



*Pratiques exemplaires
en matière de partenariat
au gouvernement du Canada*



Numéro 2

Février 2007

UN MODÈLE DE PARTENARIATS RÉUSSIS





Pratiques exemplaires en matière de partenariat au gouvernement du Canada



Numéro 2

Février 2007

Un modèle de partenariats réussis

APPROCHE À DEUX ÉTAPES

La présente page contient des considérations essentielles qui sous-tendent chaque décision de partenariat. Les éléments clés se divisent en deux catégories : la **valeur stratégique** et les **éléments structureux**.



LES PARTENARIATS : UNE BONNE PISTE DE SOLUTION? - VALEUR STRATÉGIQUE

MANDAT - Comment l'entente de partenariat contribue-t-elle à la réalisation du mandat et des priorités de votre programme, du ministère et du gouvernement du Canada?

ÉTHIQUE - L'entente de partenariat est-elle compatible avec les valeurs et l'éthique de la fonction publique?

RISQUES - Quels sont les risques liés à l'entente de partenariat, et les coûts de la gestion de ces risques?

VALEUR - Quelle est la proposition de valeur et comment sera-t-elle évaluée?



POUR ASSURER LE SUCCÈS DU PARTENARIAT - ÉLÉMENTS STRUCTURAUX

DIRECTION - Y'a-t-il un partenaire qui se charge de la direction de l'activité ou est-ce que ce la direction de l'activité est partagée par les partenaires? Qui est responsable de l'entente de partenariat ou qui la dirige? La gestion, la responsabilité et le risque incombent davantage à la partie qui est responsable de l'entente de partenariat ou qui la dirige qu'aux autres partenaires.

LIEN ENTRE LES OBJECTIFS - Quel est le lien entre les objectifs? Plus les partenaires ont de choses en commun, plus ils sont en mesure de s'aider mutuellement.

ENGAGEMENT - Quel est le degré d'engagement des partenaires? Les partenaires peuvent être « passifs » (fournir uniquement les ressources) ou participer plus activement au partenariat de diverses façons, contribuant davantage au partenariat, mais dans ce cas le pouvoir de l'organisation qui en est responsable ou en assure la direction diminue.

ÉCHANGE - Quel est l'échange de valeur proposé? Pour le partenaire gouvernemental, les coûts et les risques comprennent les avantages concrets auxquels s'attendent les partenaires qui offrent leur appui, à moins que ces partenaires ne s'attendent pas à un échange réciproque.

VALEUR STRATÉGIQUE

1. MANDAT ET PRIORITÉS

Comment la proposition cadre t elle avec le mandat et les priorités actuelles de votre organisation? Les questions suivantes constituent des pistes de réflexion utiles.

- ✓ **Le lien avec le mandat** : Jusqu'à quel point ce projet de partenariat cadre-t-il avec votre mandat et vos priorités ainsi qu'avec ceux du gouvernement du Canada? Ce partenariat est-il essentiel à la réalisation de votre mandat ou est-il facultatif? Ce partenariat contribuera-t-il peu ou grandement à l'atteinte de résultats prioritaires?
- ✓ **Sur le plan quantitatif** : comment ce partenariat augmenterait-il la portée de votre activité ou de votre programme pour que ceux-ci aient davantage de répercussions?
- ✓ **Sur le plan qualitatif** : De quelle façon ce partenariat améliorerait-il les caractéristiques du programme sur le plan qualitatif?
- ✓ **Collaboration horizontale** : La relation de partenariat proposée chevauche-t-elle les domaines de compétence de divers ministères fédéraux? La collaboration horizontale est-elle possible avec d'autres ministères fédéraux?
- ✓ **Valeur des biens publics** : Ce partenariat pourrait-il altérer ou diminuer la valeur des biens publics dont vous êtes responsable? Pourrait-il réduire l'accessibilité du public à ces biens?

2. VALEURS ET ÉTHIQUE

Énoncé des valeurs en matière de partenariat à l'intention des fonctionnaires

Les cinq valeurs suivantes constituent les éléments fondamentaux de la vision d'un partenariat éthique, et visent à soutenir les fonctionnaires du gouvernement du Canada dans leurs activités professionnelles de partenariat. L'objectif est de trouver un juste équilibre dans les ententes de partenariat entre, d'une part, l'innovation, et d'autre part, la gérance, la responsabilisation et la gouvernance saines.

- 1. Intérêt public** – Nous nous assurerons que les ententes de partenariat sont novatrices et viables, et qu'elles servent et protègent l'intérêt public..
 - ✓ Nous protégerons l'intérêt public en concevant des ententes de gouvernance appropriées pour nos activités réalisées en partenariat.
 - ✓ Nous nous assurerons que l'intérêt ou les gains privés (les nôtres ou ceux de nos partenaires) associés à une entente de partenariat n'entrent pas en contradiction avec l'intérêt public et que si un conflit survient, il sera résolu en faveur de l'intérêt public et la situation sera analysée le plus minutieusement possible.
- 2. Équité et impartialité** – Nous concevrons et négocierons des ententes de partenariat équitables qui sont mutuellement bénéfiques. Nous choisirons de façon impartiale des partenaires qui ont une réputation exemplaire, et nous ferons preuve d'honnêteté dans nos négociations avec eux.
- 3. Responsabilisation** – En ce qui concerne les activités qui font l'objet d'un partenariat, nous nous engageons à en assumer l'entière responsabilité au sein de notre organisation, et à l'égard de la population canadienne, par l'intermédiaire du Parlement. Par conséquent, nous définirons clairement la structure de responsabilisation de nos ententes de partenariat, et nous recueillerons et publierons les renseignements se rapportant aux résultats.

4. Dialogue – Nous accordons une grande importance à l'ouverture et à la communication franche entre les partenaires pour favoriser la confiance, atteindre les objectifs de chaque partenaire (gagnant-gagnant) et régler les problèmes dès qu'ils surgissent. Nous ferons tout notre possible pour que la **confiance** et le **respect** règnent entre les partenaires, tout en faisant preuve de **prudence** et de **diligence raisonnable**.

5. Prudence – Nous serons vigilants en ce qui concerne les **risques d'ordre éthique** que peuvent comporter les partenariats. Nous nous **efforcerons d'éviter et de prévenir toute forme**

de traitement préférentiel et de conflit d'intérêts dont voici quelques exemples :

- ✓ établir des ententes de partenariat qui pourraient nuire à notre organisation quant aux responsabilités en matière de réglementation et de politique;
- ✓ donner l'impression que le gouvernement recommande des produits ou des services commerciaux;
- ✓ laisser entendre que le gouvernement permet à des intérêts spéciaux d'exercer une influence inappropriée.

* Développé par des praticiens en partenariats au gouvernement du Canada (Partenarés0)

3. DÉTERMINATION ET GESTION DES RISQUES

Comme pour toute autre activité, un organisme du gouvernement du Canada doit évaluer les risques liés à un projet d'entente de partenariat.

Si le partenariat est un échec, l'organisme gouvernemental peut perdre les **ressources financières** et les autres intrants qui étaient compris dans la proposition de valeur du partenariat (voir la prochaine section intitulée Proposition de valeur).

En outre, si le partenariat échoue, le gouvernement peut perdre quelque chose qui est beaucoup plus difficile à calculer, c'est à dire sa réputation ainsi que la **confiance** des citoyens et des partenaires éventuels. Il est donc extrêmement important de **déterminer** les risques et de les **gérer**.

Détermination des risques liés aux partenariats

La liste de vérification suivante présente les risques les plus importants qui sont propres aux partenariats.

- ✓ **Bonne réputation des partenaires** : Est-il possible de vérifier en profondeur les dossiers de partenaires potentiels en matière d'éthique et de réputation? Pouvons-nous être certains que notre partenaire direct ainsi que les organisations avec lesquelles ce partenaire collabore sont dignes de confiance? Comment la réputation du partenaire du gouvernement du Canada peut-elle être entachée à cause de problèmes concernant un partenaire externe?
- ✓ **Environnement et image publics** : Est-il possible de se représenter la relation de partenariat de façon que le public la comprenne bien, ou la relation risque-t-elle d'être mal comprise, ce qui nuirait à la réputation de notre organisme et de la fonction publique? Pouvons-nous gérer notre image publique au sein de cette relation de partenariat?
- ✓ **Soutien** : Si un partenaire ne réalise pas les éléments livrables du projet conformément à l'entente, quelles conséquences en découleraient?
- De quelle façon notre organisme pourrait-il remédier à cette difficulté, et à quel prix?
- ✓ **Coordination et résolution de problèmes entre les partenaires** : Est-il possible que les partenaires communiquent suffisamment entre eux et de façon continue pour s'assurer que les activités sont coordonnées de façon appropriée? Est-il possible de détecter les problèmes rapidement et de les gérer avant qu'ils ne s'aggravent?
- ✓ **Impartialité** : L'organisation du gouvernement du Canada dispose-t-elle des procédures nécessaires pour prendre des décisions de partenariat de façon équitable et impartiale? Les partenaires éventuels qui se sentent exclus pourraient-ils déposer des plaintes légitimes?
- ✓ **Neutralité au plan commercial** : Le gouvernement du Canada ne doit pas recommander (ni sembler recommander) des produits ou des services offerts par un partenaire commercial. Recommander un produit ou un service risquerait d'entraîner des problèmes de responsabilité ou encore de passer pour une pratique déloyale aux yeux des concurrents.

Gestion des risques liés aux partenariats

La gestion des risques en matière de partenariat repose sur les quatre éléments clés qui suivent :

1. **Processus** minutieux visant à trouver des **partenaires appropriés** qui apportent les particularités nécessaires à la relation de partenariat, et qui ont un excellent **dossier en matière d'environnement et d'éthique**.
2. **Entente** détaillée et complète, signée par chacun des partenaires, qui indique clairement les attentes relatives aux éléments livrables, aux responsabilités et à la communication publique.
3. **Outils** servant à gérer l'activité qui fait l'objet d'un partenariat, y compris des calendriers, des mécanismes d'échange d'information et des dispositions ayant trait à la résolution de conflits.
4. **Communication** permanente entre les partenaires.

4. PROPOSITION DE VALEUR

La proposition de valeur constitue un énoncé portant sur la valeur des avantages liés à l'entente de partenariat proposée quant à ses coûts, et tient compte des risques.

L'organisme gouvernemental devrait déjà avoir déterminé l'approche qu'il privilégie relativement à l'analyse coût avantage (p. ex. très détaillée ou peu détaillée, plus quantitative ou plus qualitative). En effectuant son analyse au moyen de l'approche privilégiée, l'organisme devrait prendre en compte les facteurs suivants lorsqu'une activité fait l'objet d'un partenariat, contrairement à une activité réalisée sans l'appui de partenaires.

Idéalement, les résultats visés par l'organisme devraient être atteints de plusieurs façons, y compris sans le recours à des partenaires. Ainsi, dans la proposition de valeur, peut-on comparer les avantages, les coûts et les risques liés à chaque manière de procéder, ce qui permet de présenter différentes options aux décideurs plutôt qu'une seule proposition à prendre ou à laisser.

Option avec partenariat : chercher des partenaires

(« Chercher des partenaires » signifie que l'organisme gouvernemental qui effectue l'analyse est responsable de l'activité faisant l'objet du partenariat ou la diriger; voir « Responsabilité » ci dessous.)

La proposition de valeur qui consiste à chercher des partenaires doit tenir compte de ce qui suit :

- ✓ **coûts liés à l'élaboration de l'entente**, recherche de partenaires et vérification s'y rapportant, négociation d'ententes et maintien de relations à long terme (un partenariat ponctuel est nettement moins souhaitable que l'amortissement des coûts initiaux dans le cadre d'un long partenariat);
- ✓ **coûts de gestion** qui peuvent être élevés car l'organisme dirige un effort commun multipartite, ce qui signifie plus de réunions, de communication interne, de collecte d'information et de partage d'information;
- ✓ **salaires**, coûts de fonctionnement et d'entretien pour les produits non durables, entretien et amortissement – cela dépend de la nature de l'activité faisant l'objet du partenariat et de la participation de l'organisme à celui ci; il convient de noter que la contribution des partenaires peut réduire les coûts de fonctionnement, par rapport à l'option sans partenariat;

- ✓ coûts de fonctionnement et d'entretien pour des **assurances** probablement nécessaires pour assurer les autres parties;
- ✓ **coûts des avantages** que l'organisme offrira à ses partenaires;
- ✓ **avantages** – identiques à ceux de l'option sans partenariat; il convient de noter que la contribution des partenaires peut augmenter les résultats ou la portée de l'activité, par rapport à l'option sans partenariat;
- ✓ **risques** liés au partenariat (voir « Détermination et gestion des risques » ci-dessus).

Option avec partenariat : offrir ses services comme partenaire

(« Offrir ses services comme partenaire » signifie que l'organisme gouvernemental qui effectue l'analyse participe à une activité dont un autre organisme est responsable ou qu'un autre organisme dirige; voir « Responsabilité » ci-dessous.)

La proposition de valeur qui consiste à offrir ses services comme partenaire est semblable à celle où l'on cherche des partenaires :

- ✓ **coûts initiaux** (jusqu'à la signature de l'entente) moins élevés, mais la vérification se rapportant aux partenaires peut être plus complexe;
- ✓ **coûts de gestion** devraient être nettement inférieurs, et assurances (le cas échéant) devraient couvrir uniquement cet organisme

Il convient de noter que l'absence d'option sans partenariat existe. Par exemple, il se peut que, pour des raisons de compétence provinciale, l'organisme fédéral ne soit pas autorisé à agir seul dans le domaine en question.

Option sans partenariat

- ✓ l'organisme n'a pas recours à des partenaires, la proposition de valeur doit tenir compte de ce qui suit :
 - **coûts** (rémunération des cadres et des employés; fonctionnement et entretien pour les biens non durables, entretien et amortissement, au besoin);
 - **avantages en ce qui concerne les résultats** (c.-à-d. les types d'extrants et de résultats attendus et leur valeur) et portée relative au mandat et aux priorités de l'organisation;
 - **risques** liés au fait de travailler sans partenaire.

Il convient de noter que certaines options sans partenariat comprennent des dispositions spéciales liées aux recettes (frais de service, production de recettes) qui comportent leurs propres coûts associés à la mise en œuvre et leurs propres risques.

ÉLÉMENTS STRUCTURAUX

5. DIRECTION ET GOUVERNANCE DE L'ACTIVITÉ

Qui dirige l'activité? À qui appartient-elle? (Si l'activité fait vraiment l'objet d'une collaboration ou d'un partage, qui en est le principal responsable ou le principal chef?)

Si votre programme est responsable de l'activité ou la dirige, vous inviterez d'autres partenaires à y collaborer d'une façon ou d'une autre, ou peut être répondrez vous à des offres d'aide.

Si un autre organisme est responsable de l'activité ou la dirige, vous répondez à une invitation à y collaborer d'une façon ou d'une autre, ou peut être offrirez vous l'aide de votre programme à d'autres.

Parfois ces deux éléments entrent en jeu dans un partenariat.

Dans chaque cas, la responsabilité est partagée. Il sera donc nécessaire de négocier un accord de gouvernance avec les partenaires.

Pourquoi la responsabilité est-elle importante?

La responsabilité est particulièrement importante du fait que l'organisme qui dirige l'activité assume inévitablement des coûts de gestion élevés et des risques en matière de relations publiques. Il en est le porte-parole et rend des comptes au nom des tous les partenaires.

Autrement dit, l'organisme dirigeant assume la responsabilité de l'ensemble du **programme**, celle de ses résultats et celle de sa réputation. Les autres partenaires n'assument que la part restante de responsabilité.

La responsabilité est liée à la tâche de mandater. Si le partenaire fédéral est responsable de l'activité faisant l'objet d'un partenariat, l'activité a été choisie d'avance parce qu'elle se prête à la participation du gouvernement canadien; il n'est pas nécessaire de se demander : « Pourquoi participons-nous à une activité de ce secteur? »

Toutefois, si une entité extérieure au gouvernement du Canada est responsable de l'activité, il importera de décider s'il incombe au gouvernement fédéral de contribuer ou de participer à une activité de ce secteur. La participation du gouvernement doit donner des résultats pour le bien public, lesquels correspondent à ses dépenses, sans courir de risques inacceptables en raison de la capacité ou de la réputation des partenaires externes.

6. LIEN ENTRE LES OBJECTIFS

La relation entre les partenaires est plus étroite si leurs objectifs sont communs et non à peine reliés.

Le responsable de l'activité et le partenaire ont-ils des **objectifs communs** – les mêmes objectifs ou des objectifs étroitement **reliés** – en ce qui concerne l'activité OU les objectifs sont-ils à peine reliés – accessoires ou reliés par pure coïncidence?

Pour illustrer cette dimension, supposons qu'un organisme non gouvernemental (ONG) à vocation écologique et une banque participent à votre activité « écologique ». L'ONG partage vos objectifs « écologiques », et il se peut que vous la considériez comme un partenaire dans le cadre de cette activité. Par ailleurs,

l'objectif de la banque consiste à donner une bonne impression à certains membres de sa clientèle; les retombées « écologiques » de l'activité sont accessoires à ses motifs de participation. La banque fera probablement partie des organismes qui vous appuient, de vos bienfaiteurs ou de vos commanditaires.

Pourquoi le lien entre les objectifs est-il important?

Les partenaires qui partagent les mêmes objectifs ont généralement plus de points communs (y compris les connaissances générales et les valeurs) que les partenaires qui ont des visées différentes. Ce facteur influencera probablement le type de contributions que les partenaires apportent; par exemple, nous serions d'accord pour que les partenaires qui partagent nos objectifs nous aident à établir la stratégie d'action, mais pas les organisations qui n'ont aucune idée de notre démarche. (Voir « Degré d'engagement » ci dessous.)

Une autre différence concerne le risque de perception négative de la part du public. Si quelque chose tourne mal dans une relation de partenariat – par exemple si une révélation gênante survient à propos de membres de la haute direction de l'organisation partenaire – la question suivante pourrait se poser : « Pourquoi nous sommes nous engagés auprès de ce partenaire? » Le fait de poursuivre les mêmes objectifs ou des objectifs étroitement reliés offre une solide explication plausible. Il est plus difficile d'expliquer la situation si les objectifs des partenaires sont à peine reliés.

7. DEGRÉ D'ENGAGEMENT

Le responsable de l'activité cherche-t-il des « partenaires passifs », de simples donateurs – qui ne fournissent que des ressources et se contentent de rester dans les coulisses? Ou cherche-t-il des partenaires qui participeraient activement?

Le degré d'engagement peut varier considérablement. Un partenaire qui participe activement à l'activité peut prendre part aux différentes étapes de celle-ci – la planification, l'obtention des ressources, les opérations, la gestion, l'évaluation et l'apprentissage. Un donateur passif ne propose que des ressources.

Certaines définitions de la collaboration (du partenariat ou de la commandite) précisent que toutes les parties contribuent à l'activité. Cette notion repose sur le principe du « degré d'engagement ». Si l'apport d'une des parties ne se limite pas aux ressources, celle-ci est activement engagée dans l'activité. Si sa contribution se limite aux ressources, il s'agit d'un donateur passif. Toutefois, si sa contribution est nulle, elle ne fait pas

partie de l'équation et le donateur n'est plus que spectateur ou bénéficiaire.

Qu'il s'agisse d'un partenaire actif ou passif, il doit y avoir une entente écrite. Elle peut prendre différentes formes : lettre d'entente, protocole d'entente, contrat, etc. On y énonce les engagements pris par chacune des parties. Sans entente écrite, l'une des parties, voire les deux, risque de prendre ses désirs pour des réalités et d'être embarrassée si ses souhaits ne se réalisent pas, comme c'est parfois le cas. Une entente écrite permet de veiller à ce que le partenaire du gouvernement du Canada respecte ses engagements, en dépit des pressions qu'il subit de la part de divers milieux pour détourner les efforts et affecter les ressources à autre chose.

Pourquoi le degré d'engagement est-il important?

Le degré d'engagement a une incidence majeure sur les avantages qui découlent de l'activité. Grâce aux partenariats, le gouvernement a accès à de vastes ressources qui, à titre d'intrants, seraient trop dispendieuses ou impossibles à générer par lui-même – dont des connaissances, des réseaux communautaires, un engagement bénévole fondé sur les valeurs, etc. Une démarche axée sur le partenariat permet un partage enrichissant des pouvoirs, où les résultats jugés nécessaires pour l'intérêt public sont produits par des particuliers et des organismes de l'ensemble de la société et non uniquement par le gouvernement.

En outre, le degré d'engagement a une incidence sur les risques liés au contrôle. En s'adjoignant les services de partenaires à titre de participants à une activité, le responsable de celle-ci dispose d'une moins grande emprise que s'il menait à bien l'activité uniquement avec le personnel et les fournisseurs.

8. ÉCHANGE PROPOSÉ

Les parties s'échangent-elles des avantages concrets ou ceux-ci sont-ils offerts à sens unique? Y a-t-il un échange réciproque d'avantages concrets et mesurables entre le responsable de l'activité et le partenaire?

Réciproque

L'échange réciproque est essentiel au partenariat à titre d'activité commerciale normale : les deux parties souhaitent recevoir en retour l'équivalent de ce qu'elles donnent.

Les entreprises adoptent généralement une approche commerciale à l'égard des partenariats. Elles s'attendent normalement à toucher des bénéfices sous forme d'occasions de marketing qui valent autant que ce qu'elles investissent dans l'activité.

Lorsque les partenaires **partagent** des objectifs communs, l'échange d'avantages peut prendre la forme de contributions complémentaires qui permettent d'atteindre des résultats que les deux souhaitent obtenir.

À sens unique

Par ailleurs, les bénévoles et les donateurs n'attendent pas ce genre d'avantage en retour. Bien qu'ils accordent une grande valeur à l'expérience qu'ils vivent, les avantages que les bénévoles et les donateurs retirent de l'activité ne doivent pas avoir de valeur **marchande**.

Selon les règles liées aux dons de charité, dans les cas où l'organisation bénéficiaire est un organisme de bienfaisance enregistré, le donateur peut recevoir un reçu aux fins de l'impôt, mais aucun autre avantage concret qui possède une valeur marchande.

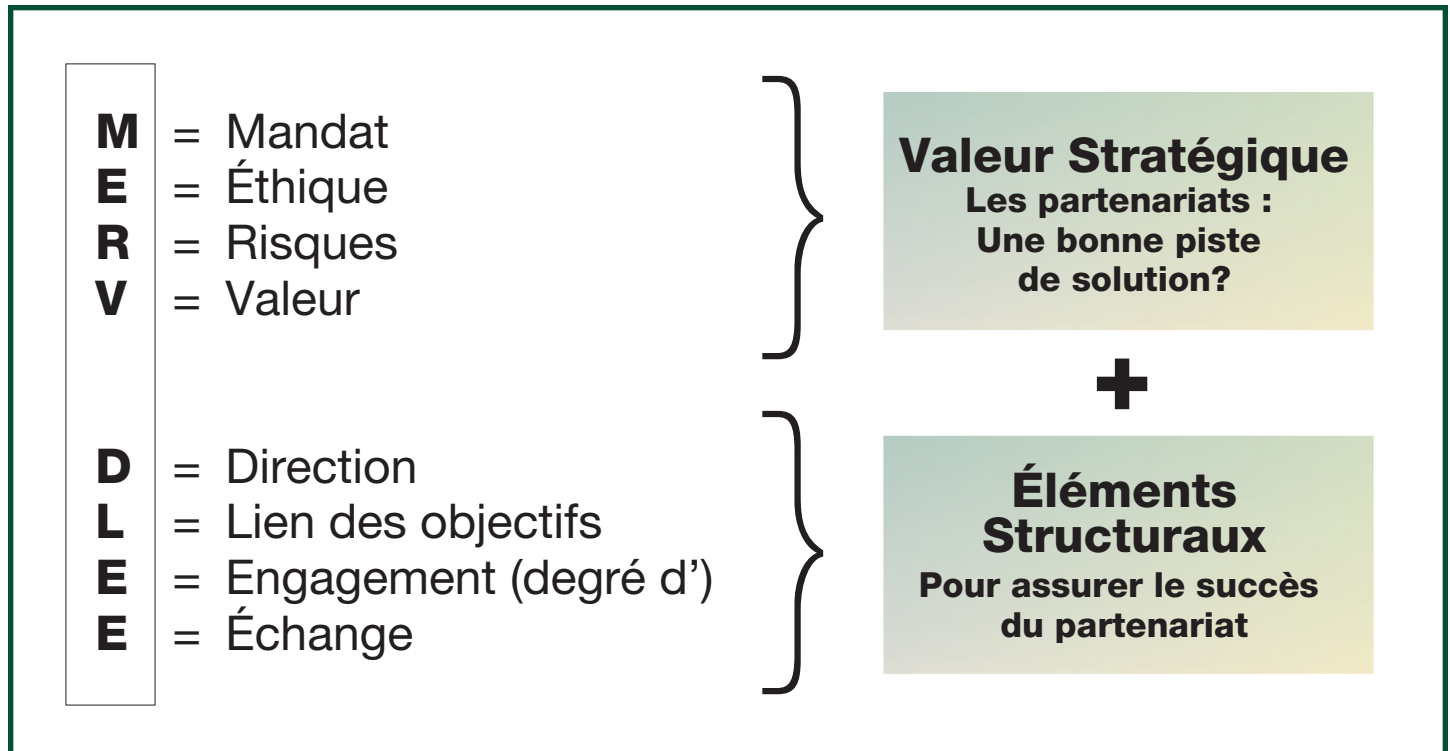
Pourquoi l'échange est-il important?

La différence entre l'échange réciproque et l'offre d'avantages à sens unique a trois conséquences principales.

D'abord, les coûts sont moins élevés – mais non nuls – pour le gouvernement fédéral si l'autre partie n'attend pas d'avantages concrets équivalents en retour. (Le coût n'est pas nul parce que les services des donateurs et des bénévoles ne sont pas gratuits. Il y a des dépenses liées à la gestion des relations avec les bénévoles et les donateurs.)

De plus, si l'autre partenaire s'attend à recevoir des avantages concrets proportionnels à sa contribution, le partenaire fédéral doit décider quels avantages il est en mesure d'offrir et en déterminer la valeur.

Enfin, en cas d'échange réciproque, le partenaire fédéral accroît le risque global qu'il court parce qu'il garantit des avantages concrets d'une plus grande valeur que l'autre partenaire.



**Pour de plus amples renseignements ou pour offrir vos commentaires,
veuillez communiquer avec :**

Doug Davidge
Direction de la coordination de la publicité et des partenariats
Direction générale des conseils, de l'information et des services partagés
Travaux publics et services gouvernementaux Canada

doug.davidge@pwgsc.gc.ca