces peuvent être amenées sur la table;
- la formation. Cours interministériels et accès aux initiatives de formation des uns et des autres;
- les gains de rendement. Il y a une kyrielle d'exemples où les ministères ont économisé des fonds en collaborant pour fonctionner de façon plus efficace;
- le personnel. Le partage de l'expérience locale dans des domaines spécialisés comme les ressources humaines (RH) ou les technologies de l'information (TI) a permis à tous les ministères de fonctionner de façon plus efficace.

² Atelier sur les pratiques exemplaires, Rapport n° 3, Pertinence et actualité

Tout au long de l'évolution et de l'arrivée à maturité des conseils, leurs objectifs se sont modifiés en conséquence. Les conseils sont devenus un mécanisme important de prestation de services intégrés à l'échelle locale. Actuellement, les activités des conseils interministériels sont réparties en trois domaines :

- la prestation de services intégrés;
- le perfectionnement des ressources humaines;
- le soutien des initiatives gouvernementales qui comportent des implications allant au-delà des cloisonnements ministériels et l'apport de commentaires en ce domaine.

Planification intégrée

Les réussites des conseils interministériels sont trop nombreuses pour qu'on en dresse une liste exhaustive dans le cadre de cette étude de cas. Les exemples suivants de résultats concrets servent à souligner la valeur de la planification intégrée et les possibilités qui en découlent.

- Les conseils ont été fort utiles à la mise en place des comptoirs communs. Chaque région avait un projet d'instauration de comptoirs communs dans différentes collectivités. À chaque endroit, un directeur a été nommé pour que ce projet devienne réalité. Le conseil était le lieu de rencontre où les gens se retrouvaient pour résoudre les problèmes et rendre compte des progrès réalisés au fil de l'évolution du projet. C'est par l'intermédiaire des conseils que les ministères ont fourni le personnel de départ des comptoirs communs en puisant dans leurs propres ressources. Le leadership et le but commun ont été déterminants dans cette réussite.
- À Timmins, dans les jours précédant l'impartition de l'entretien des routes par le ministère des Transports (MTO), la machinerie lourde utilisée par le ministère des Richesses naturelles (MRN) dans le cadre du programme Parcs Ontario a été prêtée au MTO au cours de l'hiver. Cela a permis d'augmenter la capacité du MTO d'entretenir les routes, d'épargner au MRN les coûts associés à l'entreposage hivernal et, d'un point de vue gouvernemental, d'utiliser plus efficacement des éléments d'actif dispendieux.
- Les Conseils interministériels ont grandement contribué à l'efficacité de l'intervention d'urgence de la province lors de la crise du verglas de 1998. En utilisant le réseau créé par les conseils interministériels, les ministères ont été en mesure de réagir à la situation d'urgence de façon concertée grâce à l'intégration des communications, au partage des ressources matérielles et à la formation de réseaux de bénévoles.
- Le partage des bureaux par plusieurs ministères dans des villes comme London, Kingston, Sault Ste. Marie, Timmins et Peterborough a été instauré ou mis en œuvre par les conseils locaux ou régionaux. Cela a permis d'offrir un meilleur service à la clientèle et d'économiser des millions de dollars.
- Au début des années 1990, les conseils interministériels ont entrepris un important exercice administratif d'achat dans le comté de Wellington. Les directeurs généraux de l'administration ont cerné les principaux besoins en matière d'achat, puis des membres du personnel de la FPO, du comté de Wellington et des villes de Guelph et de Cambridge ont collaboré pour préparer des accords permanents et des

appels d'offres conjoints. Lorsqu'on a commencé à regrouper les besoins, les coûts ont connu une chute importante – surtout en ce qui concerne les véhicules loués.

- Le Centre de développement du leadership offre une excellente formation aux gestionnaires de la FPO, mais les coûts sont très élevés dans le cas de ceux du Nord de l'Ontario pour assister aux cours à cause des frais de déplacement. Avant que les conseils interministériels règlent cette question, les gestionnaires du Nord ne suivaient en moyenne qu'un cours chaque année contre trois pour ceux du Sud. En travaillant ensemble pour obtenir une masse critique de participants, le Centre de développement du leadership a pu offrir des cours dans le Nord, ce qui a permis à un plus grand nombre de gestionnaires d'y assister et réduit les coûts en permettant aux participants de se rendre à Sudbury, à Sault Ste. Marie ou à Timmins en voiture plutôt que de se rendre à Toronto en avion.
- Un plan intégré a été élaboré pour les groupes de relève de la FPO dans le Nord de l'Ontario. Ce plan donne l'occasion à chaque ministère de proposer une liste de groupes de relève qui conviennent à tous les ministères. Les détachements et les affectations intérimaires sont d'abord offerts à ceux dont le nom figure sur la liste de relève. Le système a démontré son efficacité; environ une affectation est effectuée chaque mois à l'aide de ce système. Au moment de la rédaction de la présente étude de cas, une proposition recommande de mettre sur pied un programme de recrutement par Internet pour permettre aux personnes qui participent à un groupe de relève d'avoir un accès plus facile aux offres. Cela amplifiera probablement la réussite du programme.
- Le Programme de stages de l'Ontario du Nord est coordonné par le ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM) au nom du Conseil interministériel du Nord. Par le passé, les possibilités de stage de première année ne trouvaient pas preneur et les stagiaires ne trouvaient pas de stage en raison des difficultés géographiques que présentait l'acceptation d'un emploi dans le Nord. Le MDNM a entrepris des discussions avec le Conseil interministériel du Nord et proposé de coordonner le traitement de toutes les demandes et de se charger d'interviewer tous les candidats du Nord de l'Ontario. Le fait que ce travail soit coordonné dans le Nord a permis aux stagiaires de demeurer dans leur collectivité tout en favorisant l'expérience et les contacts interministériels.
- Il y a des conseils interministériels régionaux des ressources humaines dans les régions est et ouest. Ils fournissent une occasion de réseautage aux professionnels des ressources humaines et un forum pour travailler à des initiatives communes.
- Les conseils interministériels s'engagent également dans la formation et d'autres occasions d'apprentissage comme les conférences du personnel, les forums sur le leadership et un certain nombre de conférences intergouvernementales pour permettre aux employés de différents niveaux et de différents ministères d'interagir entre eux. Grâce au programme interministériel de possibilités d'apprentissage, les experts de la formation de différents ministères se réunissent pour analyser les besoins d'apprentissage communs que le personnel a classés comme prioritaires. Ce groupe trouve ensuite un fournisseur, s'occupe de trouver un local, puis administre le cours. Cette planification et cette mise en œuvre coordonnées font en

sorte que les besoins de formation soient comblés à différents endroits de la province.

- Les conseils interministériels soutiennent un certain nombre d'initiatives gouvernementales comme le Réseau d'information sur les ressources humaines (RIRH), le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) et le Bureau des services communs (BSC).

Gestion continue des relations

Une autre clé de la réussite des conseils interministériels est le développement d'une culture d'interdépendance. Par le biais des relations nouées dans ces groupes, les gens ont commencé à agir d'un point de vue holistique plutôt qu'en pensant ministère par ministère. Sans les forums nécessaires pour créer cette interdépendance, les négociations se concentrent souvent sur les positions des uns et des autres et il y a nécessairement des gagnants et des perdants. Les forums comme les conseils interministériels favorisent un climat de confiance où un partenaire est prêt à reculer un peu dans une situation particulière en sachant que les autres partenaires en feront autant à un autre moment.

Perspectives d'avenir

En ce qui concerne l'avenir, les conseils espèrent jouer un rôle décisif dans l'élimination complète des cloisonnements verticaux qui ont toujours existé en ce qui a trait à la prestation des services sur le terrain. Ils espèrent promouvoir une identité visuelle commune pour l'ensemble du gouvernement de sorte que les citoyens reconnaissent d'abord le Gouvernement de l'Ontario, plutôt qu'un ministère en particulier. Ils comptent également se servir de leur réussite en utilisant le modèle interministériel qu'ils ont élaboré pour abattre les barrières entre les paliers provincial, fédéral et municipal de gouvernement.

Tribunal du logement de l'Ontario et Centres d'information du gouvernement

Facteurs critiques de succès démontrés

Engagement de la direction

But et culture partagés

Planification intégrée

Gestion continue des relations

Contexte

Le partenariat entre le Tribunal du logement de l'Ontario (TLO) du ministère des Affaires municipales, le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) et le ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM) a été choisi pour faire l'objet d'une étude de cas parce qu'il démontre une nette amélioration du service à la clientèle tout en réalisant des économies de coûts. Les ministères ont collaboré pour fournir les services du TLO dans les Centres d'information du gouvernement (CIG); le MDNM gère les CIG dans le Nord en vertu d'un protocole d'entente avec le MSCE.

Le TLO est un organisme de l'Annexe 1 qui a été créé il y a cinq ans. Il compte un bureau central, 17 bureaux satellites et un centre d'appels virtuel qui fait le lien entre les bureaux dans toute la province. Le tribunal a deux fonctions premières :

- régler les différends entre propriétaires et locataires;
- fournir des renseignements sur la *Loi de 1997 sur la protection des locataires*.

Le TLO traite chaque année environ 80 000 différends et 800 000 appels téléphoniques; son travail représente près de 50 p. 100 du nombre total de différends réglés par le gouvernement.

Les services au comptoir dans l'ensemble de la province sont essentiels à la réussite du TLO. Si les clients ont la possibilité de porter plainte par d'autres moyens, la plupart préfèrent le faire en personne. Au départ, le TLO se servait du réseau d'émetteurs privés (REP) du ministère des Transports (MTO) comme passerelle d'accès pour les clients au comptoir, mais il a commencé à chercher un autre réseau lorsqu'il est devenu évident que le coût était non seulement astronomique pour le TLO, mais que les clients n'appréciaient pas le fait de divulguer leurs renseignements à un intermédiaire du secteur privé. En octobre 2001, le TLO, le MSCE et le MDNM ont commencé à étudier l'idée de former un partenariat pour fournir les services du TLO.

Ils en sont venus à une entente selon laquelle les services de plainte du TLO seraient transférés des centres de dépôt de documents privés à faible volume aux CIG et les bureaux du service à la clientèle du TLO à volume élevé seraient hébergés dans les CIG.

L'initiative a profité clairement aux deux parties : le TLO a réalisé une économie ponctuelle d'environ 500 000 \$ et s'attend à épargner un autre million de dollars au

cours des trois prochaines années, alors que le MSCE a profité de l'ajout d'une nouvelle source de recettes pour les CIG. L'avantage mutuel provenait du fait que le volume de certains bureaux du TLO ne justifiait pas l'emploi de plus d'un employé à temps plein. Sur le plan logistique cependant, un bureau doit disposer d'au moins deux personnes compte tenu des pauses repas, des vacances et des congés de maladie, etc. La question de la sécurité des personnes ne doit pas être sous-estimée non plus. Habituellement, le personnel du TLO travaillait dans un endroit relativement isolé et avait affaire à des propriétaires et des locataires en colère. La cooccupation a atténué ce problème et permis de partager les coûts de la sécurité. De plus, les employés des bureaux ainsi partagés ont plus l'impression de faire partie d'une équipe qu'avant cette initiative. Le MSCE a profité du soutien à sa stratégie gouvernementale de services au comptoir, ainsi que de la présentation du réseau des CIG comme solution de rechange rentable pour les autres ministères qui offrent des services au comptoir.

Engagement de la direction

Le leadership dont ont clairement fait preuve les organismes partenaires à tous les niveaux a été d'une importance capitale pour la réussite de ce partenariat. Au niveau politique, le ministre des Affaires municipales et du Logement a fourni des directives claires et le soutien nécessaire à l'intégration. Cet appui a été d'autant plus manifeste que le ministre s'est assuré que le projet d'intégration faisait partie du contrat axé sur le rendement du sous-ministre. Au MSCE, le SMA et le directeur responsable des CIG ont fourni des directives et un soutien semblables et ils ont fait en sorte que le MSCE prenne les mesures voulues pour assurer une intégration sans heurt des services du TLO. Tous les dirigeants ont donné des instructions claires tout au long du projet et soutenu les responsables à tous les niveaux de l'organisation par leur enthousiasme.

But et culture partagés

L'établissement d'un but ou d'un objectif commun constitue un facteur important de toute relation et, dans la mesure du possible, cela devrait être décidé conjointement par les partenaires et non pas imposé par l'un d'eux. Les gestionnaires au niveau opérationnel des organismes partenaires ont tenu une série de discussions ouvertes et transparentes sur les résultats et les préalables nécessaires à la réussite du projet. Le cadre financier a également été clairement défini au début du projet. Une analyse a été effectuée pour évaluer les répercussions de la transition. Il en est résulté une compréhension mutuelle des rôles et des responsabilités de chaque groupe et une relation étroite fondée sur une compréhension commune de l'objectif général : fournir à la population un accès pratique aux services et aux renseignements du gouvernement.

Le TLO n'avait, au moment des négociations, aucune affaire en souffrance et il lui était indispensable de maintenir ce niveau de service. Des directives claires quant aux exigences par rapport aux éléments négociables ont mené à une compréhension commune de l'importance du client et ont eu des répercussions positives sur le service à la clientèle. Les clients du TLO apprécient le fait que, même si plusieurs services leur sont offerts au même endroit, une personne distincte s'occupe de leurs besoins en ce qui concerne le TLO. Lors d'un sondage effectué par le MSCE aux comptoirs où les services avaient été transférés des Centres de dépôt de documents,

les clients ont réagi favorablement au changement et, en fait, ils ont mentionné que les CIG étaient préférables aux Centres de dépôt de documents.

Planification intégrée

Des réunions régulières ont été tenues pour définir, ensemble, tous les aspects de la transition vers la prestation intégrée des services du TLO par l'intermédiaire des CIG. Cela comprend l'environnement opérationnel, les problèmes reliés aux processus et les normes de service à la clientèle. De façon plus précise, l'annulation du contrat en cours avec le REP du MTO a été coordonnée avec le MTO bien avant l'avis officiel pour garantir une transition sans heurt du service.

Leçons apprises

En rétrospective, les domaines qui n'ont pas fonctionné aussi bien qu'ils l'auraient pu avaient trait à la logistique du projet. Il fallait être plus clair dès le départ en ce qui concerne les processus de communication et les réunions. Un cadre de travail convenu pour permettre de synchroniser les résultats sans allonger les délais aurait aidé à rationaliser une partie des interactions. Il fallait également consentir plus d'efforts pour faire en sorte que tous les intervenants des organisations verticales aient une vision cohérente du projet. Certaines incohérences ont été décelées d'un bureau à l'autre, tant sur le plan de la philosophie que sur celui de l'énergie. Enfin, il y avait place à l'amélioration en ce qui a trait à l'efficacité de l'interaction au niveau local et à la délégation de la prise de décision aux niveaux subalternes.

Gestion continue des relations

Selon les deux partenaires, le processus dans son ensemble est un succès retentissant. Compte tenu du succès général de cette phase initiale du partenariat, le MSCE et le TLO ont convenu d'élargir le partenariat pour fournir des services dans plus de 60 CIG. Actuellement, des travaux sont en cours afin de rationaliser les domaines où les projets pilotes ont fait ressortir un manque d'efficacité. Il existe une culture commune de coopération et d'engagement en matière d'amélioration constante de la part de chaque intervenant. Comme dans tout bon partenariat, les détails de l'entente évoluent en fonction des changements de contexte et des besoins des personnes en cause.

Recrutement des jeunes dans la FPO

Facteurs critiques de succès démontrés
Engagement de la direction
But et culture partagés
Gouvernance et processus d'imputabilité clairs (en cours)
Planification intégrée (en cours)
Gestion continue des relations (en cours)

Contexte

Cette initiative était dirigée par les sous-ministres John Burke, du ministère des Richesses naturelles (MRN), et Kevin Costante, du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU), dans le cadre de la stratégie de partenariat des initiatives horizontales. La sous-ministre Sandra Lang, du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE), a également apporté son soutien au partenariat. L'objectif de ce partenariat est double :

- établir une entente globale qui entraînera des initiatives précises axées sur les clients, faisant intervenir les quatre partenaires en vue d'opérer des améliorations sur les plans du service à la clientèle ou de l'efficacité et de l'efficience;
- mettre à l'épreuve les principes, les recommandations, les outils et les modèles de la stratégie de partenariat des initiatives horizontales.

Voici la séquence des événements qui ont mené au partenariat modèle; elle démontre combien il est important d'affecter les ressources nécessaires dès le début de toute relation interministérielle.

- Les objectifs du partenariat énoncés par les sous-ministres parraineurs ont été déterminés à l'aide d'un processus d'entrevues.
- Afin d'assurer la compréhension commune des objectifs généraux de la stratégie de partenariat des initiatives horizontales, une réunion officielle de lancement a été tenue avec les sous-ministres, le sous-ministre adjoint et les principaux directeurs et gestionnaires des organismes partenaires. Les discussions portant sur certaines initiatives du partenariat n'auraient pas été couronnées de succès si les objectifs de la relation n'avaient pas été clairs.
- On s'est alors mis au travail pour déterminer les initiatives potentielles qui permettraient de fournir un service à la population dans le cadre d'un partenariat entre les ministères. Parmi les possibilités évoquées, l'emploi des jeunes a été considéré à la fois comme opportun et essentiel à la lumière des mandats principaux. On a convenu immédiatement que le SCG était partie prenante dans cette initiative et on l'a invité à se joindre au partenariat.
- Les rencontres suivantes ont porté principalement sur les exigences de base de chaque partenaire avant qu'il s'engage dans le partenariat. Cela a aidé les partenaires à comprendre les différentes perspectives en jeu, ce qui était nécessaire afin d'éviter que des problèmes ne surviennent plus tard lorsque les investissements et les attentes seraient bien plus élevés. Les partenaires sont parvenus à une entente sur les résultats et les préalables qui formeraient la base

d'un cadre de travail de haut niveau pour l'engagement d'un vaste éventail d'intervenants.

- L'élaboration du cadre de travail s'est poursuivie au cours d'un atelier d'une journée auquel participaient environ trente intervenants des ministères partenaires.
- Afin de démontrer leur engagement à l'égard de la relation et des résultats concrets attendus de cette initiative, les sous-ministres du MRN, du MFCU et du MSCE ont ouvert la réunion. Les ministères se sont ensuite séparés en groupes pour établir les attentes minimales qui, selon eux, permettraient d'assurer la réussite du partenariat. Dans le processus de partage de ces renseignements avec les autres partenaires, les négociations, les discussions et la validation ont permis de dégager un ensemble de résultats minimaux pour le partenariat global.
- En se servant de ces résultats minimaux comme « préalables », les participants se sont ensuite affairés à établir les principes (p. ex., indicateurs de rendement, imputabilité, investissements et récompenses) qui constitueraient le fondement d'une entente globale régissant la relation entre les quatre ministères. Toute initiative particulière qu'ils décideraient d'entreprendre suivrait ces lignes directrices et principes.
- Ce cadre de travail (principes, résultats et préalables) a été présenté à un groupe plus important d'intervenants opérationnels lors d'un deuxième atelier d'une journée.
- Comme les relations s'établissent entre des personnes et non entre des organismes, la continuité de tout projet est extrêmement importante pour en assurer la réussite. Compte tenu de cela, quinze participants qui avaient contribué à l'élaboration du cadre de travail ont été sélectionnés pour le deuxième atelier. Quinze nouveaux participants ont été choisis spécialement pour ajouter une perspective opérationnelle à l'initiative de recrutement des jeunes dans la FPO.
- La réunion s'est terminée lorsque les sous-ministres ont exprimé leur engagement et leur soutien constants à trois niveaux :
 - régler les grands problèmes qui rendent les partenariats difficiles;
 - soutenir le partenariat dans son ensemble au sein des quatre ministères;
 - fournir le soutien nécessaire à l'initiative de recrutement des jeunes dans la FPO.
- En élaborant l'entente avec les autres, chaque partenaire s'est senti responsable de la réussite de la relation.

Engagement de la direction

D'entrée de jeu, les coparraineurs se sont engagés à fond dans cette relation et ont fait en sorte que leur organisme respectif s'engage non seulement envers le concept de collaboration, mais également envers les résultats concrets qui découleront du partenariat. Ce niveau élevé de leadership exige beaucoup de temps et un intérêt marqué à fournir des directives et des conseils et à engager les ressources nécessaires de la part des organismes respectifs.

Les SMA se sont occupés du cadre général du partenariat et de l'occasion particulière. Ils ont assisté aux deux ateliers et se sont assurés que les participants appropriés de leurs organismes respectifs y assistent aussi.

But et culture partagés

Les agendas chargés des membres de la haute direction rendent souvent difficile l'organisation de rencontres, surtout en grands groupes. Ce fut le cas au début de la

planification de ce partenariat et les premières discussions d'encadrement ont surtout été bilatérales. Cela a donné lieu à quelques malentendus, qui ont plus tard été résolus lorsque les quatre partenaires se sont rencontrés. Cela prouve qu'il est important de consacrer le temps voulu à l'étape de l'exploration de la relation afin que les bonnes personnes se retrouvent à la même table pour les discussions multilatérales.

Durant une série de discussions, les intervenants à tous les niveaux des organisations verticales de l'ensemble des partenaires ont commencé à mieux comprendre ce qui devait être accompli et les stratégies à employer pour atteindre ces objectifs. La compréhension de haut niveau s'est améliorée au fil de la discussion sur le recrutement des jeunes dans la FPO. Les attentes en matière de résultats pour l'ensemble du partenariat ont été partagées et convenues par tous les partenaires présents à l'atelier et, le cas échéant, les différences ont fait l'objet de négociations pour en arriver à un ensemble de résultats généraux que les quatre ministères pouvaient approuver.

L'atelier sur le recrutement des jeunes et leur fidélisation a lancé le processus de création d'une culture commune en soutenant les relations, une langue et une terminologie communes et une culture de travail parmi les partenaires engagés dans cette initiative.

Il sera nécessaire d'assurer l'engagement continu des partenaires et de faire participer éventuellement d'autres groupes au fil de l'évolution de cette initiative. Les discussions sur la façon et le moment d'augmenter le nombre d'intervenants ont été abordées par les intervenants présents à l'atelier de recrutement des jeunes dans la FPO.

Autres facteurs critiques de succès

Le partenariat devra progresser avant que nous abordions les autres facteurs critiques de succès. Tous les partenaires se sont engagés à continuer d'investir du temps dans la relation pour garantir la réussite à la fois de la relation et de l'initiative.



Conclusion

Les études de cas démontrent qu'en concentrant ses efforts sur l'incorporation des facteurs critiques de succès dans une initiative de partenariat, on améliore les chances de créer un partenariat durable tout au long du cycle de vie du projet. De même, elles illustrent le fait que les partenariats ne sont pas uniquement un ajout au travail régulier, mais qu'ils représentent un changement de culture. Les partenariats couronnés de succès reposent sur les compétences et exigent un engagement indéfectible à tous les niveaux et la reconnaissance des efforts et de l'énergie des membres de l'équipe. En tirant parti de cette expérience pour consigner les pratiques exemplaires et élaborer des outils et des modèles permettant de soutenir les partenariats, la stratégie de partenariat est un instrument de transformation.