

Table conjointe sur l'Accord

Rapport final

Table des matières

Résumé	3
Contexte	5
Aperçu de la Table conjointe sur l'Accord.....	6
But et mandat.....	6
Composition	7
Principes directeurs.....	8
Groupes de soutien.....	9
Rapports hiérarchiques	10
Le processus	11
Principaux jalons et activités	11
Les produits	12
L'Accord	13
Outils et mécanismes de mise en œuvre	19
Leçons tirées	31
Culture.....	32
Mandat.....	33
Calendrier des travaux	33
Leadership	33
Appui	34
Charge de travail.....	34
Personnel de soutien.....	34
Ressources	35
Consultation	36
Sensibilisation	36
Liens avec l'SBC	36
L'avenir.....	37
L'Accord	37
Les Codes de bonnes pratiques.....	37
Structures et processus conjoints.....	38
Liste des documents pertinents	39
Annexe A : Membres des groupes de travail.....	40
Annexe B: Endroits des consultations sur l'Accord.....	43

Résumé

En juin 2000, le gouvernement fédéral annonçait l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), initiative conjointe destinée à mieux répondre aux besoins des Canadiens et des Canadiennes en renforçant les moyens d'action du secteur bénévole et communautaire et en améliorant ses relations avec le gouvernement du Canada. L'un des éléments clés de l'ISBC consistait à élaborer un document-cadre, l'Accord, énonçant les principes devant guider la relation future entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement.

Pendant environ deux ans (de septembre 2000 à juillet 2002), le projet de l'Accord a été mené par la Table conjointe sur l'Accord (l'une des sept tables conjointes de l'ISBC), un groupe de travail composé d'un nombre égal de cadres supérieurs du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire. La Table conjointe sur l'Accord (TCA) était dotée d'un double mandat :

- Élaborer un accord entre les deux secteurs;
- Élaborer des outils et des mécanismes de mise en œuvre pour donner vie à l'Accord.

Pour élaborer l'Accord, la TCA a tenu à faire participer le plus large éventail possible de la population canadienne, et, surtout, à assurer la participation des divers organismes qui composent le secteur bénévole et communautaire dispersés à travers le pays. Avec l'aide d'organismes locaux, des consultations ont été organisées dans tout le pays pendant le printemps et l'automne de 2001.

La TCA a également sollicité la contribution de représentants du monde des affaires et du monde syndical, et elle a déployé des efforts spéciaux pour assurer une participation continue des Autochtones et des minorités visibles, deux groupes qui avaient été sous-représentés dans le processus de consultation initial.

Signé par le Premier ministre Jean Chrétien le 5 décembre 2001, l'[*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*](#) est un accord historique inaugurant de meilleures relations entre les deux secteurs. L'Accord décrit les valeurs et principes communs qui guideront leur relation de travail, et il énonce les engagements pris par chaque secteur — ainsi que leurs engagements communs — à l'égard de mesures destinées à développer leur relation.

Après la signature de l'Accord, la TCA s'est attaquée au deuxième volet de son mandat, l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des dispositions de l'Accord. Après avoir analysé

l'expérience d'autres pays, les besoins cernés par le secteur bénévole et communautaire et les préoccupations exprimées durant les consultations, la TCA a décidé de concentrer ses efforts dans trois domaines :

- 1) Cerner les structures et les processus nécessaires pour la mise en œuvre de l'Accord;
- 2) Élaborer un Code de bonnes pratiques pour guider les relations financières entre les deux parties;
- 3) Élaborer un Code de bonnes pratiques pour rehausser la contribution du secteur bénévole et communautaire à l'élaboration des politiques publiques.

Pour s'acquitter de cette tâche, la TCA a mis sur pied trois groupes de travail, coprésidé chacun par un membre de la TCA représentant le secteur bénévole et communautaire et un membre représentant le gouvernement fédéral.

En particulier, la TCA a produit les outils ou mécanismes de mise en œuvre suivants :

- [Lettre au greffier du Conseil privé](#). Cette lettre contient des recommandations concernant les structures et processus qu'il faudrait mettre en place pour guider le travail conjoint du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire au cours des années à venir, en ce qui concerne notamment l'Accord lui-même et l'ISBC dans son ensemble. La TCA propose dans cette lettre des structures et processus particuliers pour chaque partie ainsi que pour leur travail commun.
- [Code de bonnes pratiques de financement](#). Ce Code est destiné à améliorer les pratiques de financement dans la relation entre le gouvernement et le secteur. On y explique la raison d'être de ce code, on en précise la portée et l'application et on indique les principes qui le fondent. Sont en outre énoncées les pratiques que devraient respecter les deux parties — individuellement et conjointement — de façon à améliorer leurs relations de financement.
- [Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques](#). Ce Code énonce les meilleures pratiques susceptibles d'approfondir le dialogue sur les politiques entre les deux parties. On y trouve la raison d'être du Code, les principes qui le fondent, une analyse des étapes du processus d'élaboration des politiques publiques ainsi que la recension de bonnes pratiques pour le gouvernement du Canada, pour le secteur bénévole et communautaire et pour les deux parties.

Les membres et le personnel de la TCA ont passé en revue leur expérience des deux dernières années, ce qui leur a permis de cerner certaines failles dans le processus. La charge

de travail était écrasante et les cultures organisationnelles se sont heurtées. Cela dit, tous ont adhéré au processus de la TCA et à ses résultats.

Pour beaucoup, le processus a clairement démontré le potentiel d'une meilleure relation entre les deux secteurs — une relation fondée sur le respect, la transparence et le souci d'assurer la meilleure qualité de vie possible à l'ensemble de la population canadienne.

En ce qui concerne les produits de la TCA — l'Accord et ses outils de mise en œuvre — ils traduisent les principes fondamentaux qui sous-tendent la relation entre les deux parties à l'avenir. Ils constituent donc une œuvre durable et posent les jalons de l'établissement et de l'approfondissement de la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

Contexte

La TCA de l'ISBC tire profit de plusieurs initiatives lancées ensemble ou séparément par le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral au cours des dernières années. Elle tient compte également de l'expérience récente dans divers pays ou provinces qui se sont efforcés de formaliser les relations entre les gouvernements et le secteur bénévole et communautaire.

En 1999, la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) — comprenant 12 organisations-cadres nationales — a publié les résultats d'une enquête indépendante consacrée aux questions de responsabilité de gestion et de gouvernance dans le secteur du bénévolat.

Dans son rapport, intitulé [*Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*](#), elle a formulé 41 recommandations destinées à rehausser l'efficacité du secteur.

En réponse à ces recommandations et sous la direction d'un groupe de référence ministériel, des représentants du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire ont participé à trois « tables conjointes » concernant respectivement l'établissement d'une nouvelle relation, le renforcement des moyens d'action du secteur bénévole et communautaire, et l'amélioration du cadre réglementaire appliqué au secteur.

La première étape de cette entreprise a donné lieu, en août 1999, à un rapport intitulé [*Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*](#). L'une des recommandations

Extrait du discours du Trône du 12 octobre 1999

« En 2001, les Canadiens et les Canadiennes souligneront l'Année internationale des volontaires, en célébrant les réalisations de ces héros de notre vie quotidienne.

Le gouvernement reconnaît qu'il importe d'établir des partenariats avec les communautés et de renouveler sa relation avec les organismes bénévoles qui les aident et les soutiennent.

Il conclura un accord national avec le secteur bénévole et communautaire, jetant ainsi les bases nouvelles d'un partenariat dynamique avec des organisations qui sont au service des Canadiens et des Canadiennes. »

du rapport concernait l'établissement d'un accord ou d'une entente officielle exprimant une vision commune et des principes communs.

L'idée d'un accord ou d'une entente-cadre n'est pas particulière au Canada. En Angleterre, en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, les gouvernements ont récemment passé des « ententes » avec le secteur bénévole et communautaire. Ces ententes, qui établissent le cadre d'orientation de la relation entre les deux parties, ne sont certes pas des documents juridiques, mais elles font état de la contribution et de la volonté des représentants du gouvernement et des membres du secteur bénévole et communautaire manifestées dans le cadre de larges consultations.

Au Canada, le gouvernement fédéral a exprimé sa volonté d'améliorer sa relation avec le secteur bénévole et communautaire en soulignant, dans le [*discours du Trône*](#) d'octobre 1999, la nécessité de forger un partenariat actif avec le secteur dans le but d'assurer la meilleure qualité de vie possible à l'ensemble de la population canadienne. En juin de l'année suivante, il annonçait [*Un partenariat au profit des Canadiens et des Canadiennes : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*](#) et affectait un budget de 94,6 millions de dollars sur cinq ans pour améliorer sa relation avec le secteur bénévole et communautaire et accroître la capacité d'action du secteur dans des domaines essentiels.

L'un des principaux objectifs de l'ISBC était d'élaborer un accord ou une entente-cadre qui traduirait de manière visible et concrète l'importance de la nouvelle relation entre le secteur et le gouvernement et énoncerait les principes devant déterminer et guider cette relation dans les années à venir.

En conséquence, de dollars du budget de l'ISBC ont servi à appuyer un processus de tables conjointes destiné à formuler un accord, à élaborer une stratégie de consultation des parties en cause, un plan de mise en œuvre de l'Accord et un processus de surveillance et de rapport à ce sujet.,

Aperçu de la Table conjointe sur l'Accord

But et mandat

La TCA, l'une des tables conjointes de l'ISBC nouvellement établie par le gouvernement du Canada, a tenu sa première réunion en septembre 2000.

Le mandat de la TCA était de « se doter d'un document-cadre, ainsi que de mécanismes de suivi et de rapport, afin de favoriser une collaboration plus étroite entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire dans l'élaboration des politiques, la conception des programmes et la prestation des services, et ce, dans l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes ».

À partir de lignes directrices générales établies pour toutes les tables conjointes de l'ISBC, les membres de la TCA ont établi leur cadre de référence précis lors de leurs premières rencontres.

Fondé sur le souci commun d'améliorer la qualité de vie de la population canadienne, l'Accord devait servir à améliorer les relations entre les deux parties en énonçant les valeurs et les principes devant guider leur travail. Son élaboration, une initiative commune, devait avoir lieu par voie de consultations auprès de représentants du gouvernement, de bénévoles et de représentants d'organismes bénévoles et communautaires nationaux, provinciaux, territoriaux et locaux, et reposer sur la contribution de l'éventail le plus large possible d'organismes et de services.

Le mandat de la TCA comprenait aussi l'élaboration de mesures pour assurer la mise en œuvre de l'Accord, notamment les structures et processus institutionnels nécessaires pour la gestion continue des relations entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

Composition

Coprésidée par des représentants des deux secteurs, la TCA comprenait 14 membres, soit un nombre égal de représentants du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement fédéral était représenté par des cadres supérieurs (du niveau de sous-ministre adjoint) de divers ministères et organismes fédéraux.

Le secteur bénévole et communautaire était quant à lui représenté par des cadres d'organismes bénévoles et communautaires, choisis par un comité de sélection indépendant dans une liste de plus de 1 000 personnes proposées. On trouvera ci-près la liste des membres de la TCA. Pendant la durée d'existence de la TCA, deux représentants du gouvernement et un représentant du secteur bénévole et communautaire ont démissionné parce que leurs responsabilités avaient changé ou qu'ils avaient déménagé.

Membres de la Table conjointe sur l'Accord

Représentants du secteur bénévole et communautaire

Lynne Toupin, coprésidente
Présidente-directrice générale
Canadian Co-operative Association

Huguette Beauchamp
Présidente
Association québécoise de défense des droits
des personnes retraitées et préretraitées

Pierre-Marie Cotte¹
Vice-président
Développement philanthropique
Centraide du Grand Montréal

Représentants du gouvernement

Bill McCloskey, coprésident
Commissaire adjoint
Agence des douanes et du revenu du Canada

Guillaume Bissonnette
Directeur général
Finances Canada

Réal Bouchard²
Directeur
Finances Canada

Colleen Ford
Directrice exécutive
Association canadienne des loisirs/parcs

Kristine Burr
Sous-solliciteur général adjoint
Solliciteur général du Canada

Al Hatton
Directeur exécutif
Regroupement des organisations nationales
bénévoles

Matthew King
Sous-ministre adjoint
Pêches et Océans Canada

Wayne Helgason
Directeur exécutif
Social Planning Council of Winnipeg

Eva Kmiecic³
Sous-commissaire
Gendarmerie royale du Canada

Graham Stewart
Directeur général
Société John Howard du Canada

Martha Nixon
Sous-ministre adjointe
Citoyenneté et Immigration Canada

Elaine Teofilovici
Présidente-directrice générale
YWCA du Canada

Jean-Guy Saint-Martin
Sous-ministre adjoint
Développement économique Canada

Susan Scotti
Sous-ministre adjointe
Développement des ressources humaines
Canada

¹ a remplacé Huguette Beauchamp en janvier 2002.

² a remplacé Guillaume Bissonnette en septembre 2001.

³ a remplacé Matthew King en septembre 2001.

Principes directeurs

Pour s'acquitter de son mandat, la TCA a été guidée par les principes directeurs qui suivent (extraits du [cadre de référence de la TCA.](#))

1. Quorum

Les membres de la TCA ont convenu d'établir le quorum à un minimum de quatre représentants de chaque partie. Les suppléants ne sont pas autorisés.

2. Confidentialité

Les membres de la TCA doivent pouvoir s'exprimer ouvertement et en toute franchise lors des réunions. C'est pourquoi il importe de préserver le caractère confidentiel des discussions, c.-à-d. de respecter les opinions exprimées par les personnes lors des rencontres et de s'engager à ne pas divulguer ces renseignements à autrui.

3. Communications avec le public et les médias

Il y aura des communications périodiques au sujet de la TAC; des précisions seront alors

fournies sur son mandat et ses membres, de même que sur l'état d'avancement de ses travaux. Des comptes rendus, des rapports d'activité et d'autres outils de communication (p. ex. fiches Q-R) seront produits à intervalles réguliers parallèlement aux travaux de la TCA afin de soutenir ces travaux et d'en assurer la transparence.

4. Décisions

Les membres de la TCA doivent tenter de parvenir à un consensus dans la mesure du possible.

5. Langues officielles

Tous les membres seront encouragés à participer aux délibérations de la TCA dans la langue officielle de leur choix. Tous les documents produits par la TCA seront distribués dans les deux langues (p. ex. procès-verbaux, rapports conjoints, infocapsules).

L'interprétation simultanée et de la documentation bilingue seront offertes selon les besoins; il appartiendra aux membres de la TCA de déterminer ce qui est raisonnable à cet égard.

6. Accessibilité

Afin d'assurer la participation active des membres qui pourraient avoir des besoins particuliers au point de vue de l'accessibilité, les réunions des tables se tiendront dans des lieux faciles d'accès. Au besoin, des aides techniques, des appareils anthropométriques, des accompagnateurs et d'autres services spécialisés seront fournis à l'intention des membres de la TCA ayant un handicap.

7. Membres experts et invités

La TCA pourra, de temps à autre, inviter des experts, des universitaires ou d'autres représentants du secteur bénévole et communautaire à participer aux réunions à titre de conférenciers, de conseillers ou d'observateurs en raison de leur connaissance du sujet ou du secteur, ou en tant que participants à une autre table ou à un autre mécanisme de consultation. Il faudra obtenir l'approbation des coprésidents avant de lancer de telles invitations.

Groupes de soutien

La TCA a bénéficié des services de deux groupes principaux :

- *Le Groupe de travail sur le secteur bénévole* (le Groupe de travail) du Bureau du Conseil privé qui avait pour mandat de fournir des services de secrétariat à la TCA;
- *Le Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire* (le Secrétariat) qui a contribué de nombreuses manières au processus. Ces groupes ont en particulier offert leur expertise et leurs conseils aux membres de la TCA et du Groupe de travail, ont coordonné les activités de recherche et d'élaboration de l'Accord et des guides de mise en œuvre, ont assumé toutes les fonctions administratives, et ont supervisé les initiatives de consultation et d'extension — notamment la préparation et la distribution du matériel de communication et de soutien.

La décision de créer le Secrétariat (organisme homologue du secteur bénévole et communautaire chargé d'appuyer le processus d'élaboration de l'Accord) a été prise pour contrer l'impression que le gouvernement dominait le processus. Cette impression provenait

en grande partie des activités de recherche initiales entreprises par le Secrétariat pendant les mois ayant précédé la création officielle de la Table conjointe sur l'Accord.

Les membres de l'équipe — dont certains n'ont fourni leurs services que pendant une partie des deux années d'existence de la TCA — étaient :

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Joanne Cousineau
Susan Fletcher
Mary Glen
Georges Grujic
Rebecca Hales
Micheline Lavoie
Peter Mathieson
Nancy Wildgoose

Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Susan Carter
Michael Deraiche
Gary Evans
Kate Humpage

À sa demande, Susan Phillips, enseignante à l'École d'administration publique de l'Université Carleton, a joué le rôle d'observatrice indépendante pendant le processus.

Rapports hiérarchiques

Plusieurs autres groupes ont contribué au processus de la TCA en guidant les travaux de la TCA, en coordonnant ses activités et en assurant la liaison avec l'ISBC. Voici un bref aperçu de chacun de ces groupes.

Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire (ancien *Groupe directeur supérieur du secteur bénévole.*)

Ce groupe comprenait des représentants de niveau supérieur du secteur bénévole et communautaire (notamment les coprésidents de toutes les tables conjointes) puis, plus tard dans le processus, des représentants du Groupe de référence autochtone et du Groupe de référence des minorités visibles. Le Groupe directeur assurait le leadership politique et stratégique du secteur et supervisait le travail de l'ISBC.

Groupe de référence ministériel

Ce groupe, comprenant neuf membres du Cabinet nommés par le Premier ministre, était présidé par l'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor. Il assurait le leadership gouvernemental de l'ISBC.

Comité de coordination conjoint

Composé d'un nombre égal de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire, ce comité coordonnait les activités, les projets et les tables conjointes de l'ISBC, notamment des initiatives communes destinées à harmoniser les activités de

consultation, de communication et de recherche (y compris celles concernant le secteur bénévole et communautaire et le secteur privé, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et le public.)

Comité exécutif des sous-ministres adjoints.

Ce comité comprenait des sous-ministres adjoints de neuf ministères, ainsi qu'un ministre du Groupe de référence ministériel, ainsi que le coprésident gouvernemental de la TCA. Son rôle consistait à offrir des conseils stratégiques aux ministres et aux représentants du gouvernement fédéral au sein des tables conjointes et à solliciter la contribution de la communauté fédérale dans son ensemble sur certaines questions clés.

Le processus

La TCA a tenu sa première réunion en septembre 2000. Au cours des deux années qui ont suivi, la TCA a tenu 24 réunions en tout, soit en personne, soit par téléconférence. L'une des tâches principales de la TCA pendant la phase I de son mandat, c.-à-d. l'élaboration de l'Accord, consistait à dresser un plan de travail pour rédiger l'Accord et à consulter un large éventail de parties intéressées.

Après avoir terminé ce travail, en décembre 2001, la TCA a abordé la phase II de son mandat, l'élaboration d'un plan de mise en œuvre de l'Accord.

Dès sa création, la TCA a défini elle-même son processus, les membres décidant entre eux comment réaliser au mieux leur mandat et quel rôle joueraient les secrétariats. Avant d'entreprendre leur travail, les représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire ont tenu plusieurs rencontres — ensemble et en tant que groupes séparés — pour réfléchir aux questions de processus.

Pour la majeure partie de son travail, la TCA a choisi de réviser et d'améliorer au besoin les propositions de politiques et les ébauches de textes préparées par les deux secrétariats. Elle a procédé de la même façon pour élaborer l'Accord ainsi que les outils de mise en œuvre.

Principaux jalons et activités

Voici quelques-uns des jalons et activités qui ont marqué les travaux de la TCA pendant la phase I, élaboration de l'Accord, et la phase II, élaboration des outils et mécanismes de mise en œuvre (c.-à-d. Lettre au greffier du Conseil privé sur les structures et processus conjoints; Code de bonnes pratiques de financement; et Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques.)

Phase I : Élaboration de l'Accord

Le 8 juin 2000	Annonce de l'ISBC
Le 10 octobre 2000	Première rencontre de la TCA
Janvier 2001	Première ébauche de l'Accord
Mai 2001	Ébauche de l'Accord prête pour les consultations

Jun 2001	Première ronde de consultations communautaires
Septembre 2001	Deuxième ronde de consultations communautaires
Le 5 décembre 2001	Signature de l'Accord

Phase II : Élaboration des outils et mécanismes de mise en œuvre

Janvier 2002	Établissement, par la TCA, des priorités concernant la mise en œuvre de l'Accord
Mars 2002	Organisation d'un forum sur l'Accord
Mai 2002	Première ébauche des codes prête pour les consultations
Mai 2002	Lettre énonçant les structures et les processus conjoints envoyée au greffier du Conseil privé
Jun 2002	Tests des Codes auprès du secteur bénévole et communautaire
Jun 2002	Consultations du gouvernement du Canada sur les Codes
Juillet 2002	Dernière réunion de la TCA
Le 8 octobre 2002	Divulgarion des codes lors d'une réunion de toutes les Tables

Les produits

Le travail de la TCA a consisté à élaborer un document-cadre (l'Accord) et des mesures connexes de mise en œuvre pour renforcer les relations de travail entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

Cette partie du rapport contient de l'information plus détaillée sur le processus et les structures utilisés pour élaborer ces produits. On y résume en particulier le contenu et le processus d'élaboration des produits clés suivants de la TCA :

- L'Accord;
- Les outils et mécanismes de mise en œuvre :
 - *Lettre au greffier du Conseil privé* sur les structures et processus conjoints
 - *Code de bonnes pratiques de financement*
 - *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques.*

Une fondation solide

L'Accord énonce les valeurs et principes communs devant fonder les pratiques futures.

Valeurs

- Démocratie
- Civisme actif
- Égalité
- Diversité
- Inclusion
- Justice sociale

Principes

- Indépendance
- Interdépendance
- Dialogue
- Coopération et collaboration
- Responsabilité envers les Canadiens et Canadiennes

L'Accord

Signé par le Premier ministre Jean Chrétien le 5 décembre 2001, l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire est un accord historique qui inaugure une nouvelle relation entre les deux parties.

L'Accord en bref

Destiné à renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement fédéral à répondre aux besoins des Canadiens et des Canadiennes, l'Accord énonce les valeurs et principes communs devant guider leurs relations de travail (voir l'encadré.)

Il énonce également les engagements de chaque partie — ainsi que leurs engagements communs — en matière d'actions et de pratiques destinées à consolider cette relation.

L'Accord entérine la nécessité d'élaborer des mesures d'application pour veiller à ce que ses dispositions soient mises en œuvre avec succès. Les parties envisagent donc l'établissement de structures, processus et outils adéquats pour assurer la mise en œuvre de l'Accord, et pour surveiller l'avancement des travaux et en faire rapport.

En particulier, on trouve dans l'Accord les éléments fondamentaux suivants visant l'amélioration de la relation :

- Des structures adéquates au sein du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire pour mettre l'Accord en application;
- Des processus de surveillance et de rapport au sujet de l'Accord, de règlement des différends, d'entente sur les prochaines étapes et d'examen des possibilités de collaboration;
- Des codes ou normes de bonnes pratiques pour guider la relation dans des domaines comme le financement et le dialogue sur les politiques;
- Des rencontres à intervalles réguliers entre les ministres et les représentants du secteur pour faire le point sur l'avancement des travaux;
- Des activités de sensibilisation au sujet de l'Accord — au sein du gouvernement du Canada, du secteur bénévole et communautaire et de la population.

Comment l'Accord a été élaboré?

L'Accord est l'aboutissement de recherches exhaustives ainsi que de discussions et de consultations menées auprès de représentants de divers secteurs et des diverses régions du pays. En tout, près de 1 900 personnes de 29 collectivités du Canada ont participé aux consultations officielles durant le processus d'élaboration de l'Accord. Les Canadiens et les Canadiennes ont également eu la possibilité de participer au processus de consultation par l'intermédiaire du site Web de l'ISBC.

Recherches

Les membres de la TCA se sont d'abord attachés à rédiger une ébauche solide reflétant leurs meilleurs efforts pour dégager un consensus sur les questions clés, qu'ils devaient ensuite soumettre à la consultation. Pour définir le format et le contenu du projet d'Accord, les

membres de la TCA ont commencé par se pencher sur un large éventail de documents susceptibles d'éclairer leurs débats et leurs décisions.

Des études internes ont été mises à leur disposition, études faisant état de l'expérience d'autres gouvernements, au Canada et à l'étranger. Durant cette étape, des représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire de l'Angleterre et de l'Écosse sont venus au Canada rencontrer les membres de la TCA pour discuter de la manière dont ils avaient récemment établi leurs propres accords-cadres.

Outre ces recherches internes, des chercheurs indépendants ont été engagés pour fournir à la TCA :

- Une analyse plus approfondie de l'expérience d'autres pays (pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord);
- Une brève évaluation des avantages respectifs des divers types de documents de consultation envisageables (documents de travail, guides de discussion, rapports);
- Une analyse des avantages respectifs de divers mécanismes de consultation (rencontres personnelles, consultations itinérantes, consultations électroniques, sessions avec animateur, documents de travail individuels, réunions publiques.) Dans ce contexte, on s'est penché sur des aspects tels que les dates des consultations, leur portée, la participation, les coûts et des questions de communications et de relations publiques;
- Une évaluation de l'incidence éventuelle d'un accord-cadre pour le gouvernement du Canada, notamment à la lumière de l'expérience d'autres gouvernements;
- Une analyse des conséquences éventuelles d'un accord pour le secteur bénévole et communautaire du Canada, à la lumière de l'expérience acquise ailleurs (p. ex. incidence sur l'autonomie du secteur, sur sa relation avec les autres ordres de gouvernement et sur son aptitude à participer à l'élaboration de politiques);
- Un examen des questions d'approbation et de ratification par le secteur bénévole et communautaire.

L'une des grandes préoccupations des membres de la TCA durant l'étape de rédaction du projet d'Accord concernait la nécessité de décrire adéquatement les liens entre les relations de promotion sociale et de financement, et de définir de manière acceptable les engagements du gouvernement fédéral en matière de financement. Pendant une période de six semaines, les membres de la TCA ont négocié avec ardeur pour en arriver à une entente sur la formulation de ces questions.

Consultations du gouvernement du Canada

Plusieurs initiatives de consultation et d'examen ont eu lieu pour veiller à ce que l'Accord réponde aux exigences au sein du gouvernement fédéral, notamment à celles énoncées dans ses lignes directrices, politiques et règlements.

Par exemple, les membres du Comité directeur des SMA ont été chargés de recueillir des opinions sur l'Accord au sein de leur ministère respectif afin de pouvoir déterminer si les concepts et principes de l'Accord concordaient avec les mandats et les orientations de leur ministère.

En outre, tous les sous-ministres fédéraux ont été saisis de l'Accord afin de pouvoir repérer toute éventuelle divergence. Le processus et le contenu de l'Accord leur ont également été expliqués en détail, à l'occasion de leurs petits-déjeuners de travail réguliers.

Au niveau ministériel, l'Accord a été soumis au Groupe de référence ministériel établi pour l'ISBC, puis au Cabinet, pour examen et commentaires, avant d'être signé.

Groupes de discussion

Par le truchement du Secrétariat de l'ISBC, la TCA a grandement sollicité la contribution du secteur bénévole et communautaire. Par exemple, lors de trois groupes de discussion organisés en février et mars 2001, près de 25 représentants du secteur ont fait part de leurs commentaires sur des aspects fondamentaux du contenu et de la présentation du projet d'Accord, et ont fait des suggestions quant à la meilleure manière de faire participer leurs membres au processus de consultation.

Bien que les participants aient généralement approuvé les principes et les engagements énoncés dans le projet d'Accord, ils ont exprimé diverses préoccupations, dont la nécessité d'utiliser un langage simple, de tenir suffisamment compte des questions locales et de fournir de l'information complémentaire sur les plans et priorités de mise en œuvre.

Les participants ont également insisté pour que le projet d'Accord soit clairement présenté comme « un travail en cours » plutôt qu'un produit « presque fini ».

Consultations communautaires

La tenue de larges consultations auprès de membres du secteur bénévole et communautaire et d'autres parties intéressées a constitué l'une des étapes importantes du processus d'élaboration de l'Accord. Durant le printemps et l'automne de 2001, la TCA a organisé une série de consultations à travers le pays afin :

- D'obtenir des commentaires quant au contenu de l'Accord;
- De susciter la discussion sur l'incidence et les avantages d'un Accord au niveau local;
- De mettre en évidence les étapes suivantes pouvant être envisagées pour la mise en œuvre de l'Accord.

Chargé d'organiser des consultations auprès du secteur, le Secrétariat de l'ISBC s'est fondé sur sa connaissance détaillée des organismes du secteur et de leurs préoccupations pour dresser une stratégie de consultation efficace. Contrairement au processus de consultation du gouvernement fédéral, la stratégie du Secrétariat n'était assujettie à aucune disposition ou considération d'ordre hiérarchique.

Le Secrétariat tenait avant tout à recueillir l'éventail le plus large possible de points de vue dans le secteur bénévole et communautaire. C'est pourquoi il a organisé deux rondes de consultations : une première (en juin 2001) destinée à obtenir la contribution d'organismes des 10 plus grandes collectivités du pays; et une deuxième (en septembre 2001) destinée à étendre le dialogue aux petites collectivités, notamment dans les régions du Nord.

À l'automne, des efforts concertés ont été déployés pour obtenir la contribution des groupes qui n'avaient pas été bien représentés lors des consultations de juin, c'est-à-dire les collectivités du Nord, les minorités visibles, les organisations acadiennes des provinces de l'Atlantique et les Autochtones.

En tout, plus de 2 000 Canadiens et Canadiennes ont participé aux consultations communautaires. La plupart des participants aux consultations de juin et de septembre étaient des représentants du secteur bénévole et communautaire.

Lors de la première ronde de consultations, ont essentiellement été entendus des représentants de groupes tels que des organismes de services sociaux, des groupes religieux, des groupes communautaires, des organisations du domaine de la santé, des centres de bénévolat, des organismes sportifs et récréatifs, et des groupes oeuvrant en alphabétisation ainsi qu'auprès des personnes âgées et des femmes.

Ont aussi participé à ces consultations, quoique de façon limitée, des groupes tels que des organismes du monde des arts et de la culture, des groupes environnementaux, des groupes autochtones, des groupes de jeunes, des organisations rurales, des organisations représentant les personnes avec des capacités différentes et des groupes de lutte contre la pauvreté.

La plupart des autres participants (environ 20 %) provenaient du gouvernement fédéral, bien que les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux étaient aussi représentés.

Un élément clé de la stratégie de consultation a été la participation « d'organismes hôtes » locaux dans chaque communauté. En collaborant étroitement avec un groupe de consultation du secteur bénévole et communautaire recruté pour superviser le processus, les organismes hôtes se sont chargés de recruter les participants, de choisir et de préparer les lieux de consultation et de produire un rapport sommaire des consultations.

Bâtir un réseau

Une réunion de suivi avec les organismes hôtes a eu lieu les 21 et 22 novembre 2001 à Ottawa. Elle avait pour objectif d'évaluer les consultations, de mettre en commun la version finale du projet d'Accord et de discuter du rôle que les organismes pourraient continuer de jouer dans le processus de l'Accord.

Lors de nombreuses sessions d'une journée, deux membres de la TCA — un du gouvernement fédéral et un du secteur bénévole et communautaire — ont expliqué aux participants le rôle de l'ISBC, ainsi que les objectifs et le processus d'élaboration d'un accord conjoint. Dans la mesure du possible, un membre local de l'ISBC était présent pour répondre aux questions d'intérêt local.

Un animateur professionnel a guidé le processus de consultation, qui consistait à examiner le projet d'Accord — présenté sous la forme d'un cahier de consultation — et a amené les participants à se pencher sur une série de questions générales qui leur permettaient d'émettre leur opinion sur le projet d'Accord.

Compte tenu des leçons tirées de la première ronde de consultations communautaires, les organisateurs ont modifié la démarche pour les consultations de l'automne afin d'obtenir une

participation plus active des personnes réunies. Par exemple, les participants ont été invités à discuter de problèmes locaux et à évaluer comment l'Accord pourrait les aider à résoudre ces problèmes. De même, on les a encouragés à se réunir en petits groupes pour discuter de certains éléments fondamentaux de l'Accord.

Globalement, les participants se sont dits généralement satisfaits du contenu de l'Accord. Ils ont cependant formulé diverses suggestions pour l'améliorer, par exemple, y insérer d'autres énoncés concernant les valeurs et y préciser les obligations de rendre compte. Ils ont aussi indiqué que la capacité du secteur bénévole et communautaire à jouer son rôle de promotion sociale — c'est-à-dire à soulever des questions touchant le bien-être des Canadiens et des Canadiennes — ne doit pas être limitée par des considérations d'ordre financier.

Les participants ont en outre souligné la nécessité de prendre des mesures spécifiques pour assurer une mise en œuvre efficace de l'Accord. Ils ont aussi formulé d'autres commentaires sur des questions telles que l'importance :

- De rédiger l'Accord en termes simples;
- De préciser le rôle des autres ordres de gouvernement;
- D'assurer l'adhésion et la participation des organisations locales;
- De reconnaître l'importance de la promotion sociale et des considérations d'ordre financier.

Consultations auprès des syndicats, des entreprises et des groupes autochtones nationaux

Les 27 et 28 septembre 2001, le Groupe de travail sur le secteur bénévole et communautaire a organisé des rencontres distinctes avec des représentants de sept organismes émanant du monde des affaires, et avec huit représentants du milieu syndical.

Ces rencontres visaient à leur faire connaître les buts et activités de l'ISBC – notamment le projet d'Accord – et à obtenir leurs commentaires sur l'Accord ainsi que des moyens pour établir un dialogue continu avec les membres des deux communautés.

Les représentants de huit organisations politiques autochtones nationales ont été invités à une session d'information organisée par le gouvernement le 6 septembre 2001. Les participants y ont obtenu de l'information générale sur l'ISBC, ainsi qu'un exemplaire du projet d'Accord, et ils ont offert de contribuer à préparer des analyses de l'Accord.

Quatre organisations ont envoyé des rapports d'évaluation soulignant l'importance du rôle des bénévoles et invitant le gouvernement fédéral à devenir un partenaire du secteur bénévole et communautaire.

Parmi les principales préoccupations exprimées, mentionnons la nécessité d'élaborer un accord assez souple pour tenir compte des réalités autochtones, l'importance du processus de mise en œuvre, et la nécessité de rédiger l'Accord dans un langage compatible avec l'interprétation autochtone. [Voir le Rapport sommaire de la contribution de ces organisations autochtones.](#)

Groupes de référence autochtone et des minorités visibles

Deux groupes de référence ont été créés pour assurer la prise en compte des opinions et priorités du secteur bénévole et communautaire autochtone et des minorités visibles aussi bien dans le travail général de l'ISBC que dans celui de la TCA.

Cette décision a été prise parce qu'il était devenu évident qu'il fallait faire plus d'efforts pour assurer la participation et la contribution de ces groupes.

Le Groupe de référence autochtone a décidé en fin de compte qu'il n'y avait pas assez de temps, dans le cadre du processus, pour organiser des consultations exhaustives parmi ses membres et parmi les collectivités autochtones. Ses membres ont cependant contribué à l'élaboration de l'Accord.

Un groupe de référence national des minorités visibles a aussi participé au processus de la TCA. En outre, des sessions de consultation communautaires ont été organisées avec des groupes de minorités visibles dans cinq villes de l'Est canadien durant l'automne 2001, Montréal, Toronto, Halifax/Dartmouth, London et Ottawa, et dans quatre villes de l'Ouest canadien, Vancouver, Saskatoon, Calgary et Winnipeg.

Parmi les thèmes mis en relief durant ces consultations, mentionnons l'importance d'exprimer dans l'Accord des valeurs telles que l'inclusion et la diversité, la nécessité de maintenir des contacts continus avec tous les organismes — notamment les petits — et l'importance de faire participer des représentants des minorités visibles dès le début du processus.

Les groupes de référence autochtone et des minorités visibles ont participé à chacun des trois groupes de travail sur la mise en œuvre de la TCA.

Le site Web de l'ISBC

Afin d'assurer la participation la plus vaste possible, on a doté le site Web de l'ISBC d'une section sur le projet d'Accord où se trouvait une version électronique des documents de consultation, dont le projet d'Accord et le cahier de consultation.

Les personnes consultant le site étaient invitées à fournir leur opinion et leurs suggestions au sujet de l'Accord et à poser leurs questions relatives au processus et au contenu. En tout, 65 contributions ont été obtenues par le truchement du site Web.

Activités de promotion et de diffusion

La TCA — par le truchement du Secrétariat et du Groupe de travail — a pris de nombreuses mesures de sensibilisation de la population durant tout le projet. Ainsi, près de 10 000 exemplaires de la version anglaise du projet d'Accord et 1 250 exemplaires de la version française ont été distribués avant et pendant les consultations.

La communauté autochtone du Canada

« Les Autochtones occupent une place particulière dans la société canadienne, d'où la nécessité d'interpréter ou d'appliquer différemment le contenu de cette entente-cadre de façon à refléter leur point de vue. »

Extrait de l'Introduction de l'Accord

En outre, des exemplaires du projet d'Accord ont été distribués lors des activités ou réunions pertinentes, par exemple lors du Forum des bénévoles à Vancouver, de la conférence CIVICUS à Vancouver, et des assemblées générales annuelles de la Marche des dix sous de l'Ontario, du YWCA et du Regroupement des organisations nationales bénévoles.

Le dévoilement de l'Accord par le Premier ministre et les représentants du secteur bénévole et communautaire, le 5 décembre 2001, s'est révélé un événement important auquel ont participé des ministres, des hauts fonctionnaires et des représentants de la presse.

Les représentants du secteur bénévole et communautaire ont d'abord résisté à l'idée d'organiser des événements très médiatisés pour souligner la signature de l'Accord, notamment à cause du risque de confusion avec le lancement simultané de l'Initiative canadienne sur le bénévolat. Toutefois, la cérémonie de signature a généralement été qualifiée de franc succès.

Étant donné la structure « horizontale » du secteur bénévole et communautaire, la question de savoir qui signerait l'Accord au nom du secteur a fait l'objet de discussions. On a finalement décidé qu'une lettre appuyant l'Accord serait signée par Marlène Deboisbriand, présidente du Comité directeur du secteur bénévole et communautaire, et par l'honorable Lucienne Robillard, présidente du Groupe de référence ministériel.

Après la signature, 21 000 exemplaires et 3 500 affiches de l'Accord ont été distribués à tous ceux et celles qui avaient participé aux consultations, aux personnes invitées, aux abonnés du *Bulletin* de l'ISBC et à maints organismes. L'Accord a aussi paru dans les magazines *Maclean's* et *L'Actualité*.

Le conseil des services communautaires de Terre-Neuve et du Labrador a organisé une distribution de masse de l'Accord final à chaque organisme terre-neuvien figurant dans sa base de données. Des exemplaires de l'Accord final ont aussi été adressés aux députés et aux sénateurs, à des cadres supérieurs du gouvernement fédéral — notamment aux membres du Comité exécutif des SMA et du Comité consultatif des SMA — et à divers contacts à l'étranger.

Outre l'Accord, des rapports intérimaires sur l'avancement des travaux de la TCA ont été régulièrement publiés dans le *Bulletin* de l'ISBC, publication trimestrielle concernant l'ISBC. Des rapports d'organismes hôtes locaux ayant participé aux consultations ont également été publiés dans le site Web, tout comme des rapports sommaires sur les sessions de consultation. On pouvait également consulter dans le site Web les procès-verbaux des réunions de la TCA.

Outils et mécanismes de mise en œuvre

Après la signature de l'Accord en décembre 2001, la TCA a tourné son attention vers les mécanismes de mise en œuvre. Pour fixer l'orientation générale du travail à accomplir dans les mois suivants, elle s'est penchée sur divers facteurs clés, notamment les besoins généraux du secteur et la nécessité de représenter efficacement les priorités de groupes particuliers (p. ex. les Autochtones et les minorités visibles).

Après la signature de l'Accord, la TCA s'est attaquée au deuxième volet de son mandat, l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des dispositions de l'Accord. Après avoir analysé l'expérience d'autres pays, les besoins cernés par le secteur bénévole et communautaire et les préoccupations exprimées durant les consultations, la TCA a décidé de concentrer ses efforts dans trois domaines :

- Cerner les structures et les processus nécessaires pour la mise en œuvre de l'Accord;
- Élaborer un Code de bonnes pratiques pour guider les relations financières entre les deux secteurs;
- Élaborer un Code de bonnes pratiques pour rehausser la contribution du secteur bénévole et communautaire à l'élaboration des politiques publiques.

Pour s'acquitter de ce travail, la TCA a créé trois groupes de travail, chacun étant coprésidé par un membre du secteur bénévole et communautaire et un membre du gouvernement fédéral de la TCA. Chaque groupe de travail s'est vu confier la tâche d'élaborer des produits préliminaires afin de les soumettre à l'examen et à l'approbation de la TCA.

Lettre sur les structures et processus conjoints

La TCA a décidé d'axer ses efforts pour la mise en œuvre de l'Accord sur l'élaboration d'options et de recommandations concernant les structures et processus conjoints nécessaires pour appuyer l'Accord. Figure ci-après un aperçu des éléments clés de ce travail, qui a été guidé par le Groupe de travail sur les structures et procédés conjoints, un sous-groupe de la TCA.

Le Groupe de travail sur les structures et procédés conjoints

Un sous-groupe de la TCA, le *Groupe de travail sur les structures et procédés conjoints*, a reçu le mandat de cerner et d'évaluer les structures, mécanismes et processus conjoints requis pour :

- Surveiller la mise en œuvre de l'Accord;
- Faire rapport à la population quant au statut de la relation et aux résultats obtenus (notamment l'avancement des travaux par rapport aux engagements pris dans l'Accord);
- Régler les différends;
- Définir les étapes suivantes et discuter des possibilités stratégiques de collaboration future.

Comme il relevait de la TCA, le Groupe de travail a fait rapport de ses activités à chaque réunion de la TCA.

Membres

On trouvera à l'annexe A la liste des membres du Groupe de travail, ainsi que des personnes-ressources et du personnel de soutien.

La lettre en bref

Adressée au greffier du Conseil privé le 13 mai 2002, la lettre formule les recommandations de la TCA au sujet des structures et processus qui devraient être mis en place pour guider le travail commun du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire pendant les années à venir. La TCA propose dans la lettre des structures et processus particuliers pour chaque secteur ainsi que pour leur travail commun.

On peut se procurer un exemplaire de la lettre et de la réponse du greffier auprès du Secrétariat.

Recommandations pour le gouvernement du Canada :

- Un ministre ayant pour responsabilité de développer la relation coprésiderait une rencontre annuelle des ministres et des représentants du secteur bénévole et communautaire;
- Plusieurs ministres joueraient le rôle de champions de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire;
- Un sous-ministre adjoint, appuyé par un secrétariat, prendrait la direction de l'initiative pour l'ensemble de la fonction publique fédérale;
- Un groupe de sous-ministres adjoints offrirait des conseils, et ses membres seraient les champions de l'Initiative dans leur ministère;
- Des conseils fédéraux régionaux seraient chargés d'entretenir la relation dans les régions.

Recommandations pour le secteur bénévole et communautaire :

- Une structure nationale, élaborée selon les recommandations du Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire;
- Un rôle pour les organismes du secteur bénévole et communautaire aux niveaux provincial et local, lié en partie à celui des conseils régionaux fédéraux.

Recommandations pour le travail conjoint :

- Un comité directeur mixte pour superviser la mise en œuvre, la surveillance et les rapports au sujet de l'Accord, et pour assurer l'achèvement du travail restant lié à l'ISBC;
- Une rencontre annuelle des ministres et de représentants du secteur bénévole et communautaire pour faire le point sur l'avancement des travaux, fixer les priorités et cerner les possibilités de collaboration future;
- Un rapport annuel au Parlement pour informer et mobiliser les Canadiens et les Canadiennes, et leurs élus.

Comment a été préparée la lettre

En préparant et en précisant les éléments relatifs aux structures et aux processus conjoints, les membres et le personnel du Groupe de travail se sont penchés sur de l'information et des opinions émanant de diverses sources, notamment des rapports de recherche canadiens et internationaux ainsi que sur l'apport de représentants de maints organismes des secteurs public et bénévole et communautaire. On trouvera ci-après un aperçu de ces éléments.

Recherches

Au départ, le Groupe de travail s'est attaché à cerner des structures et processus conjoints qu'il serait possible d'adopter pour la mise en oeuvre et la surveillance de l'Accord. Il a ainsi examiné à la fois les meilleures pratiques internationales et les recherches effectuées au Canada. Parmi les recherches examinées ou menées par le Groupe de travail, mentionnons :

- Des analyses comparatives effectuées dans d'autres pays (sur des questions telles que les mécanismes de règlement des différends, la surveillance des activités);
- Un document « d'hypothèses » énonçant la perception du Groupe de travail relativement à la portée et l'orientation de ses travaux;
- Un résumé des questions de mise en oeuvre soulevées lors des consultations relatives à l'Accord;
- Un document de travail décrivant les tâches d'un « espace commun » créé et entretenu par le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire, ainsi que les caractéristiques essentielles d'une approche efficace; ce document propose également cinq modèles de structures/processus, allant d'un modèle extrêmement structuré à un modèle essentiellement axé sur les processus; selon l'un de ces modèles, les ministères fédéraux resteraient responsables de leurs propres interactions avec le secteur bénévole et communautaire.

Le Forum sur l'Accord

L'une des contributions au processus a été une conférence d'une journée et demie au cours de laquelle des experts du secteur de la gouvernance se sont penchés sur les idées préliminaires du Groupe de travail relativement aux structures et processus conjoints à adopter.

Le Forum sur l'Accord

Tenu à Gatineau, les 19 et 20 mars 2002, le Forum sur l'Accord était organisé par le Forum des politiques publiques, organisme de recherche d'Ottawa spécialisé dans l'organisation de rencontres pour des groupes diversifiés.

Le but du Forum était d'analyser et de prolonger les travaux préliminaires des groupes de travail de la TCA afin d'en arriver à l'adoption de produits concrets pour assurer la mise en oeuvre de l'Accord.

Près de 90 participants — comprenant des représentants du secteur bénévole et communautaire, du gouvernement, du monde universitaire et du secteur privé — ont participé à des ateliers consacrés à l'Accord et à sa mise en oeuvre.

Les participants ont également entendu six conférenciers internationaux ayant l'expérience de la négociation d'ententes entre leurs gouvernements et le secteur bénévole et communautaire.

Des représentants clés de la fonction publique — dont le greffier du Conseil privé, Mel Cappe, et son successeur, Alex Himelfarb — ont assisté à la dernière plénière du Forum, tout comme des représentants du Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire.

Parmi les questions que les participants estimaient devoir être clarifiées, mentionnons :

- Comment les secteurs devraient s'organiser pour assurer l'inclusion et la légitimité;
- La portée globale de la structure ou du processus conjoint (c.-à-d. englobe-t-il le travail de l'ensemble de l'ISBC ou seulement de l'Accord?);
- La possibilité d'élaborer des structures et processus à long terme et à court terme;
- L'importance de faire une distinction entre les structures de gouvernance qui servent à créer et à guider l'espace commun et les processus de gestion qui assurent sa fonctionnalité.

Compte tenu de ses observations concernant le processus et les résultats du [Forum sur l'Accord](#), le Forum des politiques publiques a recommandé à la TCA de préparer une « lettre de recommandation » qui préciserait la contribution de chaque secteur à l'espace commun et établirait un calendrier de mise en œuvre.

Devaient au moins être énoncés dans la lettre les cinq rôles clés confiés à l'espace commun (c.-à-d. règlement des différends, surveillance, mise en œuvre des codes de financement et concernant les politiques, rapports communs au Parlement et responsabilités horizontales au sein de la fonction publique). Les recommandations formulées dans la lettre sont devenues des recommandations de fait de la TCA.

Code de bonnes pratiques de financement

Pendant la phase de mise en œuvre, la TCA a aussi axé ses efforts sur l'élaboration d'un code de bonnes pratiques de financement pour chaque secteur. Dans cette partie du rapport, nous décrivons les éléments clés de ces travaux, qui ont été dirigés par le Groupe de travail sur le financement de la TCA.

Résultats attendus

L'amélioration des politiques et pratiques de financement vise à produire les résultats positifs suivants :

- aptitude accrue de chaque secteur à s'acquitter de son mandat;
- plus de transparence, d'uniformité et de compréhension entre les deux secteurs;
- responsabilités claires et équilibrées dans le processus de financement;
- de bonnes pratiques et politiques de financement largement appliquées;
- renforcement durable de la capacité des organismes bénévoles.

Le Groupe de travail sur le financement

Un sous-groupe de la TCA, le Groupe de travail sur le financement, a été chargé :

- De diriger la rédaction d'un guide (Code) pour les ministères et organismes fédéraux et les organismes du secteur bénévole et communautaire afin d'améliorer leur relation au titre du financement, conformément aux engagements pris dans l'Accord;
- De recommander comment ce Code pourrait être diffusé, appliqué et surveillé à la fois au sein du gouvernement du Canada et des organismes du secteur bénévole et communautaire.

Le Code contient des recommandations sur l'amélioration des pratiques de financement direct et n'est pas destiné à déterminer les niveaux de financement appropriés entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire. Le Groupe de travail, en sa qualité de sous-groupe de la TCA, a fait rapport de ses activités à chaque réunion de la TCA.

Membres

On trouvera à l'annexe A la liste des membres du Groupe de travail ainsi que des personnes-ressources et du personnel de soutien. Les deux Groupes de référence (autochtone et minorités visibles) ont participé au Groupe de travail.

Le Code de bonnes pratiques de financement en bref

Le *Code de bonnes pratiques de financement*, qui concrétise officiellement l'engagement des deux secteurs à améliorer leur relation de financement, est destiné à guider les relations entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire en matière de politiques et de pratiques de financement.

Le *Code de bonnes pratiques de financement* contient plus précisément l'énoncé de sa raison d'être, de sa portée et de son application ainsi que des principes qui le fondent.

En outre, le Code indique les mesures que les deux secteurs devraient prendre — aussi bien conjointement qu'individuellement — pour améliorer les pratiques de financement. Par exemple, le Code invite le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire à adopter des pratiques visant à promouvoir :

- La reconnaissance de la valeur du secteur bénévole et communautaire;
- Une capacité durable du secteur bénévole et communautaire;
- La collaboration et la coopération;
- L'innovation;
- La diversité et un accès équitable;
- La responsabilisation;
- La transparence et la cohérence;
- L'efficacité et l'efficience.

Par ailleurs, on trouve dans le Code un certain nombre de pratiques que les secteurs ont convenu d'appliquer conjointement pour améliorer leur relation de financement :

- Tenir compte de la diversité des situations dans les différentes régions;
- Veiller à ce que des renseignements exacts et suffisants soient disponibles;
- Élaborer des outils d'évaluation pour mesurer les résultats à long terme du financement au niveau des ministères et organismes fédéraux;
- Établir des processus de collaboration;
- Mettre l'information en commun et accroître les connaissances pour améliorer la compréhension mutuelle;
- Énoncer les résultats convenus des programmes et activités financières;

- Communiquer ensemble les résultats et les succès communs.

Comment le Code a été préparé

Le Groupe de travail a tenu quatre rencontres, en personne ou par conférence téléphonique, entre février et avril 2002. Les membres se sont penchés sur des rapports de recherche, ont examiné l'expérience d'autres pays et ont obtenu la contribution d'un large éventail de parties intéressées.

Recherches

Les résultats d'une étude fédérale sur le financement ont servi de point de départ aux travaux du Groupe. Initiative du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'étude avait été effectuée dans le cadre de l'ISBC dans le but de promouvoir l'application de bonnes pratiques, la cohérence et la transparence dans la relation de financement du gouvernement fédéral avec le secteur bénévole et communautaire. Certes, l'étude portait uniquement sur les pratiques de financement du gouvernement du Canada, mais elle avait déjà reçu la faveur du secteur privé, ce qui en faisait donc un excellent point de départ pour le Groupe de travail.

Les membres du Groupe de travail se sont également penchés sur d'autres documents de recherche :

- Une étude comparative d'autres pays;
- Les codes de financement d'autres pays (Angleterre, Écosse, Irlande);
- Les problèmes de mise en œuvre relevés lors des consultations sur l'Accord;
- Les travaux du Groupe de travail sur le financement du secteur bénévole et communautaire.

Forum sur l'Accord

L'un des éléments qui a contribué à l'élaboration du projet de Code est une conférence d'une journée et demie, tenue les 19 et 20 mars à Québec. Les participants y ont fait des recommandations destinées à renforcer et à clarifier le projet de Code, notamment la nécessité d'établir des objectifs concrets et des mécanismes pratiques de reddition de comptes, ainsi que celle pour le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire de prendre des engagements clairs. Ils ont en outre recommandé que soit indiqué dans le Code à quoi chaque partie peut raisonnablement s'attendre comme suite à sa mise en œuvre.

D'autres recommandations ont été formulées lors du Forum, à savoir, notamment, veiller à ce que le Code soit facile à lire, élaborer de meilleures pratiques et mettre en place des mécanismes et méthodes de règlement des différends en cas d'infraction au Code. Les participants — surtout ceux du secteur bénévole et communautaire — ont également insisté pour que le Code traite de questions de financement telles que des accords de financement pluriannuels avec le secteur bénévole et communautaire.

Examen interne

Avant d'être soumis à de larges consultations, le projet de Code a fait l'objet d'un examen intensif à la TCA. En outre, des représentants des niveaux supérieurs du secteur bénévole et communautaire (Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire) et du

gouvernement fédéral (Comité exécutif des SMA) se sont également penchés sur le Code. Ensuite, la TCA a examiné leurs commentaires et suggestions et les a intégrés s'il y avait lieu au projet de Code.

Contribution des secteurs et du public

Au printemps 2002, la TCA a organisé une série de consultations sur l'ébauche du *Code de bonnes pratiques de financement*. Les consultations ont permis non seulement d'obtenir des commentaires sur la faisabilité globale et la pertinence du projet de Code, mais aussi sur les questions qui n'y étaient pas traitées de manière adéquate ou qui exigeaient des améliorations ou des changements. D'autres consultations ont été organisées avec des représentants du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire.

Tests auprès du secteur bénévole et communautaire

Des tests ont été organisés auprès du secteur bénévole et communautaire de six collectivités (Belleville, Edmonton, Moncton, Montréal, Vancouver et Yellowknife). Les participants, comprenant des représentants de divers groupes et agences ainsi que du gouvernement fédéral, ont participé à un atelier d'une demi-journée axé sur les problèmes et difficultés rencontrés dans la relation de financement entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire.

Les participants ont notamment signalé la nécessité de :

- Mieux mettre en relief l'étendue et la portée des contributions du secteur bénévole et communautaire aux collectivités locales et à la société civile;
- Renforcer et clarifier le Code au point de vue de la capacité durable;
- Prévoir les éléments nécessaires pour une bonne évaluation.

Consultations gouvernementales

Du côté gouvernemental, 44 représentants ont participé à trois groupes d'étude de l'ébauche de *Code de bonnes pratiques de financement*. Les participants ont convenu que le Code contenait un ensemble exhaustif de principes pour guider les activités de financement du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire.

De fait, beaucoup ont indiqué que les diverses pratiques énoncées dans le Code sont déjà appliquées dans leur ministère ou agence respectif. Cela dit, ils ont aussi soulevé plusieurs éléments à finaliser avant l'adoption du Code, notamment :

- Veiller à établir des structures, processus, ressources et pratiques appropriés pour améliorer le Code et assurer la mise en œuvre de ses principes;
- Définir clairement la portée du Code;
- Fournir plus d'information sur la raison d'être et le contexte du Code, au début du document.

Site Web de l'ISBC et envois postaux

Des gens de tous les secteurs, y compris des membres du public, ont été invités à adresser leurs commentaires sur le projet de Code par le truchement du site Web de l'ISBC, où étaient publiés les résultats des projets de recherche et de consultation ainsi qu'une version

préliminaire du Code. Deux mille exemplaires du projet de Code ont été envoyés à des organismes du secteur bénévole et communautaire qui avaient participé aux consultations sur le projet d'Accord.

Comme suite à toutes ces consultations, la TCA a approuvé ce qu'elle pensait être une version finale du Code, lors de sa dernière rencontre officielle du 4 juillet 2002. Toutefois, d'autres changements ont ensuite été apportés au Code après de nouvelles consultations auprès des membres de la TCA, afin de préciser les dispositions relatives à la reddition de comptes et à la capacité durable du secteur bénévole et communautaire.

Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques

Outil d'approfondissement du dialogue entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire aux diverses étapes du processus d'élaboration des politiques publiques, le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* correspond à l'engagement exprimé dans l'Accord d'établir des mécanismes pour assurer la mise en pratique des principes de l'Accord. Dans cette partie du rapport, nous décrivons les principaux éléments du Code, ainsi que ceux de son élaboration.

Le Groupe de travail sur les politiques

Un sous-groupe de la TCA, le Groupe de travail sur les politiques, a été chargé :

- De diriger la rédaction d'un Code énonçant les bonnes pratiques à suivre pour guider l'interaction entre les ministères et organismes du gouvernement et les organismes du secteur bénévole et communautaire en ce qui concerne le dialogue sur les politiques;
- Recommander comment le Code pourrait être diffusé, appliqué et surveillé à la fois au sein du gouvernement du Canada et dans le secteur bénévole et communautaire.

Membres

La liste des membres du Groupe de travail, ainsi que des personnes-ressources et du personnel de soutien figure à l'annexe A. Les deux Groupes de référence (autochtone et minorités visibles) ont participé au Groupe de travail.

Le Code en bref

Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* constitue la démonstration concrète de la manière dont les énoncés et les engagements figurant dans l'Accord peuvent être appliqués dans le dialogue sur les politiques. Le Code repose sur des principes et valeurs communs, tirés essentiellement de l'Accord, ainsi que sur le travail antérieur de mobilisation des citoyens entrepris sous la supervision du Bureau du Conseil privé et dans les recherches du secteur bénévole et communautaire à ce sujet.

Le Code énonce les meilleures pratiques que peuvent adopter les ministères et organismes fédéraux ainsi que les organismes du secteur bénévole et communautaire pour approfondir leur dialogue sur les politiques, concernant notamment quoi, comment, qui et quand mobiliser.

Plus précisément, le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* contient :

- La raison d'être du Code;
- Les principes sur lesquels repose le Code;
- Les diverses étapes du processus d'élaboration des politiques publiques;
- Les bonnes pratiques pour le gouvernement du Canada;
- Les bonnes pratiques pour le secteur bénévole et communautaire.

En outre, le Code énonce les bonnes pratiques pour les deux secteurs, notamment :

- Participer à un dialogue ouvert, inclusif et continu pendant toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques publiques;
- Prévoir et affecter des ressources et du temps aux activités d'élaboration des politiques;
- Assurer une représentation adéquate et significative de tout le secteur bénévole et communautaire;
- Acquérir et renforcer les connaissances et les capacités pour l'élaboration des politiques publiques;
- Prendre conscience de l'incidence de leurs expériences et activités sur l'élaboration des politiques publiques, et s'informer mutuellement des conclusions importantes;
- Veiller à ce que l'évaluation tienne compte de l'incidence propre aux différentes régions des politiques publiques.

On peut se procurer un exemplaire complet du *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* auprès du Secrétariat.

Comment le Code a été préparé

Afin d'élaborer le Code, les membres et le personnel du Groupe de travail ont tenu compte d'une grande diversité de contributions, notamment des recherches canadiennes et internationales pertinentes et des consultations menées auprès de représentants d'un large éventail d'organismes des secteurs public, bénévole et communautaire, de même que privé. Le Groupe a tenu en tout cinq réunions entre février et avril 2002.

Recherches

Le projet de *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* était fondé sur plusieurs éléments de recherche clés, notamment une ébauche d'énoncé de politique et de lignes directrices sur le dialogue avec les Canadiens et Canadiennes et leur mobilisation, préparée sous la direction du Bureau du Conseil privé.

Axée en particulier sur la mobilisation des citoyens, cette recherche a porté sur les pratiques et les politiques susceptibles d'accroître la participation du public au processus d'élaboration des politiques. À partir de ces données, la TCA a consulté des représentants choisis de plusieurs ministères fédéraux.

Parmi les autres contributions importantes au projet de Code, mentionnons :

- Une étude comparative de l'expérience d'autres pays;
- Les codes de politiques d'autres pays (c.-à-d., Angleterre, Écosse, pays de Galles, Irlande);
- Les questions relatives à la mise en œuvre soulevées lors des consultations sur l'Accord.

Forum sur l'Accord

L'une des principales activités organisées pour élaborer le projet de Code a été une conférence d'une journée et demie, tenue les 19 et 20 mars à Québec. Au cours de cette conférence, les participants ont soulevé la nécessité pour le secteur bénévole et communautaire de participer dès le début au processus d'élaboration des politiques publiques.

Ils ont indiqué que pour pouvoir participer au début du processus, le secteur bénévole et communautaire devrait bénéficier d'un accès égal à l'information qui sert de base aux discussions sur les politiques publiques au sein du gouvernement fédéral. Parmi les autres points soulevés lors du Forum, mentionnons :

- Utiliser un langage clair et convivial dans le Code;
- Inclure une série de points de repère précis pour en assurer le succès (y compris un processus de révision automatique tous les 18-24 mois);
- Mettre l'accent sur l'incidence de la mise en œuvre pour le public;
- Prévoir un plan de mise en œuvre pratique au niveau international;
- Établir une définition claire de « promotion sociale ».

Examen interne

Avant d'être soumis à une large consultation, le projet de Code a fait l'objet d'un examen approfondi par la TCA. Des cadres supérieurs du secteur bénévole et communautaire (Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire) et du gouvernement fédéral (Comité exécutif des SMA) l'ont aussi étudié. La TCA s'est penchée sur leurs commentaires et suggestions et les a intégrés au projet de Code s'il y avait lieu.

Résultats attendus

Le Code est destiné à améliorer les politiques publiques grâce aux résultats positifs suivants :

- coopération accrue entre les deux secteurs;
- possibilité accrue de dialogue pendant l'élaboration des politiques publiques;
- révision systématique par le gouvernement fédéral des principales propositions de politiques et de programmes à travers une « optique » ou un cadre analytique du secteur bénévole et communautaire;
- élaboration et utilisation de mécanismes pour favoriser un dialogue sur les préoccupations des membres divers du secteur bénévole, y compris des groupes difficiles à atteindre;
- information plus facilement accessible;
- meilleure compréhension mutuelle des objectifs des politiques publiques et du rôle que chaque secteur peut jouer pour y contribuer.

Contribution des secteurs et du public

Au printemps 2002, la TCA a organisé une série de consultations sur le projet de *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*. À cette occasion, les participants ont formulé des commentaires quant à la faisabilité globale et la pertinence du projet de Code et ont souligné des éléments qui n'avaient pas été traités de manière adéquate ou qui exigeaient d'être améliorés ou modifiés. D'autres consultations ont été organisées avec des représentants du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire.

Tests auprès du secteur bénévole et communautaire

Des séances ont été organisées auprès du secteur bénévole et communautaire dans six collectivités du pays (Belleville, Edmonton, Moncton, Montréal, Vancouver et Yellowknife). Des représentants d'un large éventail de groupes et d'agences ont ainsi participé à un atelier d'une demi-journée axé sur les principaux problèmes et défis rencontrés dans la relation de travail entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire.

En règle générale, les représentants du secteur bénévole et communautaire ont approuvé le projet de Code. Toutefois, ils ont soulevé un certain nombre de préoccupations, notamment le besoin :

- De prévoir des ressources adéquates — en temps, en expertise, en mobilisation et en personnes — pour renforcer la capacité des groupes du secteur bénévole et communautaire à participer à l'élaboration des politiques;
- D'améliorer la compréhension et l'appréciation mutuelles des réalités, structures et contraintes que connaissent les deux secteurs;
- De déployer des efforts concertés et d'adopter des mécanismes spécifiques pour obtenir la contribution des groupes difficiles à atteindre, notamment les petits organismes et les organismes ruraux, marginaux ou isolés du secteur bénévole et communautaire.

Consultations gouvernementales

En tout, 63 représentants du gouvernement du Canada ont participé à cinq groupes de discussion sur le projet de Code, à l'occasion de trois sessions de consultation et de deux groupes de discussion.

En règle générale, les participants ont exprimé leur appui à l'égard des éléments fondamentaux du Code. La plupart ont convenu que le Code contenait un ensemble solide et exhaustif de principes pour guider la collaboration du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire dans l'élaboration de politiques. Toutefois, ils ont aussi cerné plusieurs défis à relever, notamment :

- Veiller à ce qu'on tienne adéquatement compte de l'établissement de structures, processus, ressources et pratiques dans les ministères fédéraux qui devront mettre en application les principes du Code;
- Établir un contexte pour les mécanismes de responsabilité déjà en place au sein du gouvernement du Canada (c.-à-d. cadre de responsabilité, programme, politiques);

- Définir la portée du Code, notamment en indiquant clairement quand, comment et dans quelle mesure le secteur bénévole et communautaire participera à l'élaboration des politiques.

Site Web de l'ISBC et envois postaux

Des gens de tous les secteurs – y compris des membres du public – ont été invités à faire part de leurs commentaires sur le projet de Code par le truchement du site Web de l'ISBC, où ils pouvaient consulter les procès-verbaux des réunions du Groupe de travail, les résultats des projets de recherche et de consultation, et le projet de Code.

Quelque 2 000 exemplaires du projet de Code ont été envoyés aux organismes du secteur bénévole et communautaire qui avaient participé aux consultations sur le projet d'Accord. Comme suite aux consultations, la TCA a approuvé ce qu'elle croyait être une version finale du Code, lors de sa dernière rencontre officielle, le 4 juillet 2002.

Toutefois, d'autres changements ont été apportés au Code par suite de consultations avec les membres de la TCA, afin de préciser la dynamique politique entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire.

Leçons tirées

Pendant les deux années d'existence de la TCA, ses membres ont eu de nombreuses occasions de discussion et d'apprentissage. Les membres et le personnel de soutien de la TCA ont absolument tous adhéré au processus conjoint et approuvé les produits qui en ont été issus.

Autant les représentants du secteur bénévole et communautaire que ceux du gouvernement estiment que l'Accord et ses outils de mise en œuvre sont un point de départ essentiel pour améliorer la relation entre les deux secteurs et qu'ils constituent une œuvre durable dont ils peuvent être fiers.

Pour ce qui est du processus, les membres de la TCA conviennent que celle-ci a offert aux représentants des deux secteurs une tribune unique et positive pour démontrer leur engagement à travailler en collaboration et à s'attaquer ouvertement et avec respect aux questions difficiles.

Pour beaucoup, l'expérience s'est révélée « transformatrice ». Elle leur a permis de mieux comprendre les défis auxquels chaque secteur est confronté et a mis en valeur le potentiel — et l'utilité — d'une relation plus solide entre les deux secteurs à tous les niveaux. En outre, nombre de membres de la TCA ont noué au cours du processus des relations personnelles et professionnelles qui ne manqueront pas de perdurer.

Cela dit, un volet important d'un projet comme celui de la TCA consiste à réfléchir sur ce que l'on aurait pu faire différemment pour mieux appuyer le processus et pour améliorer ses produits. Voici un résumé des observations et recommandations formulées par les membres et le personnel de la TCA, compte tenu de leur expérience des deux dernières années.

Culture

Les différences culturelles entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire influent sur de nombreux aspects de leur relation de travail.

La culture organisationnelle du gouvernement fédéral, souvent qualifiée de bureaucratique et de hiérarchique, est fortement axée sur l'obligation de rendre compte par voie d'échéances et de résultats attendus. Cette culture organisationnelle peut aller à l'encontre de celle du secteur bénévole et communautaire, dont la structure est essentiellement horizontale et la composition variée. Ces différences « culturelles » se sont manifestées au niveau aussi bien des membres que du personnel de la TCA, à diverses étapes du processus, notamment lors des travaux initiaux visant à l'établissement de buts et d'objectifs communs.

Il existe un important manque de confiance entre les deux secteurs.

Les membres et le personnel de la TCA ont perçu un manque de confiance entre les deux secteurs qu'ils ont en grande partie attribué à une impression de déséquilibre au niveau du pouvoir. Instaurer la confiance dans ce contexte est un défi qui exige que les deux secteurs prennent bien connaissance des contraintes imposées par les structures et mécanismes propres à chacun et confirment leur engagement respectif à établir de nouveaux modes de collaboration.

Cela étant, on a suggéré que le gouvernement du Canada, plus particulièrement, prête une attention spéciale aux actions qui risquent d'être interprétées comme des tentatives de prise de contrôle d'un processus « conjoint ». En effet, de telles actions risquent de saper la crédibilité du gouvernement et d'instaurer un climat de méfiance.

Les membres de la TCA ont besoin de suffisamment de temps et d'occasions pour forger une relation et acquérir une compréhension commune des questions pertinentes.

Étant donné leurs différents antécédents et niveaux d'intervention dans ce domaine, les membres sont arrivés à la TCA avec des approches et des niveaux de connaissance différents. Il importe de tenir compte de ces différences et de consacrer le temps voulu pour arriver à une compréhension commune des problèmes, ainsi que du vocabulaire et de la terminologie.

En outre, il convient d'offrir aux membres le temps nécessaire pour établir des rapports personnels entre eux, dans le cadre d'activités informelles, avant de s'attaquer directement à leur mandat.

Il est crucial que les membres et le personnel du Groupe de travail aient de solides habiletés en communications interpersonnelles et la ferme volonté de trouver des consensus.

Étant donné le « fossé » culturel entre les deux secteurs et la nécessité d'en arriver à des consensus sur des questions potentiellement controversées, il importe que les participants et le personnel du Groupe de travail possèdent de solides habiletés en communications interpersonnelles et en négociation, qu'ils sachent faire preuve de souplesse, et qu'ils aient la volonté de comprendre le point de vue des autres et d'accepter des compromis pour atteindre les objectifs fondamentaux du projet. À l'avenir, on pourrait peut-être envisager d'offrir de la formation à ce sujet.

Mandat

Le mandat du projet doit être clair mais être assez souple pour tenir compte de l'évolution des circonstances.

Le mandat et cadre de référence établis pour cette initiative ne comportaient pas d'orientation adéquate en matière d'objectifs, de pouvoirs et de responsabilités. La clarté à ce sujet est nécessaire pour assurer l'efficacité et l'efficience et pour éviter les malentendus éventuels quand il s'agit de savoir qui détient la responsabilité ultime des décisions. Cela exige qu'on communique clairement et qu'on respecte les mécanismes de responsabilité du gouvernement fédéral, ainsi que les systèmes de contrepoids.

En même temps, il faut que le mandat soit assez souple pour permettre aux membres d'adapter le processus, les délais et les produits en fonction de l'évolution du travail. Finalement, il importe que les deux parties définissent clairement bien leur propre but et les résultats qu'ils attendent, avant d'arriver à la TCA, pour pouvoir orienter le processus et arriver à des résultats clairs.

Calendrier des travaux

Le calendrier des travaux doit permettre la réalisation complète du mandat.

Nombre de membres et d'employés de la TCA ont affirmé que le calendrier établi au titre de l'élaboration des outils de mise en œuvre (les Codes) n'avait pas laissé assez de temps pour l'analyse et la réflexion. D'aucuns ont en effet affirmé que les produits auraient été meilleurs si l'on avait prévu plus de temps dans le plan de travail.

Plusieurs suggestions ont été faites à ce sujet, par exemple : allonger les délais prévus pour élaborer l'Accord et les outils de mise en œuvre; ou diminuer le nombre de produits à réaliser. On a aussi signalé que, compte tenu du retard pris au moment de démarrer le processus des tables conjointes, il est resté moins de temps pour effectuer les travaux à la fin du processus.

Leadership

Un leadership fort et efficace au niveau supérieur est essentiel pour assurer le succès global de ce type d'initiative.

Beaucoup de membres et d'employés de la TCA ont souligné l'excellent leadership exercé par les deux coprésidents, qui ont dirigé et appuyé les travaux pendant tout le processus et ont fait preuve d'un engagement personnel et professionnel extraordinaire envers la tâche qui leur était confiée.

En outre, le fait que les membres de la TCA et le personnel de soutien – aussi bien du gouvernement fédéral que du secteur bénévole et communautaire – étaient de niveau supérieur a, de l'avis général, rehaussé la crédibilité de la TCA.

Appui

Il est essentiel d'obtenir l'appui constant et visible des niveaux les plus élevés pendant tout le processus.

Les membres et le personnel de la TCA estiment généralement que l'enthousiasme et l'appui au niveau supérieur à l'égard du projet ont considérablement baissé après la signature de l'Accord. Sans appui visible au niveau des sous-ministres et des ministres, il est difficile de maintenir l'enthousiasme et l'engagement à long terme envers une initiative comme celle-ci, compte tenu, surtout, des nombreuses priorités du gouvernement fédéral qui se font concurrence.

Des manifestations de soutien claires sont particulièrement importantes pendant les périodes de transition. Sinon, l'impression que le projet a disparu des priorités du gouvernement risque de s'infiltrer jusqu'aux niveaux des opérations et dans d'autres secteurs.

Charge de travail

Avant d'accepter de participer au projet, les membres devraient avoir une idée claire de la charge de travail et de la teneur de leur engagement.

Les membres de la TCA ont généralement estimé que leur charge de travail était énorme, compte tenu, qui plus est, de leur niveau hiérarchique et leurs responsabilités professionnelles. La situation s'est corsée davantage aux lendemains du 11 septembre 2001, alors que plusieurs membres de la TCA du gouvernement fédéral ont eu à assumer des responsabilités supplémentaires au sein de leur ministère respectif.

En outre, le processus et le calendrier du projet ont souvent fait en sorte que les membres ont dû examiner et assimiler une quantité importante d'information en très peu de temps. Comme les délais impartis n'étaient généralement pas suffisants pour permettre la traduction des documents, ces tâches se sont révélées particulièrement difficiles pour les membres dont la première langue était le français.

Il faut absolument veiller, dès le début d'un tel processus, à ce que les participants sachent très bien quelle sera la teneur de leur engagement.

Personnel de soutien

Le fait d'avoir un personnel de soutien à temps plein, dont les membres étaient très compétents et qualifiés, a largement contribué au succès de la TCA.

Les membres de la TCA n'ont pas tari d'éloges envers l'expertise, les connaissances et l'engagement dont a fait preuve le personnel de soutien. Ils ont souligné que le Secrétariat et le Groupe de travail avaient grandement contribué au succès du processus et des produits, tout comme le fait de disposer d'un personnel de soutien à temps plein.

L'existence de secrétariats de soutien distincts a facilité la contribution des deux secteurs mais a aussi suscité inefficience, chevauchement de services et tension.

Les membres et le personnel ont signalé les avantages et les difficultés d'une structure à deux secrétariats.

D'une part, cette structure a contribué à permettre aux deux secteurs de participer efficacement au processus. D'autre part, l'étape supplémentaire de consultation et d'approbation qu'elle exigeait, au niveau du personnel, a créé de nouvelles contraintes de temps dans un calendrier déjà fort serré, ce qui a souvent laissé aux membres trop peu de temps pour prendre connaissance de la documentation.

Les membres de la TCA ont indiqué que le nombre d'employés présents aux réunions était inutilement élevé, et que le personnel avait tendance à orienter globalement le travail de la TCA et des groupes de travail. Certains membres ont signalé qu'il aurait probablement mieux valu établir une équipe de soutien conjointe.

Certes, un tel mécanisme comporte ses propres défis, mais il aurait peut-être aidé à susciter la cohésion en assurant une compréhension commune de la mission et du rôle de l'équipe de soutien, en évitant le chevauchement des tâches et en contribuant à un processus global de fonctionnement plus efficient et plus souple.

Il est important de gérer le soutien des experts et des consultants de sorte qu'il ne domine ni ne détourne le processus.

Les experts et consultants qui ont offert leur soutien à la TCA ont fourni une foule de renseignements et, dans certains cas, ont fait avancer considérablement le processus en résumant la problématique ou le travail pertinent déjà accompli. Dans quelques cas, cependant, les consultants ont eu tendance à mener le processus ou à écraser les membres de la TCA sous une masse d'information.

Bien qu'il soit manifestement difficile de trouver un juste équilibre entre ce qui est perçu comme trop ou trop peu à cet égard, il convient de limiter l'information qui est communiquée aux membres à des sommaires de haut niveau des problèmes clés si l'on veut qu'elle soit utile et assimilable dans des délais aussi serrés. De plus, certains membres et employés ont vivement insisté pour que la contribution des membres dans de futurs processus porte principalement sur de grandes questions de fond et plutôt qu'elle serve au « figinage » de textes.

Ressources

L'initiative a considérablement bénéficié du fait qu'elle était adéquatement financée. Plusieurs membres et employés ont signalé les aspects positifs du fait, pour la TCA, de disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de son mandat. Ainsi, grâce aux ressources qui lui ont été attribuées, la TCA a pu se doter d'employés de soutien extrêmement qualifiés, faire appel à des experts et appliquer une méthodologie de consultation exhaustive et inclusive.

Consultation

La possibilité de tenir de larges consultations a permis au processus du Groupe de travail de ne pas s'écarter de son mandat et de rester axé sur les réalités concrètes.

Plusieurs membres de la TCA ont souligné l'importance de se donner des occasions de faire le point avec un large éventail de participants à des étapes clés du processus, ce qui a permis de faire le contrepoids à la tendance à opérer « en vase clos » qui peut se produire quand de petits groupes travaillent intensément ensemble.

Cette forme de « retour à la réalité » est particulièrement nécessaire lorsque le groupe part d'un travail déjà effectué plutôt que du « zéro conceptuel » pour définir sa problématique (comme dans le cas des Groupes de travail qui ont élaboré les codes de bonnes pratiques).

Le processus des consultations communautaires a été un outil puissant pour aider le secteur bénévole et communautaire à définir son identité.

Le processus de consultations a été efficace pour promouvoir la cohésion et une « identité sectorielle » parmi les organismes bénévoles et communautaires participants, et il a fait ressortir la puissance de la collaboration pour atteindre des buts communs.

De plus, la décision de confier à des « organismes hôtes » la coordination des consultations a eu pour effet non seulement de donner des pouvoirs aux organismes eux-mêmes, mais aussi de constituer un solide réseau de soutien pour l'Initiative.

Il convient de donner aux secteurs de plus amples occasions de dialoguer au niveau opérationnel.

Bien que le processus de la TCA ait permis aux représentants du secteur de travailler en collaboration, les consultations auprès du personnel du niveau opérationnel ont généralement été tenues séparément. D'aucuns ont indiqué qu'un processus conjoint au niveau opérationnel aurait fourni d'utiles occasions de réseautage, ainsi qu'une tribune pour bâtir des consensus entre les secteurs.

Sensibilisation

L'Initiative et ses produits auraient bénéficié d'une promotion plus efficace.

Plusieurs représentants du gouvernement fédéral ont souligné qu'on avait manqué des occasions de faire connaître l'Initiative et ses objectifs pour obtenir un appui plus large, surtout au sein des ministères fédéraux. Par exemple, les cadres supérieurs auraient pu faire la promotion de la contribution fournie par les membres de la TCA et faire une promotion continue de l'Initiative et de ses produits — et de leur pertinence pour le personnel au niveau opérationnel — dans les publications internes du gouvernement fédéral.

Liens avec l'ISBC

Les liens entre le processus de l'Accord et les autres aspects de l'ISBC étaient ténus.

Plusieurs membres ont évoqué le sentiment d'isolement ressenti du fait que la TCA effectuait son travail sans être informée des travaux accomplis à l'échelle de l'ISBC et sans être en lien

avec les autres tables. En conséquence, les membres n'ont pas toujours bien saisi comment le travail de la TCA s'insérait dans l'ensemble de l'Initiative.

L'avenir

Le succès ultime du projet de la TCA dépend de la vigueur des activités de suivi.

Les membres et le personnel de la TCA ont pratiquement tous souligné la nécessité d'agir immédiatement relativement aux structures conjointes et aux questions de mise en œuvre pour conserver l'impulsion acquise, développer la confiance et faire une priorité de la relation continue entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire.

L'Accord et les Codes constituent certes un excellent point de départ, mais la plupart des participants conviennent que le succès ultime de l'Initiative dépendra de la rapidité et de l'efficacité avec lesquelles seront mis en place les outils nécessaires pour changer les attitudes. En outre, quelle que soit la forme qu'ils prendront, ces mécanismes devront recevoir un appui soutenu et de haut niveau de la part des deux secteurs, notamment un engagement en matière de ressources.

L'Accord

Au cours des prochains mois, le personnel concentrera son attention sur les mesures destinées à faire connaître l'Accord au sein du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire. Comme pendant la phase II du plan de distribution, les documents seront envoyés par la poste à de nombreuses parties intéressées, notamment aux conseils fédéraux régionaux, aux organismes de réflexion et aux responsables des politiques et des finances du gouvernement fédéral.

D'autres mesures de suivi — énoncées dans l'Accord et discutées par la TCA — comprendront des activités destinées à faire le point sur le déroulement des travaux par rapport à l'Accord dans les deux secteurs. L'Accord, document évolutif, sera modifié au fur et à mesure qu'on constatera la nécessité d'y apporter des changements.

Les Codes de bonnes pratiques

Plusieurs mesures sont considérées comme essentielles au titre de l'adoption du *Code de bonnes pratiques de financement* et du *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, notamment :

- Un plan de communications, qui est en cours d'exécution, comprenant un calendrier de mise en œuvre et des processus de promotion et de diffusion des Codes au sein du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire;
- Des initiatives de formation pour aider les représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire à comprendre et à utiliser les Codes dans leur milieu de travail;
- Un processus d'évaluation de l'avancement des travaux dans les secteurs à l'égard des pratiques énoncées dans les Codes;

- La révision et la modification continues des Codes de façon à tenir compte de l'expérience acquise par les secteurs.

Structures et processus conjoints

La TCA a aussi cerné plusieurs mesures nécessaires pour appuyer l'établissement de structures et processus conjoints, notamment :

- L'établissement d'un modèle de leadership et de structure de gouvernance pour assurer la prise en compte des intérêts du secteur bénévole et communautaire et le soutien des activités entreprises dans l'espace commun gouvernement-secteur bénévole et communautaire;
- L'établissement d'une structure de gouvernance spécifique au sein du gouvernement, dotée du mandat d'appuyer les travaux au sein de l'espace commun gouvernement-secteur bénévole et communautaire;
- L'établissement d'un comité directeur conjoint pour établir les paramètres de révision et de rapport des travaux, comprenant des rencontres entre des représentants du secteur et du gouvernement pour promouvoir la collaboration, fixer les priorités et cerner les possibilités de collaboration future.

Liste des documents pertinents

Un Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire
http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/pdf/the_accord_doc.pdf

Lettre au Greffier du Conseil privé
http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/pdf/letter_to_privy.pdf

Code de bonnes pratiques de financement
http://www.vsi-isbc.ca/fr/funding/pdf/codes_funding.pdf

Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques
http://www.vsi-isbc.ca/fr/policy/pdf/codes_policy.pdf

Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada
<http://www.vsr-trsb.net/pagvs/BookFR.pdf>

Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole
<http://www.vsr-trsb.net/publications/pco-f.pdf>

Discours du Trône – Octobre 1999
http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=informationresources&sub=sftddt&doc=sftddt1999_f.htm

Un partenariat au profit des Canadiens et des Canadiennes : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire
http://www.vsr-trsb.net/publications/pub-june09_f.html

Table conjointe sur l'Accord — Cadre de référence
http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/accord_table_terms.cfm

Rapports de consultations — Codes de bonnes pratiques

- *Forum sur l'Accord (résumé)* http://www.ppforum.ca/ow/ow_e_03_19_2002.pdf
(seulement disponible en anglais)

Annexe A : Membres des groupes de travail

Groupe de travail sur le financement

Représentatns du secteur bénévole et communautaire

Colleen Ford, coprésidente
Directrice générale
Association canadienne des loisirs/parcs

Pierre-Marie Cotte
Vice-président
Développement philanthropique
Centraide du Grand Montréal

Représentants du gouvernement

Susan Scotti, coprésidente
Sous-ministre adjointe
Développement des ressources humaines
Canada

Réal Bouchard
Directeur
Finances Canada

Jean-Guy Saint-Martin
Sous-ministre adjoint
Développement économique Canada

Experts

Le Groupe de travail a reçu l'appui d'un certain nombre d'experts qui lui ont fourni des services de recherche et de rédaction durant l'élaboration du Code. Il s'agit de :

- Barbara Humenny
- Marcel Lauzière
- Ron Rivard
- John Walker
- Sylvan Williams

Consultants

Trois consultants ont effectué des recherches et fourni une contribution stratégique et des services de rédaction :

- Kate Humpage
- Deborah Pike
- Jim Young (révision de la version finale du Code)

Personnel de soutien

Par ailleurs, le personnel de soutien du Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, et du Groupe de travail sur le secteur bénévole a conseillé et guidé le Groupe de travail dans ses travaux, et lui a fourni des services de soutien à l'administration, la recherche et l'organisation.

Groupe de travail sur le dialogue sur les politiques

Représentants du secteur bénévole et communautaire

Elaine Teofilovici, coprésidente
Présidente-directrice générale
YWCA du Canada

Wayne Helgason
Directeur exécutif
Social Planning Council of Winnipeg

Lynne Toupin
Présidente-directrice générale
Canadian Co-operative Association

Représentants du gouvernement

Kristine Burr, coprésidente
Solliciteure générale adjointe
Solliciteur général du Canada

Eva Kmiecic
Sous-commissaire
Gendarmerie royale du Canada

Experts

Les membres du Groupe de travail ont bénéficié des connaissances et de l'expérience de plusieurs experts qui ont servi de personnes-ressources pour l'élaboration du Code. Il s'agit de :

- Debbie Cook
- Esperanza Moreno
- Wilma Findlay (Groupe de référence des minorités visibles)
- Damon Johnson (Groupe de référence des Autochtones)

Consultants

Trois consultants ont effectué des recherches et fourni une contribution stratégique et des services de rédaction :

- Kate Humpage
- Deborah Pike
- Jim Young (révision de la version finale du Code)

Personnel de soutien

Par ailleurs, le personnel de soutien du Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et du Groupe de travail sur le secteur bénévole a conseillé et guidé le Groupe de travail dans ses travaux, et lui a fourni des services de soutien à l'administration, la recherche et l'organisation.

Groupe de travail sur les structures et procédés conjoints

Représentants du secteur bénévole et communautaire

Al Hatton, coprésident

Directeur exécutif

Regroupement des organisations nationales bénévoles

Graham Stewart

Directeur exécutif

Société John Howard du Canada

Représentants du gouvernement

Jean-Guy Saint-Martin, coprésident

Sous-ministre adjoint

Développement économique Canada

Bill McCloskey

Commissaire adjoint

Agence des douanes et du revenu du Canada

Martha Nixon

Sous-ministre adjointe

Citoyenneté et Immigration Canada

Experts

Le Groupe de travail a bénéficié des services d'un certain nombre d'experts qui ont joué le rôle de personnes-ressources :

- Anu Bose
- David Elder
- Khadija Haffajee
- George Munroe
- Susan Phillips (observatrice du travail de la TCA)

Consultants

Deux consultants externes ont effectué des recherches et offert une contribution stratégique à diverses étapes du processus :

- Ruth Hubbard
- Kate Humpage

Personnel de soutien

Par ailleurs, le personnel de soutien du Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et du Groupe de travail sur le secteur bénévole a conseillé et guidé le Groupe de travail dans ses travaux, et lui a fourni des services de soutien à l'administration, la recherche et l'organisation.

Annexe B: Endroits des consultations sur l'Accord

- Alberta
 - Edmonton
 - Lethbridge
- Colombie-Britannique
 - Vancouver
 - Victoria
- Île-du-Prince-Édouard
 - Charlottetown
 - Mont-Carmel
- Manitoba
 - Winnipeg
- Nouveau-Brunswick :
 - Moncton
- Nouvelle-Écosse
 - Halifax
- Nunavut
 - Iqaluit
- Ontario
 - Belleville
 - Ottawa
 - Toronto
 - Thunder Bay
 - Windsor
- Québec
 - Granby
 - Montréal
 - Sept-Îles
- Saskatchewan
 - Regina
- Terre-Neuve
 - St. John's
- Territoires du Nord-Ouest
 - Yellowknife
- Yukon
 - Whitehorse