

(Faire avancer l'élaboration de politiques par la pratique collaborative)

Faire avancer l'élaboration de politiques par la pratique collaborative

Ottawa (Ontario)

Le 31 mars 2005

Rapport sur l'atelier

La Division des affaires du secteur sans but lucratif, bénévole et communautaire de Développement social Canada et le Forum du secteur bénévole et communautaire souhaitent souligner l'aide apportée par le Groupe Éconov Développement dans la gestion et l'animation de l'atelier et sa contribution marquée à ce rapport.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des participants à l'atelier « Faire avancer l'élaboration de politiques par la pratique collaborative » et ne reflètent par nécessairement l'opinion du gouvernement du Canada.

CONTEXTE

La Division des affaires du secteur sans but lucratif, bénévole et communautaire de Développement social Canada (DSC) et le Forum du secteur bénévole et communautaire ont organisé l'atelier « Faire avancer l'élaboration de politiques par la pratique collaborative » à Ottawa (Ontario) le 31 mars 2005 dans le but d'examiner les leçons tirées de l'initiative de Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles.

L'initiative de Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM) est un programme de 85 millions de dollars sur cinq ans, qui vise deux objectifs principaux :

- a) améliorer l'élaboration des politiques des ministères fédéraux en renforçant les occasions de participation par les organisations du secteur bénévole et communautaire;
- b) renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire de contribuer à l'élaboration des politiques ministérielles.

À partir des leçons tirées de la PSEPM, les participants à l'atelier ont discuté de stratégies permettant le renforcement de la collaboration entre le gouvernement fédéral et les organisations du secteur bénévole et communautaire dans le processus d'élaboration des politiques.

L'atelier a réuni plus de 50 représentants du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement fédéral, dans le but de partager les leçons apprises à l'égard de la collaboration dans le processus d'élaboration des politiques et de recenser des stratégies concrètes de partage de ces leçons et de facilitation de la collaboration entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement.

L'ordre du jour de l'atelier, les présentations et la liste des participants sont présentés respectivement aux annexes I, II et III.

TENDANCES EN MATIÈRE DE COLLABORATION : « LEÇONS DE LA PSEPM ET AU-DELÀ »

Le Groupe Éconov Développement a analysé les leçons tirées des projets de la PSEPM, entre janvier et mars 2005. Ce qui suit est un résumé des principales constatations de cette analyse, présentées par Dal Brodhead (p.d.g. du Groupe Éconov Développement) aux participants à l'atelier.

En résumé, au plan de l'élaboration des politiques, il semble émerger une compréhension de la nature de la collaboration et de sa relation avec le partenariat et la nécessité d'une gouvernance horizontale. La compréhension de la nécessité de la coordination et de la collaboration est une notion évolutive – même s'il s'agit essentiellement de gouvernance – qui mobilise à la fois les

leviers de la politique publique et les connaissances du secteur bénévole et communautaire et des autres intervenants pour le bien-être de la société.

La quasi-totalité des entrevues menées par le Groupe Econov dans le cadre de cette analyse ont relevé une augmentation de la capacité du secteur bénévole et communautaire ainsi que de réels changements dans la manière dont les partenaires du secteur bénévole et communautaire travaillent ensemble.

Les résultats sont plus variables en ce qui a trait aux occasions données au secteur bénévole et communautaire d'intervenir dans l'élaboration des politiques ministérielles. Bien qu'il existe plusieurs exemples intéressants d'amélioration des occasions d'intervention dans le processus de développement des politiques ministérielles, seules des innovations limitées sont apparues à ce jour au sein du gouvernement. Il est notable que plusieurs des projets fructueux aient reçu un financement constant de plusieurs sources, y compris le gouvernement fédéral, afin de poursuivre leur travail.

À l'échelle des projets, on note que les projets fructueux partagent plusieurs caractéristiques, notamment une compréhension claire de la finalité. Les gestionnaires de projets ont parlé du temps consacré à la détermination des enjeux, à la correspondance des stratégies, au recensement des intervenants, au choix d'un processus, à la confirmation et à la clarification des objectifs, au recensement des indicateurs de succès et à la préparation en vue de l'évaluation. Les projets fructueux présentent également des structures de gouvernance claires incluant dans certains cas des protocoles d'entente ou des accords de partenariats signés par toutes les parties.

Les projets fructueux présentent des stratégies d'engagement bien conçues fonctionnant à des échelons multiples – qui assurent l'inclusion des joueurs clés dans plusieurs secteurs, y compris les hauts fonctionnaires du gouvernement, les autres fonctionnaires clés de tous les échelons pertinents du gouvernement, les organisations communautaires et les citoyens.

Les projets fructueux tiennent compte de l'importance d'établir des relations. Les répondants ont parlé du temps nécessaire tant pour définir les paramètres de la relation que pour développer les relations nécessaires au bon fonctionnement du projet. Enfin, dans le cadre des projets fructueux, les participants peuvent acquérir des connaissances tout au long de la durée du projet, intégrer des mécanismes d'examen et être réceptifs face à l'évaluation en tant qu'outil d'apprentissage.

LEÇONS TIRÉES DES PROJETS DE LA PSEPM — « LA COLLABORATION EN PRATIQUE »

Des présentations ont été faites sur trois projets de la PSEPM présentant plusieurs caractéristiques de succès et représentant un large éventail de sujets et de régions géographiques du pays.

- « Rural Voices for Early Childhood Development and Care » (Rural Voices et ministère des Services à la famille et du Logement du Manitoba);
- « BC Network of Associations for Internationally Trained Professionals » (Immigrant Services Society of BC et MOSAIC);
- « Reducing Poverty through Multi-Sectoral Collaboration » (Caledon Institute)

Les présentations étaient toutes instructives et représentatives des défis posés par le travail horizontal et collaboratif – dans certains cas entre les administrations, y compris des intervenants et des collectivités multiples.

DISCUSSIONS DE GROUPE

Les discussions en groupe restreint ont porté sur trois éléments : les principales différences entre le travail en collaboration et les modes de travail en l'absence de collaboration, ce qui devrait changer dans chaque secteur pour arriver à une plus grande collaboration et les gestes qui doivent être posés pour appuyer la collaboration.

1. QUELLES SONT LES PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LE TRAVAIL EN COLLABORATION ET LE TRAVAIL SANS COLLABORATION?

Travail en collaboration

- Travailler en collaboration implique de déterminer et de proposer des solutions communes. Cela implique également que les structures traditionnelles au sein du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement doivent être abolies.
- On reconnaît de plus en plus la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités interministériels et de traiter les enjeux intergouvernementaux. On reconnaît de plus en plus le caractère multidimensionnel et interrelié des enjeux et le désir d'aller au fond du problème, et non seulement d'y affecter du financement.
- Le manque de temps pour élaborer des options stratégiques approfondies est une contrainte.
- Le développement et la gestion des relations ajoutent une nouvelle dimension et placent des demandes accrues sur les ressources.

- Un accent accru est mis sur les résultats et la responsabilisation ainsi que sur la reconnaissance du rôle, de même que sur l'importance de la société civile et la nécessité de solliciter la participation des citoyens.
- La collaboration exige de mettre l'accent sur le respect et la confiance et sur l'adoption d'une perspective mettant l'accent sur le « nous » plutôt que sur le « eux ». La communication est bidirectionnelle et reconnaît la nécessité de comprendre le langage de l'autre et de développer un langage commun. La véritable collaboration est difficile à atteindre et exige un engagement et des ressources.

Ne pas travailler en collaboration

- Dans le passé, l'élaboration des politiques était un processus fortement axé sur la défense des positions, le secteur bénévole et communautaire adoptant souvent des positions contraires à celles du gouvernement. Le gouvernement, pour sa part, a toujours été la principale source de financement et à ce titre a toujours été perçu comme le détenteur du pouvoir et du contrôle.
- En grande majorité, les intervenants gouvernementaux ne considèrent pas le secteur bénévole et communautaire comme un intervenant légitime en matière d'élaboration des politiques mais comme un intervenant. La communication se fait principalement dans un sens – en provenance du gouvernement – « Nous vous dirons ce que vous avez besoin de savoir ».
- Finalement, les ministères et les différents ordres de gouvernement ne travaillent pas nécessairement ensemble mais restent largement cantonnés dans les limites de leurs sphères de compétences propres.

2. QU'EST-CE QUI DOIT CHANGER DANS CHAQUE SECTEUR POUR TENDRE VERS UNE PLUS GRANDE COLLABORATION?

Changements au sein du gouvernement

- Le gouvernement doit développer une réelle compréhension de la valeur et de l'expertise du secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement doit réaliser un changement systémique et structurel comprenant un engagement permanent envers la collaboration interministérielle et intergouvernementale.
- L'Accord et les Codes de bonnes pratiques sont des visions qui nécessitent des mécanismes pour en assurer l'application.
- Il faut investir dans les compétences et la formation en leadership tant au sein du gouvernement qu'au sein du secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement doit également investir dans sa propre capacité d'élaboration des politiques – il existe actuellement des lacunes en matière d'expertise en ce domaine.
- Il faut développer des mécanismes de gestion ou de financement à l'appui de l'innovation et de la collaboration. Les pratiques administratives

actuelles sont un frein à l'action collective. Le gouvernement doit développer une culture qui comprend une volonté d'innover et une tolérance au risque. Les mesures incitatives à l'intention des employés du gouvernement doivent tenir compte des ressources, du temps et de l'engagement nécessaires à une collaboration fructueuse.

- L'adhésion à la PSEPM a été inégale.

Changements dans les secteurs non gouvernementaux

- Le secteur bénévole et communautaire doit passer d'une culture de droit à une culture de responsabilité.
- Le secteur bénévole et communautaire doit également passer d'un modèle d'organisations définies par la représentation à un modèle d'organisations fondées sur les enjeux.
- Le secteur doit mettre davantage d'accent sur l'établissement de relations entre les principaux intervenants.
- Le secteur bénévole et communautaire doit également tendre vers une plus grande collaboration et à une diminution de la concurrence entre ses membres.
- Enfin, le secteur bénévole et communautaire doit comprendre et reconnaître la nécessité d'une plus grande imputabilité. Il doit comprendre et prendre au sérieux la nécessité de l'évaluation et de l'examen des objectifs et des résultats attendus.

Changements universels

- Un changement de culture est nécessaire de la part du secteur bénévole et communautaire comme du gouvernement.
- De nouveaux mécanismes doivent être mis en place pour joindre les citoyens et les amener à s'engager face aux enjeux qui les concernent. Ces mécanismes doivent permettre de reconnaître les enjeux et les moyens d'y faire face. La capacité de travailler en collaboration doit être augmentée tant au sein du gouvernement que du secteur bénévole et communautaire.
- Il faut également en arriver à une responsabilité conjointe des résultats (succès et échecs). Ceci passe par un leadership conjoint et l'élaboration commune des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs de succès et de la gestion de l'évaluation.

3. QUELS GESTES DOIVENT ÊTRE POSÉS AFIN D'APPUYER LA COLLABORATION?

- Énoncé de leadership de la part des hauts fonctionnaires et des politiciens marquant un appui à la collaboration.

- Mécanismes d'imputabilité pour les cadres supérieurs en matière de collaboration, y compris dans le cadre de l'évaluation du rendement.
- Lignes directrices des organismes centraux sur la collaboration, semblables aux Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR).
- Mise en œuvre de l'Accord et des Codes de bonnes pratiques.
- Rapport au Parlement sur la mise en œuvre de l'Accord et des Codes.
- Formation sur les compétences pour le personnel du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire liée aux Accords de mise en œuvre des Codes de bonnes pratiques.
- Diffusion des exemples à suivre de la PSEPM et autres au sein du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire.
- Réserver des ressources pour le développement de la collaboration dans tous les programmes de financement similaires.
- De nouveaux mécanismes de financement et de rapport appuyant la collaboration et le caractère à long terme de l'élaboration des politiques, y compris un financement de base et des approches pluriannuelles des projets et du financement.
- Élaboration d'un guide pratique de la bonne collaboration.
- Résoudre les problèmes constants découlant de la *Charities Act*
- Une stratégie politique sur le rôle du secteur bénévole et communautaire.
- Un plus grand engagement politique et des moyens accrus en faveur de l'engagement des citoyens.
- Utilisation du portail du Secteur bénévole et communautaire pour diffuser les résultats et élaborer une stratégie de connaissance sur la collaboration.

Sommaire :

Plusieurs thèmes sont ressortis des discussions de groupe, lesquels ont été résumés par Dal Brodhead :

Changement

Le changement est possible mais des évolutions culturelles importantes devront avoir lieu pour que la collaboration devienne une pratique courante. Il est reconnu que les besoins vont dans les deux sens – le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement doivent tous les deux modifier leur façon de faire respective. Le style et l'engagement en matière de leadership doivent changer dans les plus hautes sphères, tant au gouvernement que dans le secteur bénévole et communautaire.

Enjeux conjoints/mutuels

Les enjeux sont la propriété et la responsabilité du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire. Il est nécessaire de redéfinir la responsabilité, de partager l'investissement et l'engagement et d'assumer conjointement la responsabilité de la diffusion des résultats et des connaissances.

Engagement et clarté de la finalité et des rôles

L'engagement envers la collaboration est essentiel pour faire progresser la collaboration et permettre la cohérence et la continuité. Ceci exige l'établissement d'objectifs pluriannuels et un engagement à long terme.

Capacité et formation

Il existe un besoin d'engagement et de formation tant au sein du gouvernement que du secteur bénévole et communautaire.

Il a été souligné que la collaboration n'était pas toujours nécessaire. Dans certains cas, la consultation et la coordination suffisent.

CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

L'atelier a réussi à réunir les fonctionnaires du gouvernement et les représentants du secteur bénévole et communautaire afin de discuter de leurs succès en matière de collaboration dans le processus d'élaboration des politiques et de déterminer des stratégies visant à favoriser la collaboration future entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement.

Les prochaines étapes qui devront être entreprises par DSC et le Forum du secteur bénévole et communautaire à la suite de l'atelier comprennent la dissémination des leçons tirées de la PSEPM et des autres documents issus de l'atelier, de même que l'élaboration d'autres mécanismes visant à faciliter la collaboration entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire en matière d'élaboration des politiques.

En plus des leçons tirées de la PSEPM, DSC a recensé plusieurs initiatives progressives permettant de faire progresser la capacité de collaboration et d'innovation du secteur et d'engager un dialogue local, régional et national sur la politique publique, notamment :

- établissement de la Commission d'étude sur les investissements communautaires;
- mise en œuvre de l'initiative de réforme réglementaire, qui mettra l'accent sur l'amélioration des services aux organismes de bienfaisance;
- établissement d'un Conseil des ressources humaines du secteur bénévole et communautaire;
- lancement réussi du portail du secteur bénévole et communautaire;
- développement, en collaboration avec le secteur sans but lucratif, bénévole et communautaire, d'une stratégie de transition permettant d'aller au-delà de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.