

Initiative sur le secteur bénévole
et communautaire

Rapport du Comité de coordination conjoint

Rapport final

Mars 2003

Table des matières

Résumé	3
Avant-propos	5
Contexte	6
Mandat et objectifs.....	7
Composition du Comité.....	8
Principaux intervenants de l'ISBC.....	11
Groupe de référence ministériel	11
Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire.....	12
Comité exécutif des sous-ministres adjoints	12
Cadre de référence et principes directeurs	13
Évolution du rôle du Comité de coordination conjoint	13
Vision	13
Coordination.....	14
Observer les progrès et rectifier le tir	15
Leçons tirées	17
Création du Comité de coordination conjoint.....	17
Relations avec les autres tables conjointes.....	18
Rendement global	18
Prochaines étapes : passer le flambeau	20
Nouvelles structures.....	20
Nouveaux défis	20
Liste des documents pertinents	21
Annexe A - Structure de gouvernance de l'ISBC	22

Résumé

Lancée au printemps 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est un projet conjoint unique et complexe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire dont le but est d'améliorer la relation entre les deux partenaires et de renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire à relever les défis de l'avenir.

Unique en raison de son caractère conjoint, l'ISBC a convié 125 représentants du secteur bénévole et communautaire canadien et des ministères fédéraux à des « tables conjointes », chacune étant coprésidée par un représentant du gouvernement et du secteur. Le Comité de coordination conjoint (CCC) a été créé pour superviser l'ISBC, y compris les travaux de ses six tables conjointes :

- la Table conjointe sur l'Accord;
- la Table conjointe sur la sensibilisation;
- la Table conjointe sur les moyens d'action;
- la Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat;
- la Table conjointe sur la gestion de l'information et les technologies de l'information;
- la Table conjointe sur le cadre réglementaire.

Ces tables ont axé leurs travaux sur la façon d'améliorer la relation entre les deux secteurs dans des domaines clés, notamment :

- en élaborant une entente-cadre qui établit une vision et des principes;
- en dotant le secteur bénévole et communautaire de la capacité (p. ex. des connaissances, compétences et moyens) de répondre aux besoins des Canadiens et Canadiennes;
- en rationalisant les exigences quant aux rapports à maintenir et la réglementation qui s'applique au secteur;
- en proposant une démarche nouvelle, à long terme et durable au chapitre du financement du secteur bénévole et communautaire;
- en enrichissant les connaissances sur le secteur, sa portée, sa nature et ses activités;
- en reconnaissant davantage la contribution du secteur à la société canadienne;
- en faisant la promotion du bénévolat et en l'appuyant.

Il a fallu mettre en place, outre les structures nécessaires pour mener à bien les travaux conjoints, des structures organisationnelles verticales et horizontales au sein du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire pour assurer une coordination interne. Les membres du CCC, et particulièrement les coprésidents, avaient la responsabilité d'établir des liens entre les travaux conjoints et ces processus indépendants.

Le mandat initial du CCC a évolué au cours des deux ans et demi d'existence du Comité, passant de la coordination à la création d'une vision stratégique pour l'ISBC. Le CCC a notamment dû assurer un suivi étroit des travaux des tables et, au besoin, fournir conseils et directives pour favoriser une plus grande cohérence et une meilleure intégration des efforts en vue de l'atteinte des buts de l'ISBC.

À l'instar de toute nouvelle entreprise, le CCC a connu des revers et des ratés. Une fois cependant que les membres ont fini par s'entendre sur leur rôle et ont établi une relation de travail efficace; le Comité a supervisé d'importantes réalisations par chacune des tables conjointes et favorisé une meilleure relation de confiance entre le secteur et le gouvernement. Il a permis une progression continue des travaux sous la direction du nouveau Comité directeur conjoint.

Avant-propos

Lancée au printemps 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est un projet conjoint du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire dont le but est d'améliorer la relation entre les deux partenaires et de renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire à relever les défis de l'avenir.

Le Comité de coordination conjoint (CCC) est la structure de régie conjointe qui a été créée pour superviser la mise en œuvre de l'ISBC, jusqu'à la mi-parcours à l'automne 2002. Le 8 octobre 2002, les membres de toutes les tables conjointes et autres mécanismes de collaboration établis pour effectuer le travail dans le cadre de l'ISBC se sont réunis pour une troisième et dernière fois afin de faire le constat des progrès réalisés et des leçons dégagées. La plupart des tables conjointes avaient alors terminé leurs travaux et présenté leurs recommandations. Toutes les tables et tous les organismes de collaboration avaient également été conviés à remettre un rapport final faisant état de leurs activités et de leurs réalisations, ainsi que des dépenses engagées.

Outre le fait de recenser et d'évaluer les travaux du CCC, le présent rapport pourra servir d'outil à ceux qui entreprendront des exercices conjoints du même genre entre le gouvernement du Canada et de vastes et complexes secteurs de la société canadienne.

Contexte

Le CCC a été créée au cours de l'été 2000 dans le cadre de l'ISBC. Cette initiative du gouvernement fédéral et du secteur bénévole et communautaire, d'une durée de cinq ans, vise à accroître la capacité du secteur de relever les défis de l'avenir et à renforcer la relation entre le secteur et le gouvernement.

Cette initiative constituait une nouvelle étape du processus permanent de renouvellement de la relation entre les deux secteurs. Elle s'appuyait sur les importants travaux entrepris tant conjointement que séparément au cours des années précédentes.

Le Livre rouge de 1997 comportait un engagement à s'adjoindre la participation du secteur bénévole et communautaire.

En 1999, la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB), composée de douze organismes-cadres bénévoles de niveau national, a parrainé une étude indépendante sur les questions de responsabilisation et de gouvernance dans le secteur bénévole et communautaire. Le rapport final, intitulé [Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada](#), contenait 41 recommandations visant à améliorer l'efficacité du secteur.

Des dirigeants des deux secteurs se sont réunis au sein de « tables conjointes » afin d'étudier trois questions d'intérêt commun : l'établissement d'une nouvelle relation, le renforcement des moyens d'action du secteur et l'amélioration de la réglementation qui encadre le secteur. C'est sur les recommandations contenues dans le rapport publié en août 1999, et intitulé [Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole](#), qu'est fondée une grande partie des travaux de l'ISBC.

Dans son [discours du Trône](#) d'octobre 1999, le gouvernement du Canada mettait l'accent sur son engagement à l'égard de sa relation avec le secteur bénévole et communautaire en déclarant :

« En 2001, les Canadiens et les Canadiennes souligneront l'Année internationale des bénévoles, 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. »

En juin 2000, le gouvernement fédéral annonçait un investissement de 94,6 millions \$ dans l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, réparti sur une période de cinq ans. La structure organisationnelle mise en place pour gérer l'ISBC comprenait le Groupe de référence ministériel sur le secteur bénévole et communautaire, le CCC, le Comité exécutif des sous-ministres adjoints et le Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire. Le Groupe de travail et le Secrétariat ont fourni un soutien stratégique et opérationnel conjointement au CCC et

à la Table conjointe sur l'Accord, et à chacun des secteurs séparément. (Voir la structure de gouvernance de l'ISBC à l'Annexe A.)

Outre le CCC, six autres tables conjointes et un certain nombre de mécanismes de collaboration se sont mis au travail en septembre 2000.

Tables conjointes :

- la Table conjointe sur l'Accord;
- la Table conjointe sur la sensibilisation;
- la Table conjointe sur les moyens d'action;
- la Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat;
- la Table conjointe sur la gestion de l'information et les technologies de l'information;
- la Table conjointe sur la réglementation.

Mécanismes de collaboration :

- le Groupe de coordination de l'Année internationale des volontaires;
- l'Étude sur le financement fédéral;
- le Groupe d'experts sur le secteur sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs;
- le Comité directeur – Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation;
- le Comité consultatif sur le compte satellite.

Mandat et objectifs

Bien que le rapport *Travailler ensemble* ne prévoyait pas spécifiquement de processus ni de structure pour la coordination et la gestion des travaux de l'ISBC, le CCC s'est fondé sur deux documents pour élaborer son mandat et son mode de fonctionnement. Ces deux documents, à savoir [*Un partenariat au profit des Canadiens : initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*](#) (9 juin 2000) rédigé par le Groupe de travail au sein du Bureau du Conseil privé, et *Lignes directrices à l'intention du Comité de sélection indépendant* (4 août 2000), commandé par la Table ronde sur le secteur bénévole, ont fourni de solides points de référence. (Annexe A.)

Le CCC étant un tout nouvel organe de supervision, il a eu de la difficulté à définir son rôle et ses relations avec les autres éléments de l'ISBC. Au cours de la rédaction de [*Travailler ensemble*](#), la coordination avait été minimale entre les trois tables conjointes, car il n'existait aucun mécanisme officiel à cet égard. Les tables conjointes fonctionnaient de façon relativement indépendante les unes des autres en ce qui touchait l'élaboration et l'exécution de leur mandat, préoccupées qu'elles étaient par l'élaboration des politiques. Dans le cadre de l'ISBC, toutefois, projet beaucoup plus vaste et plus complexe, la coordination se révélait nécessaire afin d'assurer la cohérence, d'éviter les chevauchements et d'évaluer les progrès réalisés.

Les membres du CCC avaient des opinions diverses quant à la portée de leur intervention dans les travaux des nouvelles tables. De l'avis de plusieurs, le Comité devait centrer ses efforts sur la coordination et sur le règlement des différends, et laisser aux tables le plus d'autonomie possible.

D'autres estimaient plutôt que le Comité devait jouer un rôle plus interventionniste, afin de bien orienter les travaux des tables et faire en sorte qu'elles les terminent en temps et lieu.

Compte tenu de ces divergences, les membres ont mis beaucoup de temps à définir le mandat du CCC. Rédigé dans sa forme finale en juin 2001, le mandat en question prévoyait trois principales fonctions pour le CCC :

- assurer la coordination de l'ensemble des initiatives et des projets et tables conjointes de l'ISBC, en particulier des activités conjointes relatives à l'harmonisation des consultations, des communications et de la recherche (y compris celles auxquelles participent les secteurs bénévole et communautaire et privé, les gouvernements fédéral et provinciaux et le public);
- aider à gérer le processus de collaboration au nom du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire;
- offrir un mécanisme de règlement des différends.

Ses activités consistaient notamment :

- à recevoir des documents des ministères, du secteur bénévole et communautaire et des tables conjointes (p. ex. les plans de travail, les budgets, les travaux de recherche, les plans de communication et de consultation);
- à tenir lieu de tribune pour discuter des buts, des objectifs et des résultats des tables conjointes;
- à tenir lieu de tribune pour relever les lacunes et les chevauchements et pour fournir des conseils à l'égard de la recherche de solutions;
- à réunir régulièrement les présidents et les dirigeants des initiatives et des projets et des tables conjointes afin d'assurer une coordination globale;
- à offrir un suivi et des conseils au gouvernement fédéral et au secteur bénévole et communautaire au sujet des progrès de l'ISBC et des solutions apportées aux problèmes pouvant être soulevés;
- à poursuivre l'étude des dossiers horizontaux et nouveaux touchant la capacité du gouvernement et du secteur de travailler ensemble;
- à promouvoir de façon générale la collaboration à l'égard de tous les aspects de l'ISBC.

Pour le mandat complet du CCC, voir [Mandat du Comité de coordination conjoint](#) du CCC.

Composition du Comité

Dès le départ, le CCC a compté un nombre égal de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire. Les représentants gouvernementaux étaient des sous-ministres adjoints provenant des ministères et des organismes participant à l'Initiative, sans nécessairement faire partie du Comité exécutif des sous-ministres adjoints qui était responsable de la direction générale de l'ISBC pour le gouvernement. Les représentants du secteur bénévole et communautaire occupaient divers postes de direction dans une vaste gamme d'organisations réparties dans tout le pays et étaient tous membres du GDSBC, le groupe de référence de niveau supérieur pour l'ISBC. La composition du CCC a évolué au cours de son existence : un représentant du secteur bénévole et communautaire s'est désisté et il y a eu rotation des membres provenant du gouvernement. Lorsque le Comité a cessé d'exister, sa composition était la suivante :

Représentants du secteur bénévole et communautaire

Patrick Johnston, coprésident

Président et chef de la direction
Centre canadien de philanthropie

Monica Patten

Présidente et chef de la direction
Fondations communautaires du Canada

Penelope Rowe

Directrice générale
Community Services Council
Terre-Neuve et Labrador

Michael Weil

Président et chef de la direction
YMCA du Canada

Martha Parker

Directrice exécutive
Volunteer Calgary

Représentants du gouvernement

Kathy O'Hara, coprésidente¹

Sous-secrétaire du Cabinet
Appareil gouvernemental
Bureau du Conseil privé

Florence Ievers

Coordonnatrice
Condition féminine Canada

Bill McCloskey

Sous-commissaire
Direction générale de la politique et de la
législation
Agence des douanes et du revenu du Canada

Scott Broughton²

Sous-ministre adjoint
Direction générale de la santé de la population et
de la santé publique
Santé Canada

Mike Sheridan³

Statisticien adjoint en chef
Statistique sociale des institutions sociales et du
travail
Statistique Canada

Ann Mowatt

Conseillère principale en politique pour le sous-ministre adjoint
Développement des ressources humaines Canada
Programme de la sécurité du revenu
(*nota* : représentante du secteur bénévole et communautaire à la Table en raison de sa participation antérieure au secteur bénévole et communautaire)

Lucie Rémillard

Présidente et directrice exécutive
Fondation de l'hôpital Sainte-Justine
Montréal

Josée Touchette⁴

Vice-présidente
Direction générale du partenariat canadien
Agence canadienne de développement international

Margaret Biggs⁵

Sous-ministre adjointe
Programmes nationaux
Programmes d'investissement dans la personne
Développement des ressources humaines Canada

Eileen Sarkar⁶

Sous-ministre adjointe
Citoyenneté et patrimoine
Patrimoine canadien

**Secrétariat de l'Initiative sur le secteur
bénévole et communautaire****Susan Carter**

Directrice exécutive

Groupe de travail sur le secteur bénévole**Nancy Wildgoose⁷**

Directrice exécutive

Jacqueline Gonçalves⁸

Directrice, Opérations et mobilisation

¹ a remplacé Michelle d'Auray

² a remplacé M. Robert McMurtry

³ a remplacé Stewart Wells

⁴ a remplacé Janet Zukowsky

⁵ a occupé le poste de Kathy O'Hara au sein du Comité lorsque cette dernière en a assumé la coprésidence

⁶ a remplacé Hélène Gosselin

⁷ a remplacé Susan Fletcher

⁸ Barry MacKillop, Wayne Stryde,
et Louise Delorme l'ont précédée

Documentaliste :

Kathy Brock

Directrice

Politiques publiques et troisième secteur

School of Policy Studies

Queen's University

Mme Brock a agi à titre d'observatrice indépendante et a documenté le processus entrepris par le CCC. Elle a également été appelée à donner des conseils en vue de faire avancer le processus. Elle a été chargée par le CCC de produire deux rapports fondés sur son rôle, un premier intitulé *Observations on the Joint Tables Process: A Centre-Out View* et le second *A Final Review of the Joint Coordinating Committee of the Voluntary Sector Initiative, 2000 - 2002*. Les deux documents sont disponibles en anglais seulement.

Principaux intervenants de l'ISBC

Même si le CCC avait pour tâche principale de superviser les travaux des tables conjointes et des mécanismes de collaboration, il a également travaillé directement et indirectement avec un certain nombre de groupes clés du secteur et du gouvernement pour faire progresser l'ensemble des travaux de l'ISBC.

Groupe de référence ministériel

Au début de l'an 2000, le Premier ministre a mis sur pied le Groupe de référence ministériel sur le secteur bénévole et communautaire (GRM) et l'a chargé d'assurer l'orientation stratégique et la coordination pour le gouvernement, de veiller sur la relation avec le secteur et d'offrir un lieu de dialogue entre le gouvernement et les dirigeants du secteur. L'une des principales responsabilités du GRM était de superviser l'élaboration de l'Accord.

Présidé par l'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor du Canada, le GRM regroupait au départ les personnes suivantes :

- l'honorable Herb Gray, alors vice-Premier ministre
- l'honorable Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien
- l'honorable Allan Rock, ministre de la Santé (maintenant ministre de l'Industrie)
- l'honorable Martin Cauchon, ministre du Revenu national et secrétaire d'État (Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec) (maintenant ministre de la Justice et procureur général du Canada)
- l'honorable Jane Stewart, ministre du Développement des ressources humaines
- l'honorable Maria Minna, alors ministre de la Coopération internationale

- l'honorable Hedy Fry, alors secrétaire d'État (Multiculturalisme)(Situation de la femme.)

Compte tenu des changements survenus par la suite au Cabinet, la composition du GRM a été modifiée. Les personnes suivantes ont remplacé les ministres Gray, Minna, Fry et Cauchon :

- l'honorable Anne McLellan, ministre de la Santé
- l'honorable Claudette Bradshaw, ministre du Travail et alors secrétaire d'État (Multiculturalisme)(Situation de la femme)
- l'honorable Elinor Caplan, ministre du Revenu national
- l'honorable Jean Augustine, secrétaire d'État (Multiculturalisme)(Situation de la femme)

Le CCC ne rendait pas directement compte au GRM, mais les membres du GDSBC (c.-à-d. les représentants du secteur membres du CCC) se sont à l'occasion réunis avec le GRM afin de discuter des dossiers et des priorités. De plus, les coprésidents du CCC ont été invités deux fois à rencontrer le GRM pour soumettre des analyses et offrir des conseils au gouvernement.

Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire

Le GDSBC a été mis sur pied en novembre 2000 pour prendre la relève de la Table ronde sur le secteur bénévole et pour mieux représenter la participation du secteur à l'ISBC. Le GDSBC a assuré l'orientation politique et stratégique du secteur bénévole et communautaire et supervisé les travaux de l'ISBC. Il était composé de 26 membres provenant de la Table ronde sur le secteur bénévole, des coprésidents des tables conjointes (secteur bénévole et communautaire) et des présidents des groupes de travail composés uniquement de membres du secteur, ainsi que des membres du CCC provenant du secteur. Ultérieurement, un participant des deux groupes de référence représentant les organisations autochtones et les minorités visibles du Canada est venu s'ajouter au GDSBC.

Le rôle du GDSBC consistait :

- à tenir lieu de groupe de référence de niveau supérieur du secteur pour l'ISBC;
- à élaborer et faire valoir, si nécessaire, les positions du secteur sur les grands dossiers intéressant l'ISBC;
- à aborder les grandes préoccupations du secteur concernant le déroulement de l'ISBC;
- à aborder les dossiers intéressant les membres des diverses tables conjointes, des groupes de travail et des organes consultatifs.

Comité exécutif des sous-ministres adjoints

Un comité directeur composé de sous-ministres adjoints relevant des ministres membres du GRM s'est vu confier un rôle de direction au titre de l'ISBC au nom de l'ensemble du gouvernement. Ce comité a donné des conseils et des directives stratégiques à l'ISBC, assuré la coordination dans les domaines touchant les mandats de plusieurs ministères et guidé les travaux du Groupe de travail. Il était soutenu par un comité consultatif de SMA et par des groupes de travail interministériels (opérations, politiques et communications) composés de fonctionnaires. La plupart des membres du Comité exécutif des SMA faisaient également partie du CCC.

En général, le Comité exécutif des SMA se réunissait avant la tenue des réunions du CCC afin de mettre l'information en commun et de bien comprendre les questions abordées.

Cadre de référence et principes directeurs

Évolution du rôle du Comité de coordination conjoint

L'une des conséquences — et des exigences — du travail dans un domaine inconnu est de devoir rester alerte et d'avoir la faculté de s'adapter aux diverses situations. Comme il avait pour tâche de donner des conseils et de superviser les travaux de l'ISBC, le CCC avait pour défi de coordonner et de responsabiliser les tables conjointes tout en leur assurant un appui. Au cours des deux premières années et demie de l'Initiative, cet équilibre s'est modifié de façon subtile, mais perceptible.

Vers la fin de la première année de l'ISBC, il devenait de plus en plus évident — malgré le fait que les tables s'approchaient progressivement de leurs objectifs — que les mandats et la hiérarchie, plus ou moins bien définis, de ces tables occasionnaient une certaine inefficacité et entraînaient des chevauchements. Sans être doté d'un rôle de coordination précis et disposant de très peu de mécanismes de contrôle financier et d'aucune possibilité de réaffecter les sommes d'argent, le CCC a réagi en élaborant une vision stratégique globale pour les travaux des tables et en dressant une liste de résultats concrets attendus aux fins de l'évaluation des progrès réalisés. Le CCC s'est en outre chargé de plusieurs thèmes communs, par exemple les communications, la consultation et la recherche, et a mis en place un système de suivi des progrès de chacune des tables.

Vision

Au printemps 2001, en réponse aux commentaires des tables conjointes et aux observations des membres du CCC, ce dernier a entrepris d'élaborer une vision à long terme, qui permettrait de définir la réussite et faciliterait la communication des facteurs de réussite entre tous les éléments de l'ISBC.

Un *document préparatoire de discussion* a été préparé. Ce document était fondé sur l'information présentée par les tables conjointes à la réunion de toutes les tables en novembre 2000, et sur des entrevues menées auprès de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire faisant partie du CCC. Ce document a été utilisé lors d'un atelier de facilitation axé sur la redéfinition de la vision. Un document de travail a été préparé et soumis aux membres du CCC aux fins de commentaires. La version finale a été présentée à la réunion de toutes les tables qui a eu lieu en mai 2001.

Dans ce document, on décrivait la façon dont le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement pourraient collaborer de façon encore plus efficace et plus stratégique pour améliorer la qualité de vie des Canadiens et des Canadiennes. La vision portait sur trois principaux objectifs :

- établir une relation durable entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire;
- renforcer les moyens d'action du secteur;
- améliorer son cadre réglementaire.

Figuraient également dans le document les résultats escomptés et les moyens qui pourraient permettre de les atteindre.

Une fois la vision finalisée et approuvée par le CCC, elle a été communiquée à tous les coprésidents des tables conjointes et affichée sur le site de l'ISBC. Ce document est devenu l'instrument de mesure des progrès de l'ISBC. Le rapport d'étape, approuvé plus tard par le CCC pour évaluer les progrès par rapport aux objectifs, s'appuyait également sur la vision.

Coordination

Pendant un certain temps, le CCC a éprouvé des difficultés à définir son rôle. Ses membres étaient résolus à accorder aux tables conjointes la plus grande latitude possible, mais il fallait aussi maintenir une bonne communication. Les textes habilitants ne prévoyaient aucun mécanisme formel de communication avec les tables conjointes. Étant donné que le CCC voulait s'assurer de recevoir de l'information pertinente et d'interagir efficacement, il a examiné diverses possibilités qui lui permettraient de créer des liens avec les tables conjointes et d'établir des réseaux de communication avec elles.

Une des possibilités consistait à jumeler un membre du CCC à une table conjointe afin qu'il puisse observer ses activités et en faire rapport. Pour les coprésidents des tables conjointes, cette façon de faire aurait été trop importune. Étant donné le besoin d'établir une meilleure coordination, on a demandé aux directeurs exécutifs du Groupe de travail et du Secrétariat de jouer rôle plus marqué sur le plan de la supervision et du compte rendu des travaux. Le manque de ressources et les rapports de subordination indirects ont cependant continué de faire obstacle au CCC dans sa tentative de coordonner cette initiative aussi ambitieuse que complexe.

À l'automne 2000, le CCC s'est entendu sur la nécessité de revoir les plans et les échéanciers des tables conjointes. Or, la demande n'est parvenue aux coprésidents qu'en mars 2001 et les tables conjointes avaient déjà à ce moment-là élaboré plusieurs projets et pris des décisions quant à leur plan d'action. Le CCC a eu de la difficulté à intervenir et à procéder à une réorientation, mais, en mai 2001, les tables conjointes ont elles-mêmes signifié avoir besoin d'une meilleure coordination et supervision. Le CCC a alors commencé à agir de façon plus résolue, mais son pouvoir d'intervention ne faisait toujours pas l'unanimité.

Le CCC a toutefois réussi à atteindre des résultats concrets, particulièrement en ce qui concerne l'harmonisation des consultations, des communications et de la recherche. En janvier 2001, il a mis la dernière main au Plan de communication et de consultation, qui a ensuite été distribué à tous les membres de l'ISBC lors de la réunion de toutes les tables en mai 2001. Ce plan visait à ce que l'information concernant l'ISBC utilisée par toutes les tables conjointes prenant part à des

consultations auprès du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire soit uniforme et que les consultations soient les plus cohérentes et coordonnées possible.

Au départ, la plupart des consultations portaient sur le projet d'accord, l'Initiative nationale sur le bénévolat, le financement et les activités de mobilisation axées sur les groupes difficiles à atteindre. À l'automne 2001, bon nombre de tables conjointes ont tenu des consultations communes pour éviter la lassitude à l'égard des consultations, partager leurs ressources, réduire les dépenses et prévenir les chevauchements. Des représentants régionaux ont été embauchés pour faciliter la tenue des consultations dans chaque province et territoire et informer la population. Cela a permis d'alléger une part du fardeau des organismes à but non lucratif. De leur côté, le personnel du Groupe de travail et du Secrétariat ont collaboré à la tenue de séances d'information sur l'ISBC auprès d'importants intervenants — gens d'affaires, syndicats, universitaires, groupes politiques autochtones.

Bon nombre de tables conjointes ont effectué des recherches, étape essentielle pour mieux comprendre la situation et cerner les besoins du secteur bénévole et communautaire avant d'entreprendre leurs travaux. Ces recherches consistaient en des analyses, des sondages et des activités exploratoires menés selon le mandat de chacune des tables (p. ex. analyse des tendances en gestion de l'information et en technologie de l'information, évaluation des possibilités en matière de réglementation, examen des questions de financement). Afin de minimiser le chevauchement et les oublis, le CCC a donné pour mission à la Table conjointe sur les moyens d'action de coordonner tous les travaux empiriques effectués dans le cadre de l'ISBC, et a chargé la Table conjointe sur la sensibilisation de s'occuper des travaux sur les attitudes et les opinions.

Au cours de son existence, le CCC a organisé trois réunions de toutes les tables conjointes (en novembre 2000, en mai 2001 et en octobre 2002) où tous les membres des tables ont pu discuter, mettre en commun des renseignements essentiels et faire part des progrès effectués. Ces réunions ont souvent permis au CCC de jauger les tendances, de découvrir de nouvelles idées, de rapidement déceler les préoccupations et les lacunes en matière d'information et, au besoin, de s'ajuster.

Observer les progrès et rectifier le tir

Lors de la première réunion des membres du CCC et des tables conjointes en novembre 2000, tous les coprésidents ont présenté leurs travaux, leur mandat, leurs plans et leur terrain d'action.

En décembre 2000, le CCC a fait parvenir à tous les coprésidents une lettre dans laquelle il les remerciait de leur participation à la réunion et soulignait les principaux thèmes dégagés des exposés et les lignes directrices à suivre pour les plans de travail. Le CCC demandait également aux tables de soumettre une version préliminaire de leur plan de travail au cours de janvier 2001 et énonçait son cadre de référence, lequel établissait en bonne et due forme sa relation avec chacune des tables conjointes.

En avril 2001, lors d'une réunion du CCC, les coprésidents ont présenté leur plan de travail. Après la discussion, le CCC a étudié attentivement les plans et a ensuite fait parvenir à chacun

des coprésidents une lettre dans laquelle il formulait des commentaires et des conseils quant à l'orientation des travaux.

Les documents utilisés par le CCC pour faire le suivi des travaux ont été adaptés en cours de route pour satisfaire à ses besoins et cadrer avec son rôle en constante évolution. À compter du printemps 2001, on a rédigé chaque mois un compte rendu des travaux de chacune des tables et préparé un document décrivant le chemin critique, notamment tous les projets en cours, leur nature (c.-à-d. communications, consultations, recherche, produit ou activité) et les échéances. Ces deux documents ont ensuite été fusionnés pour devenir des rapports d'étape. Ils permettaient de faire le lien entre les résultats escomptés contenus dans la vision du CCC et les projets et produits réalisés par les tables conjointes.

À l'automne 2001, le CCC a commencé à s'inquiéter du rythme auquel les travaux progressaient; certaines des tables avançaient, mais un petit nombre d'entre elles risquaient de ne pas respecter d'importants délais.

Ces rapports d'étape ont constitué le mécanisme officiel et définitif dont se servaient les tables conjointes pour transmettre l'information au CCC. Ils étaient mis à jour et republiés périodiquement. Les renseignements fournis permettaient au CCC et aux deux secrétariats s'y rattachant d'analyser les travaux et d'identifier les besoins des tables conjointes. Par exemple, lorsqu'on s'est aperçu que les activités de communication dans les régions devaient être renforcées, on a réaffecté des fonds de la Table conjointe sur la sensibilisation à l'embauche de conseillers en communication pour les régions. Ceux-ci ont aidé à adapter les messages en provenance de l'ISBC et la concernant. Leur travail a grandement facilité la transmission de l'information aux organismes locaux et régionaux.

En cours de route, certains faits, qui se sont avérés de véritables préoccupations pour le secteur bénévole et communautaire, ont émergé et ont été portés à l'attention du CCC — particulièrement en ce qui concerne l'impact des nouveaux mécanismes de reddition de compte du gouvernement et des nouvelles mesures de sécurité prises à la suite des événements du 11 septembre 2001.

Nombre de membres du CCC ont convenu que le CCC excellait particulièrement sur le plan du règlement des conflits. Cette tribune lui a permis de discuter à fond de plusieurs sujets importants, d'étudier la possibilité de régler des conflits ou d'entamer de plus amples discussions.

Par exemple, le processus de mise en œuvre de l'initiative de Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielle — projet le plus important de l'ISBC (28,5 millions de dollars) — a été soumis à l'examen du CCC. Le premier appel d'offres aurait été géré, selon le secteur bénévole et communautaire, de façon cachée, incertaine et injuste. Le CCC a demandé à ce qu'on étudie le processus du premier appel d'offres, et a suggéré des modifications à apporter avant que soit entrepris le second et dernier appel.

Par ailleurs, la Table conjointe sur le cadre réglementaire n'était pas mandatée pour mener un examen conjoint des questions relatives à la définition des organismes de bienfaisance et de

l'action sociale. Un groupe de travail du secteur a par conséquent été créé et, après bien des discussions, le CCC a pris les arrangements nécessaires pour que ces questions soient débattues dans le cadre d'un processus de discussion informel entre des fonctionnaires fédéraux et des représentants du secteur.

Leçons tirées

Au cours des discussions sur les leçons tirées dans le cadre du processus du CCC, plusieurs grands thèmes ont été soulevés. Tous les participants à l'ISBC qui ont été interviewés avant la dernière réunion ont souligné que c'était la première fois que l'on tentait des efforts de collaboration d'une aussi grande envergure entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire. Selon eux, les membres du CCC étaient des « pionniers » qui ont réussi à accomplir un excellent travail malgré certains obstacles de taille auxquels ils ont dû faire face. Cela dit, l'opinion générale restait plutôt partagée : on reconnaissait le côté innovateur du processus lui-même, alors qu'en pratique celui-ci avait suscité bien des frustrations.

Les leçons tirées sont groupées sous trois rubriques : création du Comité de coordination conjoint, relations avec les autres tables conjointes, et rendement global.

Création du Comité de coordination conjoint

Dans l'ensemble, les membres du CCC provenant du secteur bénévole et communautaire étaient d'avis que les membres de leur équipe avaient été bien choisis et qu'ils étaient très professionnels. Par contre, vu leur nombre limité, il était difficile de bien représenter l'ensemble du secteur. Les femmes, les minorités visibles et les Autochtones étaient sous-représentés. Bien qu'on ait sélectionné des gens de haut calibre, les raisons des choix n'étaient pas toujours manifestes, et le processus de sélection ne semblait pas entièrement transparent.

On estimait que les représentants du gouvernement avaient été bien choisis, et, compte tenu de leur niveau hiérarchique, qu'ils pourraient faire avancer les choses. Cependant, leur manque de disponibilité a occasionné des retards et un manque de suivi.

Il aurait sans doute été plus utile que les coprésidents des tables conjointes fassent partie du CCC, surtout pour la mise en commun de l'information et la prise de décisions. Au moment de la création du CCC, cependant, on avait estimé que pareille participation aurait trop alourdi les tâches des coprésidents.

Lorsque le CCC a été créé, son mandat, ses objectifs et ses pouvoirs n'ont pas été clairement établis, ce qui a entraîné de grandes attentes et de la confusion au sein du CCC et des tables conjointes. De nombreuses personnes, surtout les membres des autres tables, ne savaient pas si le CCC était chargé de conseiller ou de diriger. Avec le temps, son rôle est devenu de plus en plus stratégique, et certains membres des tables conjointes ont commencé à dire que ce changement empiétait sur leurs pouvoirs.

Relations avec les autres tables conjointes

Les membres du CCC ont trouvé que les rétroactions des autres tables étaient irrégulières et décousues. Comme le CCC devait souvent prodiguer des conseils au moment où des problèmes survenaient, son rôle était plus souvent réactif que proactif.

Au besoin, le CCC devait faire des pressions morales pour rediriger les efforts. Il a mis près d'un an à établir sa relation avec chacune des tables.

Rendement global

Le climat de confiance a grandement contribué au succès de l'ISBC. Tous les participants au CCC ont trouvé leur expérience enrichissante. Chaque secteur en a appris beaucoup sur la culture de l'autre secteur, ses buts et ses façons de faire. Par exemple, les membres du secteur bénévole et communautaire ont dû s'efforcer de mieux comprendre la façon dont le gouvernement fédéral fonctionne. La rotation des fonctionnaires qui ont siégé au CCC a causé des retards et de la frustration. Selon les représentants gouvernementaux, ce roulement est partie intégrante du fonctionnement du gouvernement fédéral.

Les représentants du secteur bénévole et communautaire étaient également préoccupés par la question de la confidentialité. Les membres du gouvernement, qui devaient faire rapport à leur ministère, ne pouvaient pas toujours communiquer les directives qu'ils avaient reçues. Cela portait parfois atteinte à la transparence du processus et aux efforts d'équipe.

À de nombreuses reprises (p. ex. durant l'élaboration de l'Accord), le rôle décisionnel du ministère des Finances pour les questions concernant l'ISBC a été remis en question, dans le contexte d'interventions qui n'ont pas toujours été bien comprises.

Les représentants du gouvernement ont eu l'occasion de découvrir par eux-mêmes la diversité et la complexité du secteur bénévole et communautaire et, partant, l'importance de rejoindre les organismes locaux et régionaux. Les quelques membres du CCC qui venaient de l'extérieur du centre du Canada devaient s'absenter de leur lieu de travail habituel pendant de longues périodes pour se rendre à Ottawa. De plus, ils devaient assumer le rôle de responsables de l'ISBC une fois rendus chez eux. Grâce à ces personnes, le CCC pouvait entendre le point de vue des régions et ainsi renforcer l'ISBC.

À l'heure actuelle, le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire sont en général beaucoup plus conscients de leurs buts et des pressions exercées sur chacun d'eux. De plus, l'ISBC et le secteur bénévole et communautaire ont acquis une meilleure visibilité auprès des ministères intéressés. Certains projets ont pu se concrétiser, par exemple l'Accord et son financement; la participation du Canada à l'Année internationale des volontaires décrétée par l'ONU; et l'élaboration d'outils pour renforcer les moyens d'action. En général, on s'entendait pour dire que malgré les obstacles et les leçons à tirer, le processus de mise en œuvre ne faisait que débiter.

Une des plus importantes leçons que l'on a tirées est que toutes les questions intéressant les deux parties ne doivent pas nécessairement être examinées conjointement. Il est parfois plus efficace de travailler chacun de son côté, au besoin, comme dans le cas de la défense des droits.

Il y a également lieu de réfléchir davantage sur le genre de travail qui cadre avec un processus conjoint.

En rétrospective, l'ISBC a permis de comprendre l'importance de créer des bases suffisamment solides et d'établir clairement le cadre de référence, les objectifs, les rapports hiérarchiques et les responsabilités de chacun. Cette étape est essentielle pour favoriser l'efficacité et l'efficience et pour éviter les malentendus. Ceci suppose une bonne communication des responsabilités du gouvernement fédéral et le besoin de faire approuver toute entente le liant au secteur bénévole et communautaire — par exemple l'Accord et les codes de bonne pratique — à un niveau au-delà des tables conjointes.

Prochaines étapes : passer le flambeau

Nouvelles structures

Le 8 octobre 2002, à Ottawa, a eu lieu la dernière réunion de toutes les tables. La majorité des tables ayant terminé leurs travaux, l'ISBC était maintenant prête à passer à une nouvelle étape : une nouvelle structure de gouvernance et le renforcement de la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement au moyen de la mise en œuvre de l'Accord.

Le même jour, le Premier ministre a annoncé la nomination de la ministre de Patrimoine canadien à titre de ministre responsable du secteur bénévole et communautaire devant diriger les efforts du gouvernement du Canada en vue de renforcer sa relation avec le secteur. La ministre de Patrimoine canadien a été chargée de former un comité consultatif ministériel qui devait être appuyé par un comité parallèle, celui-ci composé de sous-ministres adjoints. Un nouveau comité directeur conjoint coordonnera les derniers éléments de l'initiative, en grande partie comme l'avait fait le CCC. Le secteur bénévole et communautaire s'est également doté d'une nouvelle structure organisationnelle. Le GDSBC a été remplacé par le Forum sur le secteur bénévole et communautaire.

Au printemps 2002, tandis que les travaux des tables conjointes tiraient à leur fin, le GDSBC a présenté un modèle de leadership pour un nouvel organisme de surveillance du secteur bénévole et communautaire. Des changements importants ont été apportés à partir des commentaires émis par des individus, des conseils et des groupes de consultation.

La nouvelle structure, le forum du secteur bénévole et communautaire, assurera le suivi jusqu'en 2005 et a trois principales responsabilités :

- coordonner le reste des travaux de l'ISBC;
- coordonner la réponse du secteur à des questions clés;
- renforcer et mobiliser l'ensemble du secteur bénévole et communautaire.

Le Forum comptera 18 membres, dont la moitié seront des membres actuels du GDSBC (pour la continuité et l'expérience), et l'autre moitié, des personnes de l'extérieur (pour les idées neuves et les nouvelles approches). Un comité de sélection composé de dirigeants du secteur a été formé et la composition du Forum a été annoncée au début d'octobre 2002.

Nouveaux défis

- mise en œuvre de l'Accord et suivi;
- application des codes de bonne pratique;
- présentation des travaux des tables conjointes (moyens d'action, sensibilisation, GI/TI);
- renforcer la relation au-delà de l'ISBC.

Liste des documents pertinents

Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada

<http://www.vsr-trsb.net/pagvs/BookF.htm>

Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral 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](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=informationresources&sub=sftddt&doc=sftddt1999_f.htm)

Un partenariat au profit des Canadiens : initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole (9 juin 2000)

http://www.vsr-trsb.net/publications/pub-june09_f.html

Mandat du Comité de coordination conjoint, juillet 2001

http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/jcc_terms_of_reference.cfm

Annexe A - Structure de gouvernance de l'ISBC

