

**Tendances en matière de collaboration : Leçons
tirées de la Participation du secteur à l'élaboration
des politiques ministérielles (PSEPM) et coup
d'œil sur l'avenir**

Avril 2005

Préparé pour le Forum du secteur bénévole et communautaire
par Le Groupe Econov Développement

TABLE DES MATIÈRES

1.0 BUT DU RAPPORT	1
2.0 CONTEXTE DE LA PSEPM	1
2.1 Justification de la PSEPM	2
2.2 Évaluation et analyse de la PSEPM.....	2
3.0 QUELQUES MOTS SUR LA COLLABORATION ET LA GESTION HORIZONTALE..	3
3.1 Gestion horizontale	3
3.2 Collaboration	4
4.0 CONSTATATIONS	6
4.1 Principales constatations relatives à la PSEPM.....	6
4.1.1 <i>Capacité du gouvernement et du secteur.....</i>	6
4.1.2 <i>Processus versus politique : Mobiliser les parties intéressées.....</i>	7
4.1.3 <i>Une nouvelle façon de travailler</i>	8
4.1.4 <i>Transmettre le savoir.....</i>	8
4.1.5 <i>Un changement des valeurs?.....</i>	9
4.2 Facteurs de succès clés des projets	9
4.2.1 <i>Réceptivité et opportunité.....</i>	9
4.2.2 <i>Leadership : passion et engagement</i>	10
4.2.3 <i>Processus réfléchis et délibérés et structures de gouvernance claires</i>	10
4.2.4 <i>Stratégies efficaces de mobilisation</i>	11
4.2.5 <i>Capacité des acteurs clés</i>	11
4.2.6 <i>Établissement de relations (confiance) et définition des rôles.....</i>	12
4.2.7 <i>Apprentissage continu.....</i>	12
5.0 DIFFICULTÉS LIÉES À LA COLLABORATION	13
5.2 Soutien du développement des compétences	13
5.3 Comprendre les juridictions en élaboration de politiques publiques	13
5.4 Contraintes administratives	14
6.0 FAIRE AVANCER LA COLLABORATION	14
7.0 CONCLUSIONS.....	15

1.0 BUT DU RAPPORT

La Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM) est la composante la plus vaste de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC). C'est la raison pour laquelle il faut identifier et diffuser les leçons tirées des projets réalisés dans le cadre de la PSEPM, afin de permettre au gouvernement, aux organismes bénévoles et communautaires et à d'autres intervenants clés de bénéficier des leçons apprises jusqu'à présent et de les utiliser.

À cette fin, une analyse des rapports des projets menés à bien dans le cadre de la PSEPM a été entreprise au début de 2005. Cette analyse a relevé les questions communes à examiner, les meilleures pratiques et les nouveaux thèmes relatifs à la collaboration.

Ce rapport sur l'analyse servira à poursuivre la diffusion des principales leçons apprises. Dans le cadre de ces activités de diffusion, une réunion a eu lieu en mars 2005 avec des représentants du gouvernement, du secteur bénévole et communautaire et d'autres parties prenantes pour discuter des constatations et apporter des précisions sur les principales leçons apprises et les stratégies à adopter pour diffuser ce savoir combiné.

2.0 CONTEXTE DE LA PSEPM

La PSEPM est une initiative de 28,5 millions de dollars d'une durée de cinq ans. Il s'agit de la composante la plus importante du budget de 94,6 millions de dollars affecté à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC). La PSEPM avait deux principaux objectifs :

- a) améliorer l'élaboration des politiques au sein des ministères fédéraux en renforçant les occasions pour les organismes du secteur bénévole et communautaire d'y faire un apport; et
- b) renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire de contribuer à l'élaboration des politiques ministérielles.

Les projets ont été approuvés dans le cadre de deux appels de propositions et ont été entrepris entre 2001 et 2005. La plupart des projets sont terminés et leurs rapports ont été présentés. Le budget des projets variait entre 30 000 dollars et 4,2 millions de dollars, le nombre de partenaires ou de parties intéressées, d'un à 100, et le délai d'exécution, de six mois à quatre ans. Certains projets visaient à examiner des questions de juridiction fédérale, alors que plusieurs autres portaient sur des questions de juridiction provinciale ou fédérale-provinciale partagée.

L'éventail des activités menées à bien dans le cadre des projets a également été vaste. Certains ont englobé toutes les étapes de l'élaboration des politiques, alors que d'autres se sont concentrés sur la détermination des enjeux et l'organisation des parties intéressées afin de se pencher sur les questions.

2.1 Justification de la PSEPM

La PSEPM est née de la reconnaissance, tant de la part du gouvernement fédéral que de celle du secteur bénévole et communautaire, du besoin de renforcer la relation entre les deux. Elle se fondait aussi sur la conviction que l'amélioration de l'élaboration des politiques serait un des résultats les plus importants d'une relation plus solide. Le secteur bénévole et communautaire voulait renforcer sa capacité d'influer sur l'élaboration des politiques. Le gouvernement fédéral voyait dans la PSEPM une occasion de faire participer le secteur plus efficacement, ce qui entraînerait une amélioration des politiques et des programmes.

Dès le début, l'élaboration de politiques pour la PSEPM a été interprétée largement, comprenant la détermination des enjeux, l'établissement de partenariats, la planification et la formulation des politiques, la conception des programmes, la mise en œuvre, l'évaluation de contrôle et les leçons apprises. Les projets mêmes dans le cadre de la PSEPM reflétaient une perspective générale de l'élaboration des politiques. Cette définition générale a aussi été intégrée dans le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* :

Élaboration des politiques publiques – Le processus complexe et exhaustif qui permet d'identifier les questions politiques, de construire le programme de politiques publiques, de faire la recherche, l'analyse et l'évaluation des questions, de rédiger et d'approuver les textes de politiques, et, une fois les politiques mises en place, d'évaluer leur impact. (*Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, p. 4.)

2.2 Évaluation et analyse de la PSEPM

Une évaluation des processus de la PSEPM a été effectuée en 2003-2004, et ses résultats ont été publiés en novembre 2004. L'évaluation documentait l'état d'avancement des projets de la PSEPM et cernait les défis et les leçons apprises du processus global, de même que la mesure dans laquelle les projets atteignaient les deux objectifs de la PSEPM.

Il importe d'insister sur le fait que l'examen actuel de la PSEPM est une analyse, et non pas une évaluation. En tenant compte des conseils reçus du personnel du Forum du secteur bénévole et communautaire (FSBC) et de Développement social Canada (DSC), il a été décidé de se concentrer sur les partenariats, parce que tous les projets de la PSEPM devaient être des partenariats, ainsi que sur les relations au cœur de ces projets.

En plus, l'« horizontalité », parce qu'elle est un aspect essentiel de la PSEPM, fait aussi partie de la toile de fond de cette analyse. On peut décrire l'« horizontalité » comme la mesure dans laquelle le secteur bénévole et communautaire et les ministères gouvernementaux travaillent en collaboration entre leurs structures administratives respectives¹.

¹ Voir la section suivante.

Vingt-trois projets² ont été choisis pour l'examen. Pour être choisis, il fallait que les projets aient produit des rapports finals et des évaluations et qu'ils représentent un éventail de questions. Il fallait aussi inclure des projets d'envergure nationale et régionale. En plus, d'après un examen du dossier et les connaissances antérieures découlant de l'évaluation de la PSEPM, ils devaient avoir atteint ou être en voie d'atteindre la plupart de leurs objectifs. Puisque l'analyse allait être axée sur les relations au cœur des projets, on avait l'intention de mener des entrevues avec un éventail d'agents de projets du gouvernement fédéral, de gestionnaires de projets de la PSEPM venant du secteur bénévole et communautaire et de partenaires aux projets, y compris des représentants des gouvernements provinciaux. En fin de compte, on a réalisé un nombre plus élevé d'entrevues avec du personnel du secteur bénévole et communautaire qu'avec des agents de projet fédéraux en raison du roulement élevé de ces derniers.

L'analyse avait donc pour but d'arriver à comprendre le rôle des partenariats, la nature des relations et comment la collaboration avait contribué aux projets. En plus, on espère que la publication de cette analyse favorisera l'établissement de relations de travail axées sur la collaboration au sein du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire, ainsi qu'entre les deux.

Enfin, bien que ce rapport puise largement dans une analyse de la PSEPM, il importe de faire remarquer que ses constatations sont compatibles avec celles d'autres initiatives horizontales et de collaboration, comme « Vibrant Communities », les ententes sur le développement urbain à Vancouver, Edmonton et Winnipeg, la « Sustainable Communities Initiative » en Nouvelle-Écosse³ et d'autres programmes horizontaux ou de collaboration comme l'Initiative pour les sans-abri, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et les initiatives connexes de prévention du crime et de justice pour les jeunes.

3.0 QUELQUES MOTS SUR LA COLLABORATION ET LA GESTION HORIZONTALE

3.1 Gestion horizontale

L'idée de la « gestion horizontale » n'est pas entièrement nouvelle. « Depuis l'époque de la subdivision des structures gouvernementales en ministères et en organismes connexes, bien des plaintes ont été formulées à l'effet qu'une organisation donnée ne connaît pas les activités des autres organisations et que leurs programmes sont contradictoires ou font double emploi, ou les deux... La pierre philosophale qu'est la coordination... [a constitué] une des éternelles quêtes des intervenants du gouvernement »⁴.

² Voir l'annexe A.

³ Caledon Institute of Social Policy. *Nova Scotia Sustainable Communities Initiative: An External Review*, mai 2004.

⁴ B. Guy Peters. *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1998.

Ce qui est nouveau, toutefois, c'est l'ampleur des efforts actuels pour restructurer le gouvernement. Dans les années 1970, par exemple, les tentatives pour promouvoir l'intégration des services avaient tendance à être axées sur la coordination des programmes à leur point d'application. En comparaison, les efforts actuels pour « moderniser le gouvernement », « intégrer la gouvernance », « décloisonner le gouvernement » et favoriser la « collaboration horizontale » ont des répercussions beaucoup plus vastes. La gestion d'une initiative horizontale englobe la conclusion d'un accord avec les partenaires, qui prévoit le partage de l'obligation redditionnelle et de la responsabilité entre les partenaires, l'investissement conjoint de ressources (comme le temps, les fonds et les compétences), le partage des risques entre les partenaires, des avantages mutuels et des résultats communs⁵. De tels changements ont une importance pour les élus et les fonctionnaires, les organismes centraux, les ministères responsables et ceux qui jouent un rôle d'intermédiaire avec le gouvernement, le plus important étant le secteur bénévole et communautaire.

La gestion horizontale consiste essentiellement à « travailler ensemble entre organismes ». Elle vise à « réunir diverses personnes et à faire en sorte que leur pouvoir se complète et concoure à un objectif commun »⁶. La capacité d'établir des alliances, de créer des partenariats et de gérer efficacement des initiatives *horizontales* est dans bien des cas essentielle à la prestation de services efficaces et de grande qualité aux Canadiens⁷.

On trouve le commentaire suivant dans une étude⁸ réalisée en 2002 par les conseils fédéraux régionaux : « En cherchant à définir les facteurs sous-jacents qui ont donné des résultats positifs, on s'est entendu presque à l'unanimité sur le fait que les facteurs déterminants du succès étaient de nature plus culturels qu'institutionnels ». Plus loin, on ajoute ce qui suit : « Malgré le degré de diversité, les défis de la gestion horizontale demeurent identiques – assumer le leadership à plusieurs, constituer des équipes, établir un lien entre les cultures, partager les responsabilités et susciter la confiance, tels sont les facteurs de réussite les plus importants. En fait, le succès et l'échec reposent sur les personnes ».

3.2 Collaboration

Quel que soit le secteur ou l'enjeu en cause, les questions complexes et interdépendantes sont des effets cumulatifs dont les sources et les solutions échappent à une seule sphère de direction. De plus en plus, on se rend compte que la réponse à ce dilemme se trouve non pas dans l'accroissement du commandement et de la direction, mais plutôt dans l'apprentissage de la collaboration en tant que collectivité, afin de conjuguer les intérêts et d'intégrer nos efforts.

⁵ James Lahey. *De l'effort théorique au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 2001.

⁶ Lahey, 2002.

⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor. *Guide d'accompagnement – L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*, Ottawa, 2002.

⁸ Gouvernement du Canada. *Application des politiques fédérales dans les régions : Partenariats à l'œuvre*, septembre 2002.

On comprend de mieux en mieux la nature de la collaboration et son rapport avec le partenariat et le besoin de gouvernance horizontale. Comprendre pourquoi la coordination, le partenariat et la collaboration sont nécessaires est une notion qui évolue, mais essentiellement, elle concerne la gouvernance, c'est-à-dire l'utilisation des leviers et outils des politiques publiques pour favoriser le bien-être de la société.

L'amélioration de la collaboration entre les gouvernements et les collectivités est devenue un point d'intérêt pour plusieurs raisons fondamentales⁹. Ces raisons comprennent les réalités suivantes qui deviennent de plus en plus évidentes :

- des problèmes complexes reliés entre eux;
- des ressources insuffisantes et l'incapacité d'une seule organisation ou entité de régler le problème;
- le besoin de s'attaquer aux sources des problèmes au fil du temps;
- le besoin de créer des moyens de rassembler les gens qui finissent par produire un groupe qui représente plus que la somme des individus et organisations qui le composent;
- une fragmentation sociale et bureaucratique et une rivalité fractionnelle pour obtenir des ressources limitées; et
- des citoyens désengagés.

La collaboration devient alors une « relation mutuellement bénéfique et bien définie dans laquelle s'engagent deux organisations ou plus afin d'obtenir des résultats qu'elles sont plus susceptibles d'obtenir ensemble que seules »¹⁰.

Dans *Collaboration: What Makes it Work*, la Wilder Foundation indique que les facteurs qui déterminent si la collaboration fonctionnera comprennent : l'idéologie, le leadership, le pouvoir, l'histoire, la concurrence et les ressources.

La recherche de cette Fondation a permis de dégager un continuum d'intensité croissante pour établir des relations et faire le travail. Le continuum commence par la coopération, que la Fondation décrit comme une série de relations officieuses à court terme mal définies et peu précises, où des groupes essentiellement distincts travaillent ensemble de façon sporadique. Le niveau d'intensité suivant est la coordination, où l'on constate des relations plus structurées et un sens plus clair d'une mission et d'une interaction à plus long terme reliées à un effort ou un programme particulier. Au niveau le plus élevé d'intensité se trouve la collaboration, une relation plus durable dans laquelle plusieurs organisations fusionnent en une nouvelle structure et s'engagent complètement à l'égard d'une mission commune. Enfin, la collaboration est considérée comme la façon la plus intense pour des organisations de travailler ensemble tout en conservant leur identité propre.

⁹ Ellen Taylor-Powell, Boyd Rossing et Jean Geran. *Evaluating Collaboration: Reaching the Potential*, Université du Wisconsin, Madison, 1998.

¹⁰ Amherst H. Wilder Foundation. *Collaboration: What Makes It Work*, 2001.

Il importe de se rappeler que les questions n'exigent pas toutes une collaboration. On commence à comprendre que la collaboration avant tout exige beaucoup de temps et de ressources pour fonctionner. La collaboration est requise lorsque les enjeux sont complexes et reliés entre eux et elle signifie qu'on fait les choses différemment de la manière dont elles ont été faites dans le passé.

La coordination, la coopération et la consultation sont des mécanismes de gouvernance légitimes qu'il faut continuer d'utiliser dans les circonstances appropriées. De toute évidence, comme nous l'avons vu, les gouvernements ici et dans le monde entier s'efforcent de mieux comprendre comment aller vers leurs citoyens et les faire participer de manière efficace.

4.0 CONSTATATIONS

Les constatations clés en ce qui concerne la PSEPM sont présentées ci-dessous, suivies des leçons apprises des projets mêmes et de ce qui ressort concernant la nature de la collaboration.

4.1 Principales constatations relatives à la PSEPM

4.1.1 Capacité du gouvernement et du secteur

Presque toutes les personnes interviewées ont indiqué qu'il y a eu une **augmentation de la capacité du secteur bénévole et communautaire en matière de politiques** ainsi que des changements réels de la façon dont les partenaires du secteur bénévole et communautaire travaillent ensemble.

Toutefois, en ce qui concerne le renforcement des occasions pour le secteur bénévole et communautaire de faire un apport à l'élaboration des politiques ministérielles, les avis sont plus partagés. Bien qu'il y ait plusieurs exemples intéressants de possibilités améliorées de faire un apport au processus d'élaboration de politiques ministérielles, on signale jusqu'à présent une innovation limitée dans l'ensemble du gouvernement.

L'incapacité de nombreux ministères de profiter des projets semble être reliée à de multiples facteurs, y compris

Nous avons appris qu'un partenariat ne signifie pas un partage à parts égales. Il faut cerner les intérêts mutuels et être raisonnable en ce qui concerne les limitations de chaque partenaire et reconnaître qu'il y aura des divergences de points de vue et d'opinions. Nous avons aussi appris que chaque organisme bénévole a une façon de travailler et un mode de fonctionnement différents et nous avons dû nous adapter en conséquence. Ce fut réellement un processus de renforcement des capacités pour nous tous.

Gestionnaire du secteur bénévole et communautaire

Nous avons maintenu nos relations. Nous avons créé un vaste partenariat qui comprend la Chambre de commerce et la fédération des travailleurs de la localité. Nous avons appris très tôt que nous devons commencer à établir des relations dans toute la province. La province a également été un joueur important. La participation du gouvernement fédéral s'est affaiblie en raison de changements du personnel et d'un manque de direction claire de l'Administration centrale.

Partenaire du secteur bénévole et communautaire participant à un projet

Le ministère fédéral semblait intéressé et motivé à un certain niveau, mais ne semblait pas convaincu de l'importance du travail. Une présence fédérale plus forte aurait peut-être renforcé le projet.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

l'absence de champions ministériels actifs et le roulement du personnel.

Les personnes interrogées ont indiqué qu'il y avait des

problèmes au niveau de la capacité tant parmi les représentants du gouvernement que parmi ceux du secteur bénévole et communautaire.

4.1.2 Processus versus politique : Mobiliser les parties intéressées

La majorité des activités étaient liées au processus. Les organismes ont peu contribué à l'élaboration même de politiques.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une constatation négative, parce qu'en fait, la PSEPM a bâti un capital social énorme. La majorité des personnes interrogées ont indiqué que par suite de leur projet, des relations durables avaient été établies avec des partenaires et d'autres parties intéressées clés et que leur compréhension du sujet abordé avait grandement augmenté. Toutes les personnes impliquées comprenaient beaucoup mieux le processus d'élaboration de politiques publiques.

Le secteur privé commence à reconnaître la fausseté de certains mythes qu'il entretenait concernant le secteur bénévole et communautaire. Il commence à être mieux informé et à comprendre que le secteur bénévole et communautaire est important pour la santé des collectivités canadiennes, et qu'il doit le soutenir.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

En plus, la PSEPM a considérablement contribué à la création d'un certain nombre de réseaux du secteur bénévole et communautaire. Ces réseaux représentent un large éventail de questions et de parties intéressées et pourraient servir de véhicule pour la consultation du public et l'élaboration de politiques.

L'importance accordée au processus était également lié au fait que, par définition, l'élaboration de politiques se déroule sur de longues périodes. La conception de la PSEPM n'en a pas tenu compte et, par conséquent, les responsables de nombreux projets n'ont pas dépassé le stade de l'organisation en vue de cerner les questions de politiques et s'y attaquer, en raison de la durée limitée des projets. Malgré la durée limitée de la PSEPM, il semble que **certaines projets se poursuivront après l'arrivée à terme de la PSEPM.**

Nos buts en ce qui concerne l'établissement de partenariats et la collaboration n'étaient pas réalistes. Nous avons passé tout notre temps à bâtir l'infrastructure, comme le site Web, le bulletin et la bibliothèque de ressources. Nous sommes maintenant prêts à nous pencher sur la question qui nous a réunis. La bonne nouvelle, c'est que le gouvernement territorial est passé du financement un an à la fois à un financement sur trois ans pour assurer la viabilité de l'organisation.

Directeur général, Organisation du secteur bénévole et communautaire

Les gestionnaires de projet ont indiqué qu'ils avaient reçu des fonds des gouvernements provinciaux et territoriaux et de fondations ainsi que du gouvernement fédéral pour des activités de suivi. Plusieurs gestionnaires de projet ont affirmé que le financement leur avait été accordé par suite de la notoriété accrue que leur avaient donné les fonds de la PSEPM.

Un grand nombre des projets représentent un très large éventail de parties intéressées. Fait intéressant, plusieurs comprenaient des fonctionnaires provinciaux et municipaux et certains comprenaient même des intervenants du secteur privé. Ce large éventail de parties intéressées est dans bien des cas une nouveauté et, encore une fois, un changement prometteur.

Le succès de notre projet est en grande partie attribuable à notre agente de projet. Elle a été là pour nous tout au long du projet et y a participé activement. Elle savait comment travailler au sein de la bureaucratie et, en même temps, nous aider à faire avancer les choses. Nous avons une relation ouverte, avec beaucoup de confiance de part et d'autre. Cette expérience a été très différente de la plupart de nos rapports avec les ministères fédéraux.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

4.1.3 Une nouvelle façon de travailler

Dans certains cas importants, les personnes interrogées du secteur bénévole et communautaire ont indiqué que leur **agent de projet avait joué un rôle très utile**. Elles ont décrit pour le gouvernement fédéral un rôle non pas de direction ou de contrôle, mais plutôt de facilitation ou d'encadrement, où ses agents aident les partenaires du projet à comprendre les complexités du gouvernement et, dans bien des cas, à déterminer les bonnes personnes auxquelles parler, notamment lorsque la question relève d'une autre juridiction ou d'un autre ministère.

« J'ai appris très tôt que je devais participer. Je devais faire des visites personnelles pour surveiller les progrès, mais plus important encore, pour m'engager et être utile. La courbe d'apprentissage était raide, mais à la fin, la relation a été positive et fondée sur la collaboration. »

Agent de projet du gouvernement

Beaucoup de personnes interrogées ont indiqué que la PSEPM leur avait donné pour la première fois des ressources considérables mais, ce qui importe encore plus, la crédibilité auprès des ministères nécessaire pour participer à l'élaboration de politiques. On ne les considérait plus comme « juste des organismes de pression ». Dans le cadre d'un nombre

limité de projets, les participants ont aussi indiqué qu'ils commencent à réussir dans une certaine mesure à accéder aux hauts dirigeants au sein du gouvernement par suite de ce projet de la PSEPM.

4.1.4 Transmettre le savoir

Le transfert du savoir et la diffusion des résultats sont devenus une question d'importance pour tous les programmes de financement gouvernementaux, les fondations et les conseils subventionnaires. Il devait faire partie intégrante de la PSEPM. Il est considérablement plus facile d'établir un plan de diffusion que de le mettre en œuvre. Par exemple, le personnel affecté au projet était souvent passé à autre chose au moment de la diffusion des résultats.

Il faut comprendre le pouvoir du secteur bénévole et communautaire. Nous devons, en tant que secteur, trouver des moyens de favoriser le partage de l'information et des connaissances acquises concernant l'élaboration des politiques et l'établissement de partenariats.

Un gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

D'après les entrevues réalisées, une seule stratégie de diffusion est une approche insuffisante. La stratégie de diffusion doit être vaste. En d'autres termes, il ne suffit pas d'afficher un rapport sur un site Web. Les personnes interrogées ont indiqué que les ateliers en face à face et d'autres occasions demeurent les moyens préférés, et beaucoup cherchent des moyens pratiques de communiquer les connaissances acquises grâce à ces projets.

4.1.5 Un changement des valeurs?

La PSEPM a permis de créer des espaces plus chaleureux pour l'interaction et l'échange. Rien dans le passé de l'humanité n'a jamais pu être accompli sans l'établissement de tels espaces. On ne voit pas les espaces que nous créons comme la base de nos activités. On les tient pour acquis. Les systèmes téléphoniques permettent aux gens de se parler. Parce que nous pouvons parler, nous pouvons accomplir des choses. Il faut accorder de la valeur aux espaces que nous créons en reconnaissant leur utilité.

Leader de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC)

Enfin, il semble que cette tendance aux pratiques davantage axées sur la collaboration soit en fait un changement de valeurs. De bien des manières, il s'agit d'un changement de paradigme : du contrôle gouvernemental à la collaboration, du manque de partage d'information sur la manière dont le gouvernement fonctionne à une transparence accrue, et des malentendus à une meilleure compréhension des défis inhérents au processus d'élaboration de politiques publiques.

4.2 Facteurs de succès clés des projets

Avant de commencer, il importe de reconnaître qu'un grand nombre des éléments dont il est question sont conformes à une bonne gestion de projet. Toutefois, lorsqu'on les compare, les projets réussis qui ont bénéficié d'un niveau de collaboration élevé affichent les mêmes caractéristiques.

4.2.1 Réceptivité et opportunité

Bien que cela semble une simple question de bon sens après le fait, les projets qui ont

Quelques-unes de nos activités les plus réussies n'étaient pas planifiées. Toutefois, il s'est avéré que notre approche plurisectorielle était exactement ce que le gouvernement cherchait et nous avons bénéficié de la participation d'un certain nombre de ministères, ce à quoi on ne s'attendait pas. Il y a eu une confluence des idées à l'extérieur et à l'intérieur du gouvernement.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

L'élaboration de politiques est dirigée par le gouvernement au pouvoir. Les questions auxquelles on donne suite bénéficient d'un soutien politique.

Agent de projet du gouvernement

connu le plus de succès ont été ceux qui ont bénéficié d'une réceptivité aux idées présentées. Il y a eu des progrès réels lorsque les questions de politique figuraient déjà à l'ordre du jour du gouvernement ou qu'elles bénéficiaient d'une autre forme d'appui politique et, ce qui importe le plus, lorsque les organisations bénévoles de parrainage et le gouvernement avaient déjà une expérience et/ou une connaissance considérable de la question.

On a remarqué que les projets avaient connu moins de succès lorsqu'ils essayaient de mieux faire connaître de nouvelles questions de politiques ou lorsque les organisations ou les représentants du gouvernement n'avaient pas beaucoup d'expérience du dossier. Le nombre considérable de représentants de projets qui ont dit avoir eu de la difficulté à mobiliser la haute direction ou les décideurs en est une indication claire.

Lorsque nous avons commencé, il y a déjà un certain temps, notre question (les soins aux enfants) n'était pas vraiment à l'ordre du jour de qui que ce soit. Toutefois, les choses ont changé et nous avons même eu une rencontre avec le ministre.

Partenaire du gouvernement provincial

La conception de la PSEPM ne se prêtait pas aux projets de développement. Les concepteurs ont supposé que les responsables des projets pourraient formuler les questions de politiques publiques, s'organiser et régler ces questions dans un délai d'un an ou deux. Cela a mené à des attentes excessivement élevées et à une frustration inutile tant parmi les représentants du secteur bénévole et communautaire que parmi ceux du gouvernement.

4.2.2. Leadership : passion et engagement

Il ne faut pas s'étonner du fait qu'un leadership passionné et engagé était considéré comme essentiel au succès des projets. Il fallait que le leadership soit évident tant dans le secteur bénévole qu'au sein du gouvernement pour que le projet ait de bonnes chances d'atteindre ses objectifs définitifs.

Nous avons besoin d'une communication des deux côtés et des bonnes personnes pour s'en occuper. Nous avons besoin de fonctionnaires qui sont engagés et qui veulent travailler au projet. Souvent, le ministère affecte les fonctionnaires à une tâche qui ne leur tient pas à cœur.

Agent de projet du gouvernement

Les organismes bénévoles et communautaires manquent de fonds, mais les gens qui y travaillent sont engagés et s'exposent souvent à l'épuisement. Les gens travaillent à ces questions parce qu'elles les passionnent.

Gestionnaire de projet

4.2.3 Processus réfléchis et délibérés et structures de gouvernance claires

Fait très important et intéressant, on a constaté que les projets réussis ont été mis en œuvre d'une façon très systématique et délibérée. Les gestionnaires des projets ont parlé des nombreuses heures consacrées à la détermination des questions, à l'élaboration de stratégies, à l'identification des parties prenantes, à l'établissement d'un processus, à la confirmation et à la

Vous et vos partenaires devez vous entendre très clairement sur l'objet de votre collaboration. Vous devez négocier la terminologie et un programme conjoint ayant des limites très claires pour les organisations respectives. Il faut aussi beaucoup de contacts personnels entre les principaux acteurs. Nous avons passé des heures au téléphone à négocier les prochaines étapes et ce que seraient nos rôles respectifs.

Gestionnaire du secteur bénévole et communautaire

clarification des objectifs, à l'établissement d'indicateurs de succès et à la préparation à l'évaluation. Une structure de gouvernance claire est reliée à un processus intentionnel et délibéré. La gouvernance consiste, entre autres, à cerner les rôles et les responsabilités de tous les principaux acteurs et à définir les domaines de compétence et des lignes de responsabilité claires. Les projets qui avaient de bonnes structures de régie avaient signé un protocole d'entente ou des accords de partenariat avec toutes les parties.

Nous avons des réunions mensuelles avec les acteurs clés du projet. Nous considérons ces réunions comme une occasion d'apprentissage pour tous et nous avons supposé que les gens du gouvernement voulaient partager leurs idées, qu'ils étaient plus que des administrateurs. Les réunions nous ont donné un moyen ouvert, sûr et bien animé d'apprendre.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

Les gestionnaires des projets ont également parlé du besoin de comprendre que les partenaires ont différents programmes d'action, mais que la collaboration offrait un programme commun qui nécessiterait une évolution et un développement continuel. Les personnes interrogées ont également indiqué très clairement qu'il était toujours possible que les divers programmes entrent en conflit les uns avec les autres, mais que les protocoles d'entente et les structures de gouvernance constituaient des moyens de régler les conflits.

4.2.4 Stratégies efficaces de mobilisation

Nous avons un programme très précis : la réduction de la pauvreté. Nous avons pu communiquer avec le gouvernement en termes très concrets.

*Gestionnaire du secteur
bénévole*

Les projets réussis avaient des stratégies de mobilisation bien conçues qui fonctionnaient à plusieurs niveaux, qui incluaient des acteurs clés comme des cadres supérieurs, d'autres bureaucrates clés, des organisations communautaires, les citoyens ordinaires, etc.

Ces stratégies de mobilisation étaient remarquables par leur inclusivité et leur approche sensible visant à faire en sorte que l'éventail complet des questions primaires et secondaires soient prises en compte et que les gens liés à ces questions soient mobilisés.

4.2.5 Capacité des acteurs clés

Les gestionnaires de projet ont parlé du besoin de multiplier les contacts personnels entre les principaux acteurs pour régler les conflits et les détails du projet. La participation était donc considérée comme une notion à plusieurs facettes, englobant des espaces à la fois personnels et privés pour dialoguer. Personne n'a l'ensemble des compétences nécessaires à la collaboration. C'est quelque chose qui s'acquiert par l'expérience. Toutefois, les

Le langage utilisé dans le secteur bénévole et communautaire et au sein du gouvernement est très différent. J'avais travaillé pour le gouvernement et je connaissais donc les deux langages (j'étais « bilingue »), alors je pouvais servir d'intermédiaire entre les deux.

*Gestionnaire de projet du secteur bénévole et
communautaire*

entrevues ont clairement démontré que les projets où il y a eu beaucoup de collaboration bénéficiaient aussi d'acteurs clés extrêmement compétents et que ce niveau de compétence avait influé sur tous les aspects du projet. Les acteurs clés avaient une bonne compréhension du fonctionnement du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire et, ce qui importe énormément, comprenaient le besoin de parler le langage de l'autre et étaient capables de le faire. Cet ensemble de compétences comprenait aussi l'ouverture aux idées et la flexibilité nécessaire pour rebrousser chemin et changer de ligne de conduite si cela était nécessaire.

4.2.6 Établissement de relations (confiance) et définition des rôles

Les personnes interrogées ont parlé de degrés élevés de confiance et de respect pour leurs partenaires, mais aussi du besoin de parvenir à un équilibre dans les relations. Lorsque la

Il y avait une personne spécialisée dans les politiques que nous avons appris à connaître assez bien et qui était très utile, puis elle a quitté le poste. Nous n'avons jamais pu trouver une autre personne avec laquelle établir des liens semblables. Ce fut une expérience très frustrante parce que nous avons investi beaucoup de temps dans la relation. La perte de cette relation avec la représentante du Ministère a eu un impact important sur le projet.

Gestionnaire du secteur bénévole et communautaire

Le niveau de confiance entre les partenaires était élevé. Chacun a dû arriver à comprendre très clairement son domaine de responsabilité et respecter les compétences des autres. À certains moments, nous avons des points de vue et des priorités différents et nous devons ouvertement nous mettre en garde concernant nos préoccupations.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

relation n'est plus équilibrée, il faut disposer d'un processus quelconque pour rétablir l'équilibre. Ils ont aussi remarqué et compris que les relations ne sont pas toutes égales. Les personnes interrogées ont parlé du temps nécessaire pour définir les paramètres de la relation et établir la relation requise pour que le projet fonctionne.

4.2.7 Apprentissage continu

Enfin, les projets réussis sont ceux dont les participants ont manifesté la capacité d'apprendre continuellement pendant toute la durée du projet, qui comprenaient des mécanismes intégrés d'examen et qui étaient ouverts à l'évaluation en tant qu'outil d'apprentissage. En fin de compte, la collaboration suppose une transformation des ordres du jour, des compétences, de la compréhension de la manière dont le monde fonctionne et, en fin de compte, des politiques publiques.

Nous nous sommes rapidement rendu compte du fait que les groupes communautaires ne comprenaient pas le processus d'élaboration de politiques et que nous devons travailler pour aider nos partenaires locaux à le comprendre. Certains de nos partenaires locaux ont assumé cette tâche, mais elle n'avait pas été intégrée dans le projet de manière systématique. Nous avons intégré le développement local dans le projet de suivi. Notre sujet était très vaste et le projet s'est penché sur plusieurs questions secondaires. Nous avons essayé d'en faire trop. Le travail de suivi sera mieux ciblé et nous aurons moins de sous-comités.

Gestionnaire de projet du secteur bénévole et communautaire

5.0 DIFFICULTÉS LIÉES À LA COLLABORATION

Les personnes interrogées ont soulevé plusieurs difficultés que présentent les efforts de promotion de la collaboration en tant que façon de travailler ensemble.

5.1 Légitimité

Premièrement, bien que la majorité des représentants du secteur bénévole et communautaire aient indiqué que la PSEPM leur avait donné une légitimité accrue auprès du gouvernement fédéral, plusieurs étaient aussi d'avis que le gouvernement les

Notre plus gros problème, c'est qu'on ne nous considère toujours pas comme étant « légitimes ». [...] La PSEPM a permis de commencer à changer cette façon de voir pour la première fois.

Vice-président du secteur bénévole et communautaire

considérerait encore comme des organismes de défense qui ne pouvaient pas procéder « objectivement » à l'élaboration de politiques. Il se pourrait qu'il y ait des liens entre cette

question et le besoin exprimé par le secteur bénévole et communautaire d'un examen des règlements concernant le statut d'organisme de bienfaisance qui pourrait avoir un impact sur la perception des rôles des organisations en matière d'action sociale.

5.2 Soutien du développement des compétences

Si la politique publique est définie comme un engagement à l'égard d'une ligne de conduite et d'un ensemble de résultats pris par ceux qui ont les ressources et les pouvoirs pour le faire, on reconnaît aussi qu'aucun organisme ou individu n'a au départ les compétences et les connaissances nécessaires pour fonctionner efficacement dans ce milieu de collaboration¹¹. Une grande partie des compétences et des connaissances nécessaires ne peuvent être acquises qu'au moyen d'un apprentissage pratique ou d'ateliers ciblés où les gens apprennent en travaillant ensemble à des questions réelles tout en ayant des occasions de réfléchir à leurs expériences.

5.3 Comprendre les juridictions en élaboration de politiques publiques

Plusieurs projets portaient sur des questions de compétence entièrement provinciale ou de compétence partagée. Plusieurs personnes interrogées ont parlé du temps et des ressources qu'ils ont dû consacrer à s'y retrouver dans les questions de compétence et du fait que les agents de projet du gouvernement fédéral ont dû, dès le début des projets, aider à cerner la compétence.

Cette question est reliée de près au soutien du rôle du gouvernement fédéral en tant que facilitateur. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire qu'il soit à l'avant-plan et au centre de toutes les questions. Cette notion est tout ce qu'il y a de plus compatible avec le travail en cours dans certaines régions du pays en ce qui concerne les conventions

¹¹ James P. Ellsworth et D^{re} Lawrence Jones Walters. *Journeys in Governance: The Role of the Public Sector in Addressing Tough Community Problems*, avril 2004 (inédit).

urbaines, où des employés fédéraux sont affectés à des tâches de facilitateurs dans le cadre d'ententes à volets multiples avec les ordres de gouvernement fédéral, provincial et municipal.

5.4 Contraintes administratives

Le dernier point constitue la toile de fond de toutes les évaluations et analyses des initiatives horizontales. Il s'agit des contraintes bureaucratiques et administratives.

À certains égards, cette question semble être le fléau du monde occidental. Des recherches récentes au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis arrivent à des conclusions semblables à l'égard d'initiatives du même genre que la PSEPM.

Voici quelques-unes de ces constatations :

- La tendance (des programmes gouvernementaux) d'adopter un point de vue axé sur le fournisseur plutôt que sur l'utilisateur des services.
- Le manque d'incitatifs ou de récompenses pour les organisations ou les individus qui contribuent aux buts horizontaux ou d'ensemble ou à ceux d'un autre ministère ou organisme.
- Le manque de compétences et de moyens pour élaborer et mettre en œuvre des solutions transversales.
- Des budgets et structures organisationnels établis le long de lignes verticales et fonctionnelles (p. ex., éducation, santé, défense) plutôt qu'en fonction de problèmes et de questions horizontaux et transversaux (p. ex., exclusion sociale, développement durable).
- Des systèmes de responsabilisation (p. ex., vérification) et d'atténuation des risques qui vont souvent à l'encontre du travail transversal innovateur.
- L'organisation centrale n'est pas toujours efficace pour ce qui est de donner des orientations claires et stratégiques et de fournir des mécanismes pour régler les conflits entre les ministères.

De toute évidence, ces questions demeureront un défi tant que le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire n'auront pas ensemble développé et perfectionné les compétences et la compréhension requises pour gérer des problèmes interdépendants complexes.

Nos règles de financement sont devenues trop rigoureuses. Nous devons être plus flexibles. Par contre, nous devons aider le secteur bénévole et communautaire à comprendre que le gouvernement est assujéti à l'examen du public en ce qui concerne la façon dont les fonds publics sont dépensés. Il est difficile d'être responsable et de verser les fonds rapidement aux organismes bénévoles et communautaires avec lesquels nous travaillons.

Gestionnaire du gouvernement

6.0 FAIRE AVANCER LA COLLABORATION

D'après les entrevues réalisées et l'examen des dossiers, il semble qu'il y ait eu un changement considérable, ces dernières années, en faveur d'approches davantage

axées sur la collaboration. Afin de favoriser les progrès soutenus vers l'élaboration collaborative de politiques et l'établissement de relations fondées sur la collaboration, il y a certaines mesures que l'on pourrait prendre pour accroître considérablement les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler en collaboration.

1. Élaboration d'une séance d'orientation ou de formation sur la collaboration, qui serait obligatoire pour toute nouvelle initiative semblable à la PSEPM. La séance d'orientation serait présentée aux gestionnaires du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire et au personnel des programmes et projets dans le cadre de l'élaboration de toute proposition de financement comprenant un aspect de gouvernance horizontale considérable et qui, par conséquent, nécessiterait une collaboration. La séance de formation pourrait être élaborée à partir de matériaux de formation existants (voir les sites www.wilderpubs.org et www.projectvoice.ca) et les leçons tirées de cette analyse. On pourrait élaborer la séance de formation ou d'orientation et former un groupe d'animateurs pour la présenter dans tout le pays.
2. Mise au point d'un cours sur la gestion collaborative de projets.
3. Ateliers de suivi sur les leçons apprises. L'atelier de mars 2005 a réuni quelque cinquante personnes représentant environ 25 des 67 projets de la PSEPM dans le but de discuter des leçons apprises jusqu'à cette date. On pourrait recenser plusieurs autres projets de la PSEPM qui pourraient donner lieu à des activités de suivi et réunir leurs responsables, ce qui leur permettrait de bénéficier des leçons tirées de la PSEPM et d'autres initiatives semblables menées à bien jusqu'à présent.
4. L'évaluation de l'ISBC et de la PSEPM se déroulera au cours de la prochaine année. L'évaluation pourrait servir d'instrument de recherche-action afin de faire connaître les enseignements au moyen d'ateliers et de groupes de discussion pendant l'évaluation.

7.0 CONCLUSIONS

Cette brève analyse de la PSEPM a été axée sur l'aspect de partenariat inhérent à la PSEPM et sur les relations au cœur de ces projets. Les constatations découlant de l'analyse s'accordent très bien avec les recherches récentes sur l'horizontalité et le besoin de processus collaboratifs. Il est encore trop tôt pour déterminer quels seront les résultats définitifs d'un grand nombre des projets de la PSEPM du fait que le processus d'élaboration de politiques est, par définition, un processus de développement à long terme. En d'autres termes, les projets et les relations sont itératifs et tirent profit les uns des autres.

Toutefois, les réalisations des projets de la PSEPM et de toutes les personnes qui ont consacré beaucoup de temps et d'efforts aux questions auxquelles ils croyaient passionnément méritent d'être soulignées.

Les fonds de la PSEPM ont permis de transformer le mécontentement concernant les questions en réflexion informée qui peut servir à l'élaboration de politiques concrètes et au dialogue avec le gouvernement.
Ancien gestionnaire du gouvernement