

t

*Dans l'esprit de*  
**L'ACCORD DE VANCOUVER**  
*Étude de cas sur la gouvernance*

Février 2004



**TABLE des MATIÈRES**

*page*

	<b>Résumé</b>	
<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	
	Cadre de responsabilité et d'évaluation	
	Objectifs de l'étude de cas	
	Méthodologie	
<b>2</b>	<b>PROFIL de l'ACCORD DE VANCOUVER (AV)</b>	
	Ce que l'AV devait être	
	Origines de l'AV	
	Forces du changement	
	Nouvelles approches pour la prestation de services	
	Défi urbain de Vancouver – le DTES	
	Complexité et coopération	
	Façons dont les gens ont perçu l'Accord	
	Ce que l'AV a permis ou non d'accomplir	
<b>3</b>	<b>GESTION dans un ENVIRONNEMENT COMPLEXE : OBSERVATIONS</b>	
	Gouvernance	
	Partenariats	
<b>4</b>	<b>CONSTATATIONS et CONCLUSIONS</b>	
	Réussites de l'AV	
	L'AV est plus que la somme de ses parties	
	Questions liées à la gouvernance	
<b>5</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	
	<b>ANNEXES</b>	
A	Principaux intervenants interviewés pour l'étude de cas	
B	Guide pour la conduite des interviews	
C	Références bibliographiques	

## RÉSUMÉ

L'Accord de Vancouver (AV), signé le 9 mars 2000, est une entente hors fonds d'une durée de cinq ans ayant pour objet de favoriser le développement urbain. Il engage la participation de trois ordres de gouvernement, à savoir le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Colombie-Britannique et la Ville de Vancouver. Ces derniers se sont donné pour objectif de travailler ensemble, chacun dans les limites de son mandat et de ses attributions, ainsi qu'avec les collectivités de Vancouver pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie coordonnée propre à promouvoir et à soutenir un développement économique, social et communautaire durable.

L'évaluation des activités entreprises aux termes de l'AV a porté sur des programmes et projets précis. Jusqu'à maintenant, aucune évaluation n'a été faite de l'AV proprement dit. En août 2003, le Comité de gestion institué aux termes de l'Accord a consenti à la réalisation d'une évaluation semblable et a retenu les services du Macleod Institute, d'une part, pour que ce dernier conçoive un cadre d'évaluation permettant de décrire les buts initiaux de l'Accord, les mesures concrètes prises grâce à ce dernier, de même que les impressions des gens à son endroit et d'autre part, pour qu'il propose des recommandations en vue de l'établissement d'un cadre de gouvernance (incluant les critères d'évaluation et les critères relatifs à la reddition de comptes). Le caractère inusité du partenariat institué par l'AV fait en sorte qu'il est difficile de le décrire globalement, mais plus encore en ce qui concerne les bienfaits et résultats obtenus, pour une clientèle commune, par chacun des trois ordres de gouvernements dans les limites de son mandat et de ses attributions. Le défi était donc, pour évaluer diverses facettes de la gouvernance, de s'écarter des modèles et

approches traditionnels et de sortir des sentiers battus.

### Méthodologie

Pour décrire l'AV, de la façon dont il a été initialement conçu, de la façon dont il a été élaboré, et de la façon dont il a été accueilli, nous avons adopté une approche multidimensionnelle. Nous avons mené des interviews avec des intervenants clés, avons examiné des documents et avons demandé aux équipes de gestion de l'AV de nous donner de la rétroaction. En tout, 31 interviews personnelles ont été effectuées, en tête-à-tête ou par téléphone (voir annexes 1 et 2). Nous avons examiné plus de 110 documents (annexe 3), lesquels comprennent des résumés des réunions tenues par les collectivités et les équipes de gestion de l'AV; divers documents de fond et autres documents relatifs à l'AV; des rapports récents et moins récents sur les problèmes dans le quartier Downtown East Side (DTES); des articles et reportages diffusés dans les médias sur les problèmes dans le DTES; des rapports et des documents d'archives des trois ordres de gouvernement; des rapports de consultants, ainsi que des documents récents sur la gouvernance et l'obligation de rendre compte (reddition de comptes). Deux présentations ont été effectuées à l'intention des représentants de l'équipe de gestion de l'AV (le 16 octobre et le 7 novembre 2003). Dans la rédaction de ce rapport, nous avons tenu compte des commentaires qui nous ont été faits durant ces présentations.

### Constatations et conclusions

L'AV a été adopté au moment où la ville de Vancouver, et plus spécialement le quartier DTES, étaient aux prises avec de nombreux problèmes économiques et sociaux. C'est donc sur ce quartier, qui a subi un dur déclin socio-économique dans les années 90, qu'a été axé l'AV. Les compressions mises en œuvre par les gouvernements et le ralentissement de l'activité économique s'étaient conjugués pour amplifier les

difficultés avec lesquelles les gouvernements devaient composer pour dispenser leurs services efficacement. Diverses mesures prises dans la première moitié des années 90, par exemple les Neighbourhood Integrated Service Teams (équipes pour la prestation de services intégrés dans les quartiers, mises en place par la Ville de Vancouver en 1994), ont aidé à corriger certains problèmes. Malgré leur portée limitée, ces équipes ont jeté les bases pour la conclusion de l'AV.

L'examen de l'AV a montré que ce dernier a permis l'établissement d'une collaboration dynamique entre partenaires hautement motivés, ayant à cœur d'obtenir de bons résultats, tant sur le plan social qu'économique. Les membres du Comité de gestion et du Comité des orientations fonctionnent suivant les principes de l'unanimité et du consensus, lesquels sont garants de l'égalité entre les acteurs concernés.

L'AV a montré qu'il pouvait efficacement mobiliser les forces et les ressources requises pour réussir dans les centres urbains, et plus spécialement dans le quartier DTES. En commençant avec la stratégie de base définie dans l'AV et au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'Accord, les gens auront, par le travail d'équipe, trouvé des façons novatrices d'aborder les problèmes.

L'AV, qui est une entente de développement urbain conçue pour coordonner le travail de trois ordres de gouvernement, aura donné lieu à de nombreux succès. Par exemple, il aura permis d'établir des objectifs communs et d'amener différents organismes à se donner la main pour surmonter des défis complexes. Certains des principaux intervenants interrogés nous ont dit que l'AV avait permis à divers organismes ou programmes de fonctionner ensemble de façons tout à fait nouvelles. Par exemple, la collaboration établie entre la Vancouver Coastal Health Authority (régie de la santé de

Vancouver) et la police de Vancouver ont permis de mieux gérer le problème de toxicomanie dans le DTES.

La collaboration qui s'est établie entre les partenaires aura eu d'autres bienfaits importants. Près de 80 % des principaux acteurs interrogés ont dit que l'AV avait influé sur les objectifs de leur organisation ou sur les résultats de cette dernière. Cela dit, chaque répondant avait une perception toute personnelle de ce qu'était l'AV. N'ayant pas une idée de l'AV dans sa globalité, les répondants s'attardaient sur des projets précis ou sur le travail de comités, plutôt que sur l'Accord proprement dit. Les documents, toutefois, ne rendent pas bien compte du temps et des efforts mis à coordonner les activités et à faire le consensus autour de différentes questions et de différents projets. Quoi qu'il en soit, l'examen de la documentation a permis de mettre en lumière la collaboration intergouvernementale, le travail d'équipe en vue de la réalisation d'objectifs communs et les liens noués entre organismes relevant des divers ordres de gouvernement considérés. L'importance de la collaboration a été confirmée par les réponses obtenues dans les interviews : 62,5 % des répondants ont affirmé que l'objectif principal de l'AV était un accroissement de la collaboration entre les trois ordres de gouvernement.

Cette volonté d'engager la participation de la communauté, sous de nombreuses formes, était également manifeste. Avant l'adoption du texte final de l'Accord, 11 réunions communautaires ont été tenues, en 1999, pour revoir les ébauches. Les collectivités étaient représentées au sein des groupes de travail. Comme les comités de programme ou de projet de chacun des trois ordres de gouvernement comptaient des membres de la collectivité, ces comités ont également été considérés comme un outil pour favoriser la participation. Toutefois, aucune approche globale n'a été mise en œuvre dans le cadre

de l'AV pour assurer la participation communautaire. En gros, c'est essentiellement le Comité des orientations qui décidait de la participation du public et des modalités de cette dernière.

Pour ce qui est de la gouvernance, dans un contexte horizontal, quatre axes ont été définis :

### 1. Critères pour la prise de décisions

Deux types de processus décisionnels ont été déterminés : décisions de gestion dans le cadre de l'AV et décisions concernant les projets à entreprendre dans le cadre de l'AV. Dans un cas comme dans l'autre, nous avons constaté qu'il manque à l'AV des normes ou critères, lesquels sont importants aux fins de la prise de décisions. Plus particulièrement, pour qu'un processus décisionnel soit transparent, il faut que des critères aient été mis en place.

### 2. Participation communautaire

Bien que ce soit un des grands principes énoncés par l'Accord, aucune stratégie de consultation communautaire n'a été clairement définie. Les deux tiers des principaux intervenants interrogés ont dit que les rôles et responsabilités de la collectivité et des ONG n'étaient pas clairement définis. Comme point de départ dans l'examen de cette question, on pourra se demander le genre de rôle qu'une collectivité ou une ONG peut jouer dans un processus de gouvernance (par exemple, celui de client, qui est plutôt passif, ou celui de partenaire actif dans la prise de décisions).

### 3. Structure d'autorité

L'AV a été conçu pour servir d'outil de coordination du travail effectué par chacun des partenaires, dans le cadre de ses attributions, de son mandat et de son budget.

Parce qu'un modèle d'autorité distributive a été retenu dans l'AV, cela permet à de nombreux décideurs et gestionnaires de prendre part aux décisions. Mais à l'heure actuelle, on semble tendre vers une structure plus centralisée (délégation de l'autorité). Et parce que l'AV recevra des fonds dédiés, il faudra décider de la structure dont on voudra se doter pour l'avenir. Les résultats de notre analyse autorisent à penser que les bienfaits de la collaboration et des partenariats disparaîtront advenant l'adoption d'une structure décisionnelle et d'un modèle de contrôle plus centralisés. En gros, l'expérience nous a appris que l'argent n'est pas la solution quand l'objectif visé est la prestation de services intégrés. Comme l'a souligné l'un des acteurs clés interrogés : « L'AV est un outil qui permet aux gouvernements de se donner la main et de tirer dans la même direction pour obtenir des résultats. Nous devons adopter davantage d'initiatives en ce sens. »

### 4. Évaluation

L'évaluation de l'AV s'est révélée un défi, du fait essentiellement qu'une distinction claire n'a pas été faite entre les résultats des projets et les résultats du partenariat institué par l'AV. Jusqu'à maintenant, les évaluations ont porté sur les projets, ce qui n'est sans doute pas dénué d'intérêt. Toutefois, l'AV proprement dit n'a pas encore été évalué. Les résultats de l'AV doivent être évalués en fonction d'un ensemble d'exigences mesurables décrites dans un cadre de gouvernance. Les résultats recherchés seront exprimés sous forme de collaborations et de réseaux d'organismes sociaux, par exemple, et d'indicateurs, comme ceux utilisés dans la présente étude de cas. Le cadre de gouvernance deviendrait, en essence, un nouveau modèle d'horizontalité.

Plus généralement, l'étude contient les résultats de discussions et des observations sur différentes questions touchant à

l'émergence, au développement et à la mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance et de responsabilité appropriés pour des partenariats, comme celui créé dans la cadre de l'AV. Dans notre examen, nous nous sommes penchés sur un nouveau paradigme politique pour étoffer et donner corps aux principes directeurs de l'AV. En outre, nous faisons des observations sur les points suivants : création de capital social et investissements réalisés dans le cadre du processus; défis posés en matière de gestion de réseaux dans un contexte de collaboration intergouvernementale; nouvelles exigences créées en matière de reddition de comptes par les nouvelles formes de gestion publique, comme les partenariats.

#### Recommandations

Nos constatations et conclusions nous amènent à présenter cinq recommandations en ce qui concerne la reddition de comptes et le processus d'évaluation.

1. Concevoir un modèle de gestion horizontale – un cadre de gouvernance – pour compléter l'AV, modèle fondé sur un nouveau paradigme politique reconnaissant explicitement que l'Accord est à l'origine d'un partenariat dynamique et engagé ayant pour mission de répondre aux besoins de la collectivité.
2. Le cadre de gouvernance (modèle de gestion horizontale) doit améliorer le cadre de l'AV et établir des exigences mesurables en définissant les relations ainsi que les rôles et responsabilités des parties, les critères et les processus devant présider à la prise de décisions, les objectifs et processus de réflexion stratégique, un modèle de participation communautaire ainsi que les obligations redditionnelles. Le cadre doit être axé sur l'avenir, et

il doit exploiter les succès obtenus jusqu'à maintenant grâce à l'AV.

3. Inviter les partenaires de l'AV à concevoir, pour eux-mêmes et pour la collectivité, une devise, en se fondant sur le paradigme politique du cadre de gouvernance (modèle de gestion horizontale), c'est-à-dire une petite phrase exprimant clairement la raison d'être de l'Accord.
4. Mettre au point trois courts guides sur le cadre de gouvernance pour expliquer aux partenaires de l'AV et aux membres de la collectivité quand participer, comment les services sont intégrés et comment gérer leur participation.
5. Procéder à une évaluation des résultats de l'AV suivant les critères mesurables définis dans le cadre de gouvernance. Les indicateurs doivent être choisis expressément pour déterminer comment les partenariats ont fonctionné (il faudra inclure des mesures du capital social).

Comme l'AV expire le 9 mars 2005, il serait important de faire vite. Aussi avons-nous suggéré un échéancier dans lequel nous avons prévu des consultations des intervenants et des discussions à l'interne par les gouvernements concernés.

## 1 INTRODUCTION

« Un des principaux objectifs de l'AV était d'amener les trois ordres de gouvernement à prendre des décisions communes – c'est-à-dire à collaborer au lieu de critiquer – pour clarifier les rôles et pour éviter les chevauchements et les manques. »

Remarque d'un représentant de la collectivité durant les entretiens

L'Accord de Vancouver (AV), signé le 9 mars 2000, est une entente hors fonds d'une durée de cinq ans ayant pour objet de favoriser le développement urbain. Il engage la participation de trois ordres de gouvernement, à savoir le gouvernement fédéral (entre 12 et 14 ministères participants), le gouvernement de la Colombie-Britannique (entre 12 et 14 ministères participants) et la Ville de Vancouver. Dans la description de l'AV, on définit à la fois l'objectif de l'Accord (assurer l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie coordonnée de promotion et de soutien du développement économique, social et communautaires durable) et les moyens à établir pour atteindre cet objectif (engagement de la part des trois ordres de gouvernement de travailler ensemble, chacun dans les limites de son mandat et de ses attributions, ainsi qu'avec la collectivité de Vancouver).

Un des principes directeurs qui sous-tend l'AV est l'évaluation des programmes, projets et mesures mis en place dans le cadre de ce dernier. L'AV proprement dit présente toutefois un défi pour les évaluateurs habitués à se pencher sur des programmes classiques exécutés par un ministère à l'intérieur duquel la reddition de comptes, la gouvernance, le financement et la mise en œuvre sont relativement linéaires. Il est toutefois plus difficile d'évaluer des avantages et bienfaits particuliers lorsque plusieurs ministères, ayant chacun un mandat et des attributions propres, mais en même temps des clients et des intérêts communs, unissent leurs efforts pour partager de l'information, déterminer les priorités et coordonner une action conjointe. L'AV n'a pas été conçu en vue de la mise en œuvre ou de la prestation de services et de programmes, et cela influe, il va sans dire, sur la façon dont une évaluation est menée.

### Cadre de responsabilité et cadre d'évaluation

En août 2003, les chefs de file du Comité de gestion de l'AV (SMA du Canada, Développement de l'économie de l'Ouest

Canada, SMA de la Colombie-Britannique, Secrétariat olympique et le directeur général de la ville de Vancouver) et les autres membres du Comité de gestion de l'AV ont décidé de mettre en œuvre un processus d'évaluation.



Le Macleod Institute de l'Université de Calgary a été retenu pour établir, comme première étape d'un processus d'évaluation, un cadre de responsabilité (obligation de rendre compte), et un cadre d'évaluation. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a accepté d'assumer les frais de cette première étape du projet.

### **Objectifs de l'étude de cas**

L'Institut s'est vu demander de retenir la formule des études de cas pour atteindre les objectifs de projet suivants :

*Ce rapport contient*

- *Un profil de l'Accord de Vancouver.*
- *Nos observations et conclusions.*
- *Nos recommandations en vue de l'établissement d'un cadre de gouvernance.*

- établir le profil de l'AV et déterminer :
  - a. ce qu'il devait permettre d'accomplir;
  - b. les pressions, internes et externes, qui l'ont façonné;
  - c. la façon dont les gens l'ont perçu;
  - d. ce que l'AV a permis ou non d'accomplir.
- Présenter ses observations et conclusions.
- Faire des recommandations sur un cadre de gouvernance, plus spécialement sur les principes sur lesquels s'appuierait la reddition de comptes et les principes d'évaluation.

Lorsqu'il a entrepris son travail, l'Institut a adopté une approche formative avec les équipes de gestion de l'AV. Deux grandes présentations ont été effectuées pour obtenir de la rétroaction et pour orienter l'étude de cas.

*Les intervenants clés interrogés comprennent :*

- *Des membres du personnel des organismes participants et des ministères et départements des trois ordres de gouvernement.*
- *Des représentants des organismes communautaires.*
- *Les personnes ayant participé à l'élaboration de l'AV.*
- *Les membres des équipes de gestion de l'AV.*

### **Méthodologie**

L'étude de cas a été fondée sur des interviews auprès d'intervenants clés, sur un examen documentaire et sur de la rétroaction formative de la part des équipes de gestion de l'AV.

#### *Interviews auprès des intervenants clés*

Une liste initiale de plus de 43 répondants potentiels a été établie en consultation avec les chefs de file de l'AV. En tout, 31 interviews personnelles ont été menées, par téléphone ou en tête-à-tête, sur une période de quatre semaines (annexe 1).

Le guide de l'intervieweur comprenait 34 questions (annexe 2). Le guide a été conçu afin d'assurer une certaine uniformité dans les interviews tout en donnant une certaine latitude aux personnes interrogées. Les questions abordaient les cinq thèmes suivants :

- Gouvernance
- Collaboration, consultation dans la collectivité
- Résultats
- Appui, engagement, signaux du public
- Obligation de rendre compte et cadres d'évaluation

Il est important de souligner que pendant que se tenaient les interviews, l'ouverture d'une piquerie supervisée dans le DTES (Supervised Safe Injection Site) a suscité un vif débat dans la collectivité. C'est peut-être d'ailleurs à cause de ce débat que les répondants ont tant insisté sur la question de la santé dans le DTES.

#### *Examen documentaire*

*Outre les interviews réalisées auprès des intervenants clés, nous avons examiné plus de 110 documents pour l'étude de cas.*

Plus de 110 documents ont été examinés pour l'étude de cas, parmi ceux-ci : résumés et procès verbaux de réunions communautaires et de réunions des équipes de gestion; documents de travail divers; notes de synthèse et dossiers de planification; documentation d'information et documentation à l'intention des comités; documents récents et anciens sur la santé, la sécurité et le développement économique dans le DTES; reportages dans les médias sur le DTES; rapports et documents d'archives des trois ordres de gouvernement; rapports de consultants; documentation sur la gouvernance et l'obligation de rendre compte. Les références des documents consultés sont fournies à l'annexe 3.

#### *Consultation des équipes de gestion*

L'Institut a fait directement appel au personnel du Comité de coordination de l'AV pour rassembler de la documentation et de l'information en vue de l'étude de cas. À deux occasions,

l'Institut a tenu des réunions en bonne et due forme avec les équipes de gestion de l'AV pour obtenir de la rétroaction ainsi que des indications quant à l'orientation du travail. Les chefs de file du Comité de gestion ont donné leurs impressions le 16 octobre et ceux du Comité de gestion, le 7 novembre 2003.

## 2 PROFIL de l'ACCORD DE VANCOUVER (AV)

« En gros, ce que les gens voulaient, c'est que les gouvernements collaborent et trouvent rapidement des mesures pour régler les problèmes importants. » (traduction libre)

Rapport final, *Community Review of the Draft Vancouver Agreement*, novembre 1999.

*La vision qui sous-tend l'AV est la suivante : créer une communauté sûre et durable, dans laquelle toutes les organisations, allant des groupes informels aux gouvernements, travaillent efficacement ensemble pour améliorer la qualité de vie de tous.*

Énoncé de la Vision, Accord de Vancouver.

*Les 11 objectifs secondaires découlant de l'objectif premier de l'AV portent sur des questions organisationnelles, stratégiques, opérationnelles. Une des principales clauses de l'Accord porte sur l'établissement de liens entre les initiatives, et sur le respect des processus d'autorisation de chaque ordre de gouvernement.*

### Ce que l'AV devait permettre d'accomplir

Au printemps de 1999, les trois ordres de gouvernement ont donné le feu vert à la rédaction du projet d'accord. L'accord devait définir un cadre et des principes sur lesquels les trois ordres de gouvernement s'appuieraient pour, ensemble, trouver des solutions aux problèmes socio-économiques de Vancouver, et plus spécialement à ceux du quartier DTES. En juillet 1999, un avant-projet d'accord a été soumis à l'approbation de la collectivité. Le document a été traduit en quatre langues (français, chinois, vietnamien et espagnol) avant d'être largement diffusé dans la collectivité et d'être examiné dans le cadre de 11 assemblées communautaires. Le rapport final est paru en novembre. Ce dernier contenait les éléments de base qui, par la suite, ont formé l'annexe A de l'AV.

### Éléments de base

L'annexe A de l'AV comporte cinq sections : Vision, Objectifs de l'Accord, Principes directeurs, Mise en oeuvre et Priorité de l'Accord de Vancouver : le Downtown Eastside.

La section Objectifs de l'Accord énonce l'objectif premier de l'AV, puis 11 objectifs connexes. Comme nous l'avons déjà souligné, pour les trois ordres de gouvernement, l'objectif premier de l'AV est de travailler ensemble, chacun dans les limites de son mandat et de ses attributions, ainsi qu'avec les collectivités de Vancouver pour élaborer et mettre en oeuvre une stratégie coordonnée propre à promouvoir et à soutenir un développement économique, social et communautaire durable.

Les 11 objectifs secondaires, qui découlent de l'objectif premier de l'AV, portent sur des questions organisationnelles, stratégiques et opérationnelles, à savoir :

1. Créer un comité des orientations.

2. Axer les efforts sur les quartiers de Vancouver où les besoins sont les plus grands.
3. Donner la priorité au quartier DTES.
4. Établir des processus pour favoriser l'implication des membres de la collectivité.
5. Établir, dans un délai de trois mois, un plan de mise en œuvre.
6. Établir des liens ou des passerelles entre les initiatives, pour en maximiser les bienfaits.
7. Travailler à l'intérieur du mandat, des attributions, des politiques ainsi que du cadre stratégique et financier de chaque ordre de gouvernement.
8. Faire des investissements équilibrés pour favoriser le progrès économique et social, dans le cadre du mandat de chacun.
9. Financer les activités (dans un premier temps) au moyen des ressources gouvernementales existantes.
10. Encourager le financement de sources autres que gouvernementales.
11. Lorsqu'un gouvernement décide de participer au financement d'une activité dans le cadre de l'AV, se conformer aux procédures d'autorisation de ce dernier.

*L'AV énonce 12 principes directeurs pour la prise de décisions et la mise en œuvre d'activités.*

*L'ultime responsabilité en ce qui concerne l'AV revient au Comité des orientations, au sein duquel les décisions doivent être prises à l'unanimité.*

*Le Comité de gestion administre l'AV.*

*Les processus visant à favoriser l'implication de la collectivité sont établis par le Comité des orientations. Les membres de la collectivité donnent leur avis au Comité de gestion.*

La section Principes directeurs énonce 12 grands principes : prestation adéquate de services et de programmes (complémentarité et mandats individuels); planification stratégique; communautés diversifiées; sexe et diversité culturelle; aires du patrimoine; communications; innovation; participation; bâtir sur ce qui a déjà été accompli; développement économique local durable; partenariats; évaluations.

La section Mise en œuvre décrit brièvement la composition et le mandat du Comité des orientations et du Comité de gestion. Les décisions prises et les activités organisées dans le cadre de l'AV relèvent du Comité des orientations. Ce dernier se composera d'un ministre fédéral, d'un ministre provincial et du

mairie de Vancouver. Le Comité de gestion administre l'AV. Il se compose de neuf hauts fonctionnaires (dont trois sont nommés par chaque ordre de gouvernement), et d'un des représentants provinciaux choisi parmi les membres du Vancouver Coastal Health Authority. En outre, le Comité des orientations est tenu de mettre en place des processus pour favoriser la participation des membres de la collectivité, lesquels donnent leur avis au Comité de gestion.

La santé et la sécurité, le développement social et économique et l'acquisition de capacités par les résidents du DTES sont la priorité de l'AV.

*« C'est toujours bien de commencer sans argent – les gens ont dû travailler ensemble et décider ce qu'il était important d'accomplir en premier. Nous n'avions pas un besoin impératif d'argent. »*

Commentaire d'un représentant fédéral durant les interviews.

Le quartier prioritaire de l'AV est le DTES. Cette section de l'Accord propose une stratégie pour corriger les problèmes dont souffre le DTES dans trois grands secteurs : la santé et la sécurité, le développement social et économique, et l'acquisition de capacités par la collectivité. L'Accord définit cinq objectifs :

1. Créer une collectivité dans laquelle les gens peuvent vivre, travailler, socialiser et faire des affaires, tout en favorisant la création de liens avec les quartiers voisins et le reste de la ville.
2. Construire des logements abordables et sûrs, et créer des emplois.
3. Protéger le patrimoine et favoriser le développement culturel.
4. Promouvoir la croissance économique durable et la santé communautaire.
5. Définir un cadre auquel les membres de la collectivité, hommes et femmes, pourront se reporter pour influencer les décisions qui les touchent.

#### *Portée, budget et autres ressources*

Aucun financement neuf n'a été accordé par l'un ou l'autre des trois ordres de gouvernement dans le cadre de l'AV. Il a plutôt été décidé que les gouvernements, en travaillant ensemble, maximiseraient leurs ressources respectives (Cavanaugh, 2000). Il s'agirait de prendre des fonds prévus dans le cadre des

programmes existants et de les allouer aux priorités définies dans l'AV.

Avant que ne soit annoncé le calendrier de mise en œuvre (Implementation Schedule), en septembre 2000, les partenaires ont dressé une ébauche d'annexe énumérant les sources possibles de financement des projets (qui étaient aussi nombreuses que variées) au sein de chaque ordre de gouvernement. Au moment de l'annonce, une enveloppe de financement de 13,9 millions de dollars avait été prévue pour la mise en œuvre d'un programme intégré de santé et de sécurité dans les rues Main et Hastings, d'amélioration des rues, de développement communautaire et économique, et d'aménagement domiciliaire.

Depuis l'adoption de l'Accord, des projets représentant près de 50 millions de dollars ont été annoncés dans le cadre de ce dernier. Beaucoup d'autres projets concourent à la réalisation des objectifs de l'AV, mais ils ont été élaborés et annoncés dans le cadre d'autres programmes (financement accordé pour réduire l'indigence, par exemple).

#### **Origines de l'AV : les forces du changement**

Les années 90 auront été des années de changement. En 1993, l'économie canadienne était en récession et le gouvernement fédéral épongeait déficit sur déficit, et voyait sa dette grossir de jour en jour. Cette année-là, un nouveau gouvernement a été porté au pouvoir avec pour mandat de relancer l'économie et d'assainir les finances publiques. En Colombie-Britannique, un nouveau gouvernement avait été élu en 1991, mais la détérioration de la situation financière aura quand même obligé ce dernier à comprimer ses dépenses et à réduire du même coup les transferts aux municipalités. Vancouver, qui au début des années 90 avait connu une croissance économique et démographique rapide (dans le sillage d'EXPO 1986), a eu, dans la seconde moitié de la décennie, à composer avec les

*Dans les années 90, les contraintes financières, le déclin économique et un mouvement en vue de réinventer les gouvernements ont favorisé la conception d'approches novatrices pour l'exécution des programmes.*

conséquences de divers facteurs économiques, par exemple, la crise financière en Asie (1997-1998) et la querelle entre le Canada et les États-Unis au sujet du bois d'oeuvre.

En plus d'avoir à composer avec la baisse des recettes fiscales et le marasme économique, un vent de réforme a commencé à souffler dans de nombreux pays occidentaux. En effet, dans beaucoup de pays, la population avait commencé à réclamer qu'une plus grande place soit faite au citoyen dans la sphère politique et manifestait une forte volonté de changement dans la façon dont les gouvernements gouvernent. Cette évolution des mentalités a été parfaitement décrite dans l'ouvrage intitulé *Reinventing Government*, d'Osborne et Gaebler (1992). Roger Douglas, ministre des Finances au sein du cabinet travailliste du gouvernement néo-zélandais, a également aidé à populariser la réingénierie gouvernementale lorsqu'il publia l'ouvrage *Unfinished Business*, après son départ à la retraite en 1990.



### Origines de l'AV : Nouvelles approches pour la prestation des services

Les trois ordres de gouvernement ont trouvé de nouvelles façons de faire au cours des dix dernières années. Mais malgré cette expérience longue de dix ans, ils en sont encore à leurs premières armes dans le domaine de la prestation de services intégrés suivant différents modèles de collaboration (Institute for Citizen-Centred Service, 2003).

*« Un nouveau programme ou un financement neuf n'apportent pas la solution à chaque problème. Nous devons radicalement changer la façon dont les gouvernements fonctionnent – c'est-à-dire remplacer la structure hiérarchique dans laquelle les décisions se prennent en haut et filtrent vers le bas par une structure où les décisions se prennent sur les lignes de front. Les fonctionnaires et les membres de la collectivité veulent que les choses s'organisent à partir de la base. » (traduction libre)*

Ken Dobell, directeur municipal,  
Vancouver  
*The First Steps to Better Government*,  
novembre 1994.

La Ville de Vancouver a commencé à envisager de nouvelles façons de faire au début des années 90. En septembre 1994, le conseil municipal adoptait un cadre pour la prestation intégrée de services dans les différents quartiers de la ville. On a alors établi les Neighbourhood Integrated Service Teams, équipes chargées de trouver ensemble des formules de collaboration entre les différents organismes municipaux en vue de la prestation de services intégrés dans les différents quartiers de la ville. Les buts fixés à ces équipes étaient les suivants :

- Assurer avec efficacité et efficacie la prestation de services accessibles et courtois.
- Déterminer des approches à suivre, au niveau du quartier, pour diverses questions et différents services.
- Impliquer les gens dans l'identification et la résolution de problèmes.
- Mettre la créativité et l'esprit de collaboration au service de la résolution de problèmes.
- Faire en sorte que la collectivité ait aisément accès à l'information municipale.

Différents services municipaux étaient représentés au sein de ces équipes interdisciplinaires. Les membres des équipes travaillaient sur le terrain et se sont vu déléguer la responsabilité et le pouvoir de régler les problèmes de la communauté. Les membres des équipes sont encouragés à nouer des liens avec les groupes communautaires établis et de

servir de point contact et de suivi auprès de pouvoirs publics. Cette fonction a été très bien reçue dans la collectivité et a contribué au succès des Neighbourhood Intergrated Services Teams.

*« C'est sur les partenariats que repose la prestation efficace et efficiente de services dans les collectivités. » (traduction libre)*

Site Web de la Colombie-Britannique, cadre pour la prestation de services intégrés.

Plus récemment, la Colombie-Britannique a développé son propre cadre pour la prestation de services intégrés. Ce cadre se veut un outil dont les intervenants dans chacun des ordres de gouvernement se serviront pour travailler ensemble, pour éviter les chevauchements et pour améliorer la prestation des services à la population.

Pour ce qui est de l'administration fédérale, Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) a commencé, il y a longtemps déjà, à se servir de la formation de partenariats comme modèle pour la prestation de services intégrés dans les villes. Par exemple, en mars 1995, le Canada, le Manitoba et la Ville de Winnipeg ont signé la première entente de développement urbain au Canada. Cette entente, qui prévoyait 25 millions de dollars échelonnés sur cinq ans, a été conclue pour soutenir le rajeunissement des quartiers centraux de Winnipeg. En 1995 également, le Canada, l'Alberta et la Ville d'Edmonton signaient une entente de développement urbain pour soutenir le développement économique durable à Edmonton, pour rationaliser la coordination et l'exécution de programmes et pour trouver des ressources pour soutenir les projets proposés.

#### **Origines de l'AV : défi urbain de Vancouver – le DTES**

*À Vancouver, le DTES s'est beaucoup dégradé dans les années 90, ce qui a créé un terreau favorable à la consommation de drogues et à d'autres activités criminelles.*

À Vancouver, comme dans tous les grands centres urbains modernes, on constate que les écarts socio-économiques vont en se creusant. Dans la décennie qui a précédé la conclusion de l'AV, le DTES a connu un terrible déclin socio-économique. Ce quartier, avec ses commerces, ses usines et ses ateliers installés dans le centre original de commerce de Vancouver, avait déjà grouillé d'activité. Quand le magasin Woodward's (rue Hastings), véritable institution vancouveroise, a fermé ses

portes en 1994, cela a amorcé le déclin du coeur commercial du quartier. En 1998, 27 % des magasins le long de la principale artère commerçante étaient vides et les deux tiers des résidants du quartier vivaient sous le seuil de pauvreté (Cavanaugh, juin 2000).

Vers le milieu des années 90, les autorités sanitaires ont commencé à se montrer très préoccupées par le nombre de décès causés par overdose d'héroïne et par l'incidence du VIH/SIDA dans le DTES. En 1994, le docteur Cain, ancien coroner en chef de la province, dirigeait une enquête provinciale au terme de laquelle il recommandait que le problème de la consommation d'héroïne soit abordé sous l'angle de la santé, plutôt que dans une perspective criminelle. Trois ans plus tard, le ministère britanno-colombien de la Santé publiait un rapport intitulé *Something to Eat, a Place to Sleep and Someone Who Gives a Damn* (le rapport Penny Parry) dans lequel il était révélé qu'une épidémie majeure de VIH/SIDA sévissait à Vancouver et que cette dernière était concentrée dans le DTES.

En 1999, le DTES s'était à ce point dégradé que 61 % des arrestations liées à la drogue et 18 % des crimes contre la personne à Vancouver avaient eu lieu dans le quartier, et cela alors que ses résidants ne représentaient que 3 % de la population totale de Vancouver (Coyne, 2002).

#### **Origines de l'AV : complexité et coopération**

Les marchands du DTES et la collectivité vancouveroise dans son ensemble sont devenus frustrés par l'incapacité des gouvernements de régler les problèmes de santé et de sécurité dans le quartier. En dépit de l'engagement de 25 ministères et services fédéraux, provinciaux et municipaux, et un budget d'environ un million de dollars par jour, les besoins de la collectivité sur les plans de la santé, de la sécurité, des services sociaux et du logement, n'étaient pas remplis.

« Les responsables de santé publique à Vancouver affirment qu'un des facteurs ayant influé sur l'épidémie de VIH/SIDA était l'absence de services intégrés. » (traduction libre)

Ministère de la Santé de la Colombie-Britannique, *Penny Parry Report*, septembre 1997.

En outre, plus de 300 organismes communautaires offraient des services dans le DTES. Beaucoup d'entre eux ont reçu du financement pour dispenser des services de réadaptation pour alcooliques et toxicomanes, des services de consultation, des services liés à l'emploi, des services d'immigration, des services à la famille et à l'enfance, des services de bien-être ainsi que des services de développement économique et de conseils juridiques. Compte tenu du nombre très élevé d'organismes sollicitant du financement gouvernemental, il était difficile pour les gouvernements de déterminer ceux avec lesquels travailler. De plus, les effets et bienfaits des services étaient fractionnés.

*« La confusion et l'incertitude ont ouvert des possibilités en ce qu'elles favorisent la mise en place de mesures de développement constructives dans la collectivité ... Il ne manque pas de bonne volonté autour de la table. Ce qu'il faut pour réussir, c'est un engagement entre les secteurs et les différents ordres de gouvernement. »  
(traduction libre)*

Évaluation of the DTES HIV/AIDS Action Plan, novembre 1998.

Le rapport *Penny Parry* recommande une action immédiate pour empêcher la propagation du VIH/SIDA et cela, par la prestation de services gouvernementaux intégrés aux personnes les plus susceptibles de propager l'infection. La régie de la santé de Vancouver-Richmond (Vancouver/Richmond Health Board, qui s'appelle maintenant Vancouver Coastal Health Authority) a réagi en mettant en place, en 1997, un plan d'action pour lutter contre le VIH/SIDA. Entre autres, le Plan lance un appel aux cinq administrations participantes pour que ces dernières se penchent sur les solutions complexes qui permettraient de stopper la propagation de la maladie. La clé de la réussite réside dans l'élaboration de mesures intersectorielles (santé, justice et services sociaux) et d'une coopération fédérale, provinciale et municipale (Wolfe-Gordon Evaluation, 1998).

À l'automne de 1997, le ministre de la Santé de la Colombie-Britannique a écrit à son homologue fédéral, y a joint le rapport *Penny Parry*, et lui a demandé de l'aide. Le ministre fédéral de la Santé a débloqué un million de dollars pour mettre fin à la crise sanitaire sévissant dans le DTES.

*Au niveau fédéral, les discussions interministérielles sur la façon d'implanter une approche coordonnée à Vancouver ont commencé en janvier 1998. Ces dernières ont vite conduit à des discussions avec la Colombie-Britannique et la Ville de Vancouver.*

Le 28 janvier 1998, Santé Canada réunissait les représentants de plusieurs ministères fédéraux pour s'assurer qu'il n'y avait ni conflit ni chevauchement entre les activités des ministères et pour déterminer ce que les ministères pourraient faire pour mieux travailler ensemble. Lors de cette réunion, Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) a soulevé la possibilité de recourir à une entente de développement urbain. Cette suggestion a été bien accueillie, et le groupe a continué d'approfondir le concept et la façon dont ce genre d'entente pourrait être appliqué à Vancouver.

En avril, les représentants de la Ville de Vancouver ont rencontré ceux de Santé Canada pour s'entretenir du travail mené par la Ville de Vancouver dans le DTES. Les représentants de Santé Canada ont mentionné que plusieurs ministères fédéraux envisageaient la possibilité d'une entente de développement urbain et qu'ils voulaient rencontrer les représentants de la province et ceux de la ville pour évaluer leur intérêt.

*D'autres approches coordonnées étaient également mises de l'avant. Le DTES Community Development Project, une initiative en matière de prévention du crime, engageait la participation de plusieurs ministères et services fédéraux, provinciaux et municipaux. Par ailleurs, la Ville de Vancouver consolidait ses activités dans un programme global, le Downtown Eastside Revitalization Program.*

Peu après, DEO et Santé Canada se réunissaient avec le directeur municipal pour déterminer si la Ville était intéressée à prendre part à une entente de développement urbain. La Ville a tout de suite dit « oui » et une présentation a été préparée à l'intention des représentants élus à la fin juillet 1998. DEO et Santé Canada ont également rencontré les membres d'un comité interministériel à Victoria pour discuter de la possibilité d'un accord de développement urbain. Leur réponse a été un peu plus longue à venir parce qu'ils devaient déterminer quels ministères participeraient et quels ministères seraient responsables. Mais vers la mi-décembre, une réponse positive a été donnée.

Parallèlement, en 1997, la Ville de Vancouver formait la Mayor's Coalition on Crime Prevention and Drug Treatment (coalition du maire pour la prévention du crime et le

traitement de la toxicomanie), partenariat réunissant des organismes civiques, des organismes communautaires d'envergure et des agences de services sociaux. Un an plus tard, on accouchait d'un plan d'action stratégique et en 1999, on présentait une demande au Centre national de prévention du crime (CNPC).

À l'origine, le projet devait en être un mettant l'accent sur la médiation et la résolution de conflits entre différents acteurs dans le DTES. Mais les pressions exercées par la collectivité ont bientôt fait de réorienter l'initiative pour qu'elle devienne un projet de promotion de la prévention du crime par de la recherche et de l'évaluation (CNPC, 2001). Le projet, connu par la suite sous le nom de DTES Community Development Project, a reçu du financement des sources suivantes : CNPC, Condition féminine Canada, Patrimoine canadien, Développement des ressources humaines Canada, ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général de la Colombie-Britannique, et Ville de Vancouver.

Les pressions des citoyens ont par ailleurs conduit la Ville à réunir des activités à l'intention du DTES jusque-là assurées par différents services de la Ville en un seul et même programme, le Downtown Eastside Revitalization Program. Ce programme était administré par le directeur municipal. Une équipe pour la prestation de services intégrés dans le quartier (Neighbourhood Integrated Service Team) a aidé à coordonner la prestation des services municipaux dans le DTES.

*« L'Accord démontre l'engagement des trois gouvernements à travailler ensemble dans les limites de leurs secteurs de compétence et de leurs mandats, et avec les communautés de Vancouver. » (traduction libre)*

Énoncé de la Vision, *Accord de Vancouver*.

Dans le même temps, les représentants fédéraux, provinciaux et municipaux avaient fait des progrès appréciables en ce qui concerne la mise en oeuvre d'un accord en bonne et due forme de coopération tripartite à Vancouver. À l'été et à l'automne de 1999, après des consultations communautaires approfondies et une analyse rigoureuse par les trois ordres de gouvernement des programmes et des lacunes en matière de services, l'Accord de Vancouver voyait le jour. L'Accord, signé en mars

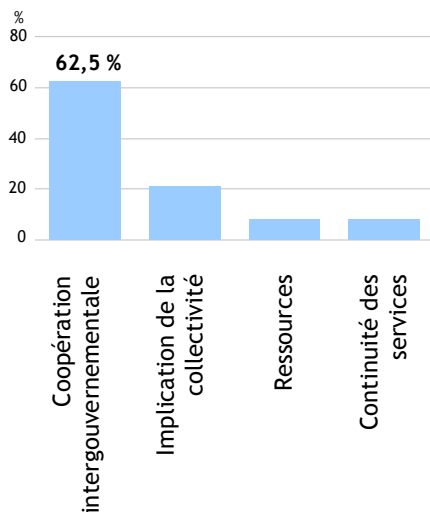
2000 par deux ministres fédéraux, un ministre provincial et le maire de Vancouver, disposait ce qui suit : « le Canada, la Colombie-Britannique et Vancouver souhaitent collaborer pour promouvoir et appuyer le développement durable des structures économique, sociales et communautaires de la ville de Vancouver, en mettant l'accent sur le quartier connu sous le nom de Downtown Eastside ».

*Aucune vision commune de l'AV n'est ressortie des interviews avec les répondants – la vision de chacun variait selon son activité particulière. Personne n'avait de vue d'ensemble de l'Accord.*

### Façons dont les gens ont perçu l'Accord

Quand, durant les interviews, nous avons demandé aux répondants de nous dire ce qu'ils pensaient de l'Accord, nous avons obtenu des réponses très variées. Comme on pouvait s'y attendre, la plupart des répondants avaient une idée toute personnelle de l'Accord, cette dernière étant façonnée par le rôle de leur organisation dans la prestation de services dans le DTES. Ainsi, pour les fournisseurs de soins de santé, l'AV était un outil qui les avait aidés ou non à réduire l'incidence de facteurs souvent associés à la consommation de drogues et qui se répercutent sur l'état de santé des membres de la collectivité et sur la collectivité tout entière. Les fournisseurs de services d'emploi étaient pour leur part davantage portés à dire que l'Accord favorisait une uniformisation des politiques, procédures et pratiques entre les trois ordres de gouvernement et permettait d'appliquer une méthode intégrée pour servir une clientèle qui, souvent, présente des problèmes de manque d'estime de soi et est touchée par le sous-emploi chronique. Les représentants communautaires, par contre, tendaient à dire que l'AV illustre la vieille opposition entre solutions venant de la base et solutions venant du sommet de la hiérarchie, et ils étayaient leur point de vue d'exemples dans lesquels les approches proposées par la collectivité étaient plus efficaces que celles mises de l'avant par les gouvernements.

La majorité des intervenants clés ont dit que l'objectif premier de l'AV était la collaboration intergouvernementale.



La très grande diversité des réponses obtenues nous a rappelé le récit exemplaire attribué au poète persan Jalal al-Din Rumi (mort en 1273). Le conte « Les aveugles et l'éléphant » est une fable complexe sur les limites de notre perception. Il s'agit de l'histoire de six aveugles qui, un jour, se disputaient au sujet de la forme et du contour de l'éléphant, alors qu'aucun n'en avait jamais vu. Ils conviennent donc de trouver un éléphant pour mettre fin à leur querelle. Les six hommes étaient aveugles, aucun ne pouvait décrire la bête entière, et ils se mirent donc à la tâter à l'aveuglette, recueillant des informations en touchant telle ou telle partie de l'animal. L'un toucha le flanc de l'éléphant et déclara que c'était un mur; un autre toucha sa queue et dit que c'était une corde, et celui qui avait touché une jambe proclama que la bête était comme un arbre. De la même façon, chacun des intervenants clés interrogés a exprimé des vues valables au sujet de l'AV, mais ces dernières reflétaient le projet ou le rôle défini pour chacun dans l'Accord eu égard à des tâches multiples et complexes.

Quoi qu'il en soit, certains schémas communs se sont dégagés des réponses des enquêtés interrogés dans l'étude de cas. À la question sur les principaux objectifs de l'AV, par exemple, 62,5 % des répondants ont évoqué la coopération intergouvernementale. Dans les exemples qu'ils ont donnés, les répondants ont souvent parlé de gouvernements travaillant ensemble en vue de la réalisation d'objectifs communs. Parallèlement, les répondants ont souvent fait état de l'importance d'établir des liens entre les organisations appartenant à différents ordres de gouvernement. Comme l'a souligné un représentant fédéral : « Au cours des deux premières années, nous avons dû apprendre à connaître nos partenaires au sein des autres ordres de gouvernement. Il a fallu un peu de temps pour nous y retrouver et déterminer ce que nous pouvions faire et ce que nous ne pouvions pas, ce que nous pouvions financer et ce que nous ne pouvions pas. Les plans que nous avons établis ensemble ont donc été très



constructifs. » Un autre répondant, un représentant de la collectivité cette fois, nous a dit : « Nous avons pu étendre nos relations dans la collectivité en général. Par exemple, l'industrie voulait établir des liens dans la collectivité dans le cadre de la présentation de la candidature de Vancouver pour les Jeux olympiques. L'AV a donc facilité ce travail. »

Les mêmes thèmes se sont dégagés des interviews réalisées dans le cadre de l'enquête auprès des membres du sous-comité de l'AV il y a trois ans. L'une des principales qualités de l'AV évoquée par les répondants à ce moment-là était la collaboration intergouvernementale qu'il avait rendue possible. D'après les répondants, l'Accord avait permis de créer un environnement sûr où il était possible de discuter de problèmes et de politiques. De plus, l'AV était perçu comme un bon outil pour coordonner des activités et susciter des investissements.

Les parties concernées doivent honorer leur engagement contractuel de travailler efficacement ensemble à l'atteinte de résultats communs. Autrement dit, les problèmes ne peuvent être réglés que par une action concertée.

Un plan stratégique intégré a été élaboré en 2002. Lorsqu'il a été finalisé, en 2003, il proposait aux parties concernées quatre axes d'intervention, dont la santé, la sécurité, et le développement économique et social.

### **Ce que l'AV a permis ou non d'accomplir**

Dans une large mesure, l'AV a permis d'accomplir ce qu'on attendait de lui : la mise en place d'un partenariat intergouvernemental dans lequel chaque partenaire exerce un pouvoir décisionnel égal. Ainsi, on ne donne suite qu'aux décisions unanimes (dans le cas du Comité des orientations) ou consensuelles (et donc unanimes aussi), dans le cas du Comité de gestion). Les parties concernées doivent honorer leur engagement contractuel de travailler efficacement ensemble à l'atteinte de résultats communs. Autrement dit, dans l'esprit de l'AV, les problèmes ne peuvent être réglés que par une action concertée.

Cela dit, l'AV n'aura pas permis de réaliser tout ce qu'on attendait de lui. Par exemple, la stratégie de base décrite dans l'Accord devait s'adapter à l'évolution de la conjoncture politique et permettre l'intégration de la prestation des services. Quoi qu'il en soit, le plan stratégique intégré, diffusé en 2003, reflète non seulement les priorités initiales, mais il comprend en outre des plans d'évaluation pour chaque secteur prioritaire. En mars 2003, le Comité de gestion se réunissait en atelier pour établir une ébauche de cadre stratégique. Le cadre final contenait 31 stratégies et mesures prioritaires répartis sous les quatre rubriques suivantes :

- Revitaliser le corridor de la rue Hastings.
- Mettre fin à la consommation ouverte de drogues.
- Transformer les hôtels borgnes en établissements offrant des solutions aux problèmes.
- Rendre la communauté plus saine et plus sûre pour ses résidents les plus vulnérables.

Les 31 mesures et stratégies reflètent assez fidèlement deux des trois axes stratégiques initialement proposés, à savoir : santé et sécurité, et développement économique et social. Le troisième axe stratégique, l'acquisition de capacités par la collectivité, n'a pas été explicitement retenu dans le cadre final.

Le Comité des orientations tarde à définir ce qu'il faut entendre par apport ou participation communautaire, eu égard aux processus de gouvernance prévus dans l'AV.

Dans l'AV, l'expression renforcement de la capacité communautaire s'entend de l'apport ou de la participation communautaire. Le Comité des orientations s'était à l'origine vu confier la tâche de déterminer un processus pour assurer la participation communautaire. La stratégie proposée pour le DTES comportait cinq objectifs, à savoir :

- établir et faire l'essai de nouveaux réseaux de communication;
- concevoir des processus de participation qui habilent les membres de la collectivité et leur permettent de prendre part aux décisions;
- établir des processus de participation (auxquels prendront part les résidants du DTES pour conseiller le Comité des orientations et pour formuler des propositions à son intention);
- créer des occasions pour la collectivité de consulter des spécialistes;
- organiser des symposiums et des ateliers, en faisant appel à des spécialistes, au besoin.

Jusqu'à maintenant, aucun processus de participation en bonne et due forme n'a été établi et les deux tiers environ des intervenants clés interrogés ont dit que les rôles et responsabilités de la collectivité et des ONG n'étaient pas clairement définis. L'AV lui-même ne définit pas clairement le rôle de la communauté. Dans la section Mise en œuvre de l'Accord (page 4), il est dit expressément que le Comité des orientations établira des processus de rétroaction et de participation communautaires. Dans la Stratégie proposée pour le Downtown Eastside (page 6), il est clairement indiqué que la collectivité et les ONG doivent à la fois prendre part à la prise de décisions et conseiller le Comité des orientations.

*« Il est difficile de susciter la participation de communautés vulnérables, bien que cette participation soit importante pour elles. Aucun processus clair n'a été mis en place pour faire entendre leur voix. »*

Commentaire d'un représentant communautaire durant les interviews.

Ainsi, il reste encore à définir ce qu'il faut entendre par participation communautaire ou participation de la collectivité

dans le cadre de gouvernance de l'AV. Quand l'AV a été adopté, les gouvernements et la collectivité ne se sont pas entendus sur ce qu'il fallait faire. Les gouvernements considéraient que la consultation et l'habilitation étaient des composantes vitales, mais de nombreuses communautés se sentaient distinctes, obligées de se concentrer sur leur propre mandat. De plus, les communautés vulnérables étaient rarement assez organisées pour être systématiquement représentées dans les travaux des comités.

On a dans une certaine mesure essayé de justifier l'absence d'une présence communautaire en bonne et due forme dans les structures de gouvernance de l'AV en reléguant cette fonction à d'autres programmes visant le DTES. Par exemple, dans le *Project Evaluation Report* de 2001, qui portait sur les progrès réalisés dans le cadre du Programme de développement communautaire du CNPC, il était dit :

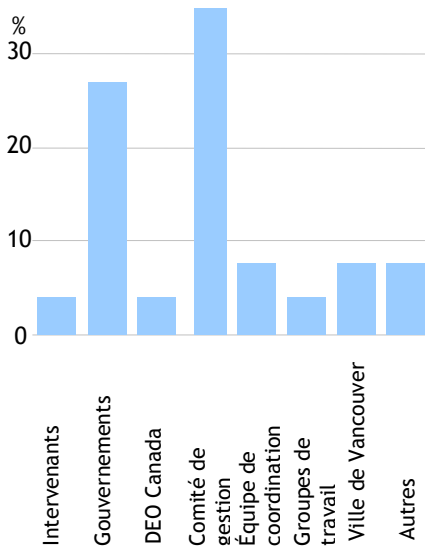
(traduction libre) « Le Programme de développement communautaire du CNPC est l'outil par lequel les particuliers et les groupes dans la collectivité peuvent déterminer leurs besoins et priorités, et élaborer des plans en conséquence. La mobilisation de la base et l'habilitation sont des compléments et des préalables à l'Accord de Vancouver. Les deux processus s'entrecroisent quand la collectivité propose ses plans aux agents gouvernementaux afin de recevoir l'appui politique et matériel recherché. »  
(page 69, original anglais.)

Toutefois, on continue dans le rapport en disant que la complexité du Projet de développement communautaire et de l'AV n'ont pas facilité ni favorisé l'établissement de liens. Une des recommandations du rapport est de clarifier la définition du lien entre les deux initiatives.

*De vastes consultations publiques ont été tenues dans le cadre de l'exercice de planification et de conception de projets. C'est donc là la mesure dans laquelle l'intention de l'AV a été suivie, bien qu'un rôle en bonne et due forme n'ait pas encore été défini dans la structure de gouvernance.*

Bien qu'aucun processus officiel de participation n'ait été prévu dans le cadre de gouvernance de l'AV, les collectivités ont été largement consultées au sujet de grandes activités, par exemple au sujet de la stratégie intégrée, ainsi qu'au sujet d'activités spécifiques dans le cadre de divers projets. La participation communautaire est également prévue dans les groupes de travail qui préparent des propositions détaillées d'activités à l'intention du Comité de gestion et du Comité des orientations. C'est donc là la mesure dans laquelle l'intention de l'AV a été suivie. La question à laquelle il faut maintenant répondre est non pas de savoir s'il y aura participation communautaire, mais plutôt la forme que cette dernière prendra dans la structure de gouvernance.

Beaucoup d'intervenants clés ne pouvaient dire qui est responsable de la mise en œuvre de l'AV.



D'autres questions touchant à la gouvernance ont été soulevées dans l'étude de cas et portaient sur le flou entourant les responsabilités relatives à la mise en oeuvre et le manque de critères clairs pour la prise de décisions.

Comme le fait voir le graphique ci-contre, les intervenants clés n'étaient pas unanimes sur la question de savoir qui devait être tenu responsable de la mise en oeuvre de l'AV. D'un point de vue de gouvernance, le Comité de gestion est responsable d'administrer et de gérer l'AV, avec l'aide de l'équipe de coordination. Que beaucoup de répondants aient affirmé que ce sont les gouvernements, DEO, la Ville de Vancouver ou les intervenants qui sont responsables de la mise en oeuvre de l'AV témoigne encore une fois du fait que l'attention de bon nombre d'entre eux est concentrée sur leurs projets ou leurs rôles respectifs, plutôt que sur la raison d'être même de l'AV - la collaboration et l'engagement.

*Les critères pour la prise de décisions, composante de la bonne gouvernance, sont inexistantes ou manquent d'uniformité.*

Les critères pour la prise de décisions, qui constituent une autre composante essentielle d'une bonne gouvernance, n'ont pas été clairement définis. Aucun des documents que nous

avons examinés (procès-verbaux des réunions des comités, documents concernant diverses décisions et autres documents portant sur les opérations de l'AV) ne définit les critères sur lesquels il faut se fonder pour prendre des décisions. De plus, les acteurs clés n'avaient aucune idée de la différence entre un projet aux termes de l'AV et un projet hors AV, mais visant le DTES. Lorsqu'on leur a demandé comment ils s'y prenaient pour décider ceux de leurs projets à inclure dans l'AV, les répondants ont donné des réponses variées :

- Lignes directrices respectées 20 %
- Financement par tâtonnements, à l'essai 14 %
- Tous les projets doivent être inclus dans l'AV 14 %
- Examen du plan d'action 10 %
- Évaluation du projet 10 %
- Structure de la collectivité 10 %
- Est-ce que cela a du sens? 10 %
- Autre 10 %

*Deux forces sont à transformer l'AV, c'est-à-dire à en centraliser davantage la structure que cela n'avait été prévu à l'origine – la lourdeur de la charge de travail des gestionnaires et le financement dédié.*

Enfin, d'un point de vue organisationnel, la structure de l'AV est en train de devenir plus centralisée que cela n'avait été prévu à l'origine. Deux forces sont responsables de cet état de choses : lourdeur de la charge de travail des gestionnaires intermédiaires et supérieurs, et financement dédié.

*Lourdeur de la charge de travail des gestionnaires intermédiaires et supérieurs*

Dans l'AV, il avait été prévu initialement de fonctionner à l'intérieur des limites des secteurs de compétences, des mandats, des politiques, des stratégies et des cadres financiers de chacun des trois ordres de gouvernement. Dans le cadre de différentes initiatives engagées aux termes de l'Accord, le Comité de gestion identifiait généralement un acteur clé responsable de la liaison à l'intérieur de chaque ordre de gouvernement et qui communiquerait au Comité les occasions

et les engagements de la part des gestionnaires de programmes concernés. Toute autorisation en vue d'une participation individuelle devait être obtenue de l'organisme intéressé *avant que* le Comité de gestion n'aille plus loin. Le défi était souvent de persuader les gestionnaires hiérarchiques qu'ils devaient procéder à une initiative dans le cadre de l'AV, alors que d'autres collaborations internes ou même intergouvernementales pouvaient être réalisées par des réseaux en dehors de l'AV.

Une bonne part du travail de gestion horizontale du Comité de gestion consistait donc à faire le nécessaire pour amener diverses organisations hiérarchiques à travailler ensemble et à mettre au point des approches communes qui pourraient être mises à contribution dans le cadre d'activités de l'AV. Dans les interviews, de nombreux acteurs clés nous ont dit : « Nous gérons l'AV sur le coin de notre bureau ». Autrement dit, beaucoup de gestionnaires, qui étaient par ailleurs très pris par leurs responsabilités hiérarchiques, devaient, en plus de cette charge, s'occuper de l'AV.

*Dans les interviews, nous avons souvent entendu les gestionnaires dire : « Nous gérons l'AV sur le coin de notre bureau, ce qui donne une bonne idée de l'importance de l'effort exigé des gestionnaires. »*

Le temps et l'expérience ont permis de simplifier quelque peu ce processus compliqué. Il s'est développé, à l'intérieur des trois ordres de gouvernement, une compréhension plus approfondie du rôle et de l'objet de l'AV de sorte qu'un plus grand nombre d'idées et projets ont été spontanément apportés à la table. De plus, une équipe de coordination a été constituée pour soutenir les efforts du Comité de gestion.

La lourdeur de la charge de travail au niveau des gestionnaires supérieurs et intermédiaires ne change pas, en soi, la structure d'une organisation. Toutefois, cela crée chez les gestionnaires une propension à prendre des décisions propres à éliminer les pressions. La délégation du travail à un organisme distinct, autonome, constitue alors une option intéressante.

*Financement dédié, par opposition au financement par  
quote-part*

À l'origine, dans le cadre de l'AV, les activités devaient être financées au moyen de ressources gouvernementales existantes, suivant les procédures d'autorisation en vigueur à chaque niveau de gouvernement. Il avait également été prévu que les investissements seraient équilibrés et que du financement supplémentaire pourrait peut-être être réuni en encourageant la formation de partenariats avec le secteur privé.

La question de financement « à part » des activités réalisées dans le cadre de l'AV était dans l'air avant même l'adoption de l'Accord. Dans une comparaison entre l'AV et l'accord de Winnipeg faite en 2000, on constatait qu'un financement dédié de 25 millions de dollars et un secrétariat permanent avaient été prévus dans le cadre de l'accord de Winnipeg. De plus, les résultats d'un sondage effectué entre août et octobre 2000 auprès des membres d'un sous-comité de l'AV ont révélé que ces derniers considéraient que l'absence d'un financement dédié constituait une des principales faiblesses des processus et structures mis en place dans le cadre de l'AV. Par ailleurs, depuis le début, les collectivités se montrent-elles aussi sceptiques quant à l'efficacité d'un accord de développement urbain hors fonds. La perception des gens, à l'origine, était que l'absence de financement dédié se répercuterait négativement sur les processus et les programmes.

*La prémisse avant l'adoption de l'AV  
était la suivante : « Ce qui manque  
dans le DTES, ce n'est pas l'argent,  
mais la coordination. »*

Commentaire d'un représentant  
fédéral durant les interviews.

La situation a brusquement changé en 2003, quand les trois gouvernements annonçaient un investissement de 20 millions de dollars dans l'AV. C'est la province qui a pris l'initiative du financement dans le cadre de sa présentation de la candidature de Vancouver aux Jeux olympiques. La province s'engageait à fournir 10 millions de dollars en fonds du patrimoine pour le rajeunissement du DTES. Le financement de la Colombie-Britannique était conditionnel à un financement de



contrepartie par le gouvernement fédéral, qui a été obtenu, ce dernier s'étant engagé à accorder du financement neuf et du financement évolutif. Les 20 millions de dollars ont été alloués pour soutenir, par des investissements économiques et sociaux, la revitalisation du DTES.

*« L'ajout de financement neuf dans le cadre de l'AV a changé beaucoup de choses : au lieu de parler d'orientations et de priorités, les partenaires se concentrent maintenant sur la façon de dépenser les fonds alloués sur des projets ponctuels. »*

Commentaire d'un représentant provincial pendant les interviews.

Le financement dédié a donc modifié en profondeur la façon dont les principaux intervenants perçoivent l'AV. D'après les membres du Comité de gestion, la nature de leurs discussions a changé radicalement, en ce qu'ils consacrent désormais beaucoup plus de temps à déterminer les structures administratives et les processus appropriés. Et la nature de projets potentiels a également changé. Comme l'a affirmé un répondant : « L'ajout de financement a fait en sorte que l'on favorise des propositions qui ont un caractère plus individuel que collectif. »

Le fonds du patrimoine n'est pas le seul exemple de financement dédié. Le gouvernement provincial a également accordé une subvention au Comité de gestion de l'AV afin que ce dernier mette en place une stratégie d'emploi à l'intention des résidents du DTES souffrant d'incapacités multiples. Le Comité lance un appel d'offres pour choisir les fournisseurs qui mettront en œuvre les projets pilotes et l'équipe de coordination de l'AV veille à l'administration du projet pour le compte du Comité de gestion. Bien qu'il existe d'autres programmes fédéraux susceptibles d'offrir le financement nécessaire (ce qui maintient l'aspect « collaboration »), l'initiative représente, dans le cadre de l'AV, une nouvelle façon de faire les choses. Encore une fois, l'accent est mis davantage sur la prestation de services que sur la coordination de relations de partenariat.

Le premier problème avec lequel le Comité de gestion doit composer en ce qui concerne le financement dédié est qu'il n'est pas un organisme de services et n'a pas les compétences

voulues pour agir à ce titre. Si les fonds dédiés à l'AV étaient réacheminés vers un programme de l'un ou l'autre des trois ordres de gouvernement, cela pourrait régler le problème de prestation de services. Mais il resterait encore la question de la structure d'autorité à élaborer.

### 3 GÉRER DANS UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE : OBSERVATIONS

Au cours des dernières décennies, les façons d'administrer sont devenues plus complexes et problématiques. L'idée selon laquelle le gouvernement agit seul en se fondant sur l'autorité qui lui est conférée par la loi pour légitimer ses actions ne tient plus tout à fait. Bien entendu, les gouvernements conservent leur autorité constitutionnelle et juridique, mais ils ont plus de mal à gérer les problèmes au moyen des structures hiérarchiques traditionnelles. Parce que les gouvernements s'impliquent dans un plus large éventail de dossiers, il y a eu un fractionnement ou décentralisation des structures institutionnelles et en même temps, concentration de la gestion « au centre » pour assurer une meilleure coordination intergouvernementale. Par conséquent, les difficultés auxquelles se heurtent nos gouvernements touchent à la gouvernance et concernent non seulement les acteurs et les institutions qui formulent et mettent en œuvre la politique publique, mais aussi les personnes et groupes dont l'implication et le soutien sont nécessaires pour atteindre les résultats attendus.

Les observations qui suivent portent sur la gouvernance et les partenariats dans un contexte moderne, ce qui, pour nos gestionnaires, signifie gérer dans un environnement complexe.

#### **Gouvernance**

Dans un contexte contemporain, le mot « gouvernance » désigne tout un éventail de formes de gestion publique à l'intérieur de gouvernements et entre gouvernements d'une part, et avec la société civile, d'autre part. De façon plus générale, le terme désigne le processus de prise de décisions et le processus de mise en œuvre des décisions (Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, de l'ONU).

*« La gouvernance a été définie comme la façon dont le pouvoir est exercé, la voix donnée au citoyen, et la façon dont les décisions d'intérêt public sont prises. »  
(traduction libre)*

Institute on Governance

Mais la gouvernance, ce n'est pas que la prise de décisions. C'est également « comment le pouvoir est exercé, la voix donnée au citoyen et la façon dont les décisions d'intérêt public sont prises. » (traduction libre, Institute on Governance).

*Trois dimensions de la gouvernance :*

1. *Transparence dans la prise de décisions.*
2. *Participation de la collectivité.*
3. *Responsabilité (reddition de comptes).*

Par conséquent, la gouvernance correspond aux processus dans lesquels s'engagent les personnes responsables de la prise de décisions et de l'approbation de décisions, les personnes qui exécutent les décisions en question et les personnes dont le soutien est nécessaire à l'exécution des décisions. La gouvernance exige des gouvernements qu'ils gouvernent, mais en invitant la participation des personnes touchées par leurs actions.

Trois dimensions de la gouvernance sont soulevées dans les paragraphes qui suivent : transparence dans la prise de décisions, participation de la collectivité et responsabilité (reddition de comptes).

*La transparence dans la prise de décisions est un élément essentiel de la bonne gouvernance. Elle engage à la fois des communications ouvertes et des normes efficaces.*

#### *Transparence dans la prise des décisions*

La transparence dans la gouvernance engage une communication efficace des actions et processus, de sorte que ces derniers puissent être compris aussi bien à l'interne qu'à l'externe. La transparence dans la prise de décisions exige une articulation claire des rôles et responsabilités. La transparence est importante en ce qu'elle fait contrepoids à la méfiance de la population face aux gouvernements. En cette époque où la technologie accroît sans cesse l'accès à l'information, le public exige que les gouvernements se montrent plus ouverts et fournissent une information plus complète. Les gouvernements ont réagi à la première exigence en adoptant une législation sur l'accès à l'information et en élargissant l'accès des citoyens aux moyens de communication électroniques. Les gouvernements ont toutefois été plus lents à élaborer les

normes qu'il faut pour gouverner efficacement et de façon transparente.

Les normes sont également importantes du point de vue de la reddition de comptes. Il faut de l'information pour surveiller les résultats et pour corriger le tir, au besoin, dans la gestion ou la prestation de services publics. Dans le cas de partenariats, il est indispensable que les parties en cause aient préalablement conclu des ententes sur le partage des renseignements, sur les moyens d'accès à l'information et sur les critères devant présider à la prise de décisions.

#### *Participation de la collectivité*

*Les collectivités peuvent jouer de multiples rôles dans la gouvernance :*

- *conseillers,*
- *fournisseurs de services,*
- *clients,*
- *partenaires, ou*
- *(plus traditionnellement) électeurs.*

Les réformes et restructurations gouvernementales sont venues transformer la participation des communautés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le passé récent, l'objectif premier des gouvernements a été d'améliorer la prestation des services et d'accroître l'accès du public aux services et à l'information. Mais les réformes gouvernementales n'ont pas tenu compte de la « révolution de la clientèle » et nous devons trouver de nouveaux schémas de participation du citoyen, lesquels permettront des relations suivies entre la population et ses gouvernants. Pour réduire le déficit démocratique, il faudra se pencher sur les différents rôles que la collectivité peut jouer dans ces relations – de conseillers, de fournisseurs de services, de clients, de partenaires ou, plus traditionnellement, d'électeurs.

#### *Reddition de comptes*

Bien que la reddition de comptes soit souvent considérée comme un sujet à part, elle constitue un élément essentiel de la bonne gouvernance.

*La reddition de comptes est un autre élément essentiel de la bonne gouvernance. À certains égards, la nouvelle gestion publique a modifié la nature de la reddition de comptes.*

Dans le régime politique canadien, le pouvoir doit être exercé de manière responsable et ceux qui exercent ce pouvoir doivent rendre compte de leurs actions. Cette obligation redditionnelle comporte de nombreuses facettes. La reddition de comptes, et les mécanismes connexes, peut être dérivée de différentes sources. Par exemple, la source de contrôle peut être politique (élections); constitutionnelle (responsabilité ministérielle); juridique (mandats législatifs); administrative (règles et procédures); ou professionnelle (normes et règles de conduite).

L'émergence de la nouvelle gestion publique, avec ses nouvelles structures et processus pour la prestation des services publics plus efficiente et efficace, a, à certains égards, modifié la nature de la reddition de comptes.

Plutôt que de remplacer les modèles et systèmes traditionnels au Canada, la nouvelle gestion publique exige le renforcement des mécanismes de reddition de comptes, et plus spécialement dans les cas où la relation de gouvernance s'étend à plusieurs ordres de gouvernement et où des personnes ou groupes de l'extérieur ont intégré la relation.

Bien que chaque ordre de gouvernement dispose de méthodes et de mécanismes pour rendre compte des initiatives de gestion horizontale, le Vérificateur général du Canada a établi, dans le cas de partenariats, trois types d'obligations redditionnelles :

*La reddition de comptes n'est plus rectiligne. Lorsqu'il s'agit de gérer un environnement complexe, la reddition de comptes présente plusieurs dimensions : vers le haut, vers le bas, horizontalement.*

- reddition de comptes verticale, au sein de chaque ordre de gouvernement;
- reddition de comptes, collective ou interne, entre les parties ou partenaires;
- reddition de comptes horizontale, soit la reddition de comptes des partenaires au public et aux collectivités concernées (Desautels, 1999).

Les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la gestion intégrée donnent des indications supplémentaires aux organismes fédéraux. Le Conseil du Trésor définit un accord de collaboration (ou un partenariat) comme : « un arrangement entre une institution gouvernementale et une ou plusieurs parties (gouvernementales ou non gouvernementales) pour lesquels existe une entente explicite de coopération pour réaliser des objectifs politiques publics et :

- une délimitation des pouvoirs et des responsabilités entre partenaires;
- un investissement mixte des ressources (temps, financement, expertise);
- une répartition des risques entre les partenaires;
- des avantages mutuels et complémentaires. »

*(Gestion des accords de collaboration - un guide à l'intention des gestionnaires régionaux).*

*Il y a peu de règles strictes en matière de gestion horizontale – il s'agit plus d'un art que d'une science. (traduction libre)*

Secrétariat du Conseil du Trésor,  
Gestion des accords de collaboration - un guide à l'intention des gestionnaires régionaux

Le *Guide* explique par ailleurs que, pour réussir, tout partenariat doit reposer sur des objectifs, des rôles et des responsabilités clairement définis (les rôles et responsabilités sont souvent affinés en cours de route), sur des structures de gouvernance efficaces, sur des mécanismes de reddition de comptes, sur une prise de décision transparente ainsi que sur des mesures d'évaluation des résultats.

D'après la Secrétariat du Conseil du Trésor, la gestion horizontale relève plus d'un art que d'une science (*Gestion des accords de collaboration*). L'intégration des services exige une volonté de sortir des schèmes de pensée conventionnels, propres aux organisations gouvernementales, pour adopter une pensée systémique.

L'auteur et spécialiste de la pensée systémique Peter Senge soutient que le défi qu'ont à relever nos organisations modernes consiste à retirer le pouvoir décisionnel des échelons supérieurs de la hiérarchie. Selon M. Senge : (traduction libre) « Dans un monde de plus en plus dynamique, interdépendant et imprévisible, il est tout simplement impossible pour les têtes dirigeantes, à elles seules, de tout bien peser et de penser à tout. Le vieux modèle selon lequel la tête dirige et la base exécute doit céder le pas à la pensée et à l'action intégrées à tous les niveaux. » (Senge, 1990). Les grandes organisations de coopération se concentrent sur une approche qui exige (traduction libre) « ...de voir les systèmes qui contrôlent les événements. Quand les organisations ne comprennent pas la source systémique de problèmes, elles vont chercher à supprimer des symptômes, plutôt que les sources du mal proprement dites. » (Senge, 1990). C'est cette approche qui est le gage d'une bonne collaboration, non seulement à l'intérieur d'organisations et de collectivités, mais aussi entre les unes et les autres.



Ce genre de collaboration oblige, dans un système parlementaire, à modifier les obligations redditionnelles, lesquelles doivent être adaptées pour assurer le respect du principe de responsabilité au sein de partenariats horizontaux (que ce soit avec d'autres gouvernements ou avec des particuliers ou des organismes communautaires). Parmi les adaptations devant être effectuées figurent des normes de conduite et la prise en compte du capital social.

Par exemple, les questions auxquelles il faut trouver des réponses se rattachent aux rôles et responsabilités des différents acteurs, les normes mises en place pour l'exécution des responsabilités et la valeur des contributions de chacun aux résultats attendus. En particulier, la prise en compte « des connaissances acquises dans le cadre du partenariat » pourrait constituer un élément important non seulement du point de vue de la reddition de comptes, mais aussi en ce qui concerne la détermination du genre de réinvestissement social (par opposition à financier) pouvant être nécessaire. Il y a sans doute de l'intérêt à mesurer les résultats tangibles et intangibles de partenariats.

### **Partenariats**

Les observations qui suivent constituent un court résumé des concepts théoriques que nous avons tirés de la documentation ou que l'Institut a lui-même tirés de sa propre expérience, et cela afin d'aider le lecteur à mieux comprendre les partenariats et les caractéristiques de ces derniers, en particulier les partenariats permettant d'assurer le maintien de relations dynamiques. Nous avons donné à l'expression « élaboration des politiques » le sens qui lui a été donné par Vickers, à savoir : (traduction libre) « établissement de relations de gouvernance entre un gouvernement et ses sujets » et au terme « gouvernance », le sens qui lui a été donné par l'Institute on Governance : (traduction libre)

*Pour aider le lecteur à bien comprendre la notion de partenariats et les caractéristiques de ces derniers, nous nous pencherons sur les points suivants :*

1. *Les partenariats comme paradigme politique pour l'AV.*
2. *Les partenariats comme capital social.*
3. *Les partenariats comme réseaux de politiques.*
4. *La gestion des partenariats (nouveaux modèles de gouvernance).*

« comment le pouvoir est exercé, la voix donnée au citoyen et la façon dont les décisions d'intérêt public sont prises. »

En cette période où la « nouvelle gestion publique » fait de plus en plus de partisans, on assiste à la croissance de la popularité des partenariats comme mécanismes de rechange dont se servent les gouvernements pour assurer la prestation de services et de cette façon, réaliser un vaste éventail d'objectifs politiques (Zussman, 2002). Les organismes publics des divers ordres de gouvernement ont mis au point des trousseaux d'outils en vue de la formation de partenariats avec des organisations externes, c'est-à-dire aussi bien des organisations à but non lucratif que des entreprises. La littérature contient des schémas de classification (Kernaghan, 1993) et des compilations d'études de cas faisant état de réussites, mais aussi d'échecs de tels partenariats.

D'abord et avant tout, les partenariats s'appuient sur des ensembles de relations entre gouvernements et organisations non gouvernementales. Plus particulièrement, les partenariats sont considérés, aux fins de l'exécution des programmes et de la prestation de services, comme un outil potentiellement plus novateur, plus économique et plus efficace. Certaines des expériences dont ont fait état les documents consultés ont été axées sur les grands facteurs de réussite des partenariats formés entre divers ordres de gouvernement pour faire avancer différents objectifs politiques. Parmi ces facteurs figurent : le leadership; la vision; l'appui soutenu des autorités politiques; des objectifs communs; l'exercice convenable du partenariat; la communication; le développement des capacités chez les citoyens; le choix. (Bent, Kernaghan, Marson, 1999)

*Un paradigme politique est un ensemble de normes guidant une action et proposant des solutions dans un secteur d'intervention quelconque.*

*Dans le cas de l'AV, qui comporte 12 principes directeurs, l'adoption d'un paradigme politique ne revient pas à réécrire l'Accord. Cela signifie seulement l'adoption de normes plus explicites pour clarifier le cadre décrit dans l'AV et pour soutenir des normes de conduite et des normes opérationnelles dynamiques.*

*Les partenariats comme paradigme politique pour l'AV*

L'expérience offerte par l'AV peut nous permettre de considérer les partenariats de façon plus large, comme un

paradigme politique, plutôt que comme un mécanisme de collaboration, tout simplement.

La notion de « paradigme politique » englobe un large éventail d'attributs (notamment, la culture organisationnelle et des règles de conduite), lesquels peuvent être considérés comme éléments d'un partenariat efficace. L'examen d'un paradigme politique permet généralement de mettre en évidence un ensemble de normes qui guident l'action et apportent des solutions dans un secteur d'intervention donné. Le paradigme permet de concrétiser les principes aux niveaux d'analyse et de décision intermédiaire et « micro ». Le paradigme devient ancré dans la pensée des professionnels et des autres parties qui travaillent ensemble dans un réseau de politiques. Il fournit en quelque sorte un cadre macro-politique pour des ensembles précis d'actions et de projets.

Un paradigme politique ne vient pas remplacer des principes directeurs – il les améliore en les concrétisant. L'élaboration d'un paradigme suppose l'élaboration de normes qui serviront utilement à la gestion au jour le jour, mais aussi dans l'évaluation de partenariats, comme ceux institués dans le cadre de l'AV.

*Le paradigme politique offert par l'AV peut être considéré comme « un partenariat inspiré » par la passion et le sens de l'engagement et ayant pour but de répondre aux besoins et aux exigences de la collectivité.*

Le paradigme politique offert par l'AV peut être considéré comme « un partenariat inspiré » par la passion et le sens de l'engagement et ayant pour but de répondre aux besoins et aux exigences de la collectivité. Le modèle de gouvernance qu'il crée en est un qui valorise les objectifs communs, les approches novatrices, la transparence du processus décisionnel, la résolution de problèmes, le sens de l'engagement et la participation communautaire.

La « culture opérationnelle » instituée par l'AV en est une dans laquelle la collaboration entre gouvernements est plus importante et plus fructueuse pour la collectivité que les

actions ou activités pouvant être entreprises par un ordre de gouvernement, seul. Les hypothèses et valeurs sur lesquels des partenariats semblables sont bâtis en vue d'atteindre des résultats déterminés dans un temps donné transcendent ceux de chacun des partenaires. L'AV constitue un cadre permettant de créer un environnement dans lequel on pourra entreprendre des activités de toutes sortes pour atteindre des résultats précis.

#### *Les partenariats comme capital social*

*Le capital social peut être considéré  
comme un réseau de relations  
sociales ou personnelles.*

La notion de « capital social » est étroitement liée aux concepts de « capital humain » et de « cohésion sociale ». Les auteurs d'études nationales et internationales sur le capital social ont tenté de donner une définition complète à l'expression (OECD, 2001). Pour comprendre la façon dont fonctionnent les partenariats, on pourrait se servir de la définition sommaire que voici : réseaux de relations sociales. Alors que la notion de « capital humain » est axée sur l'agent individuel, celle de capital social est axée sur les relations.

Étant donné que les institutions gouvernementales font partie intégrante de réseaux sociaux, elles ont un rôle central à jouer dans le développement et le maintien des conditions susceptibles de mener au bien-être communautaire et à la résolution des problèmes dans la collectivité et cela, plus spécialement dans les domaines de l'éducation et de la santé. Dans cette notion de capital social, la question des valeurs et de la participation est centrale. Par ailleurs, parmi les bienfaits des investissements dans le capital social figurent non seulement des bienfaits économiques, mais un renforcement de la cohésion sociale. Par sa nature, le capital social appelle du capital social, en ce que le processus est à la fois interactif et itératif.

*Les partenariats concourent à la création de capital social, internes et externes. Les mesures du capital social peuvent servir à évaluer la profondeur, la durabilité et la dynamique des partenariats.*

Un partenariat, comme celui institué dans le cadre l'AV, non seulement crée du capital social, mais il peut le réinvestir. Les interactions sociales sont des occasions d'acquérir des valeurs et des compétences par ceux qui élaborent les politiques comme par ceux qui sont touchés par ces dernières. Le capital social « concerne les rapports qui façonnent la réalisation du potentiel de capital humain, individuellement et collectivement » (Schuller, 2000). Par conséquent, le schéma de gouvernance dans le cadre de l'AV constitue un élément important dans l'atteinte continue de résultats positifs qui apportent non seulement une plus-value à des réalisations précises, mais fait en sorte que les problèmes futurs seront abordés en tirant profit du capital social déjà créé et sur les enseignements politiques tirés.

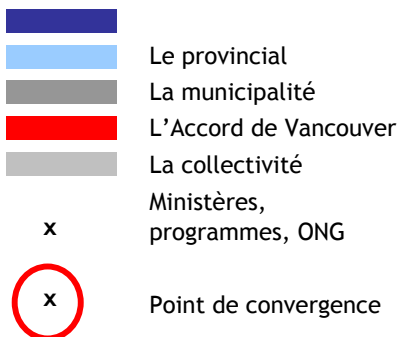
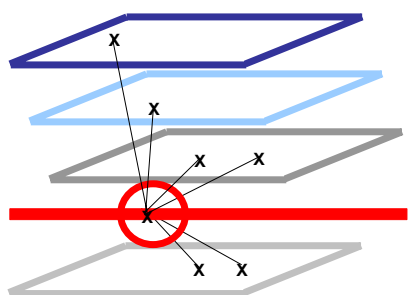
Un autre lien pouvant être fait concerne une étude, réalisée en 1999, qui s'intitule *Challenges and Opportunities in Applying a Population Health Approach to Mental Health Services*. L'hypothèse posée et selon laquelle des forces et facteurs extérieurs au système de santé influent sur la santé a été étayée par les résultats d'études sur la santé et le capital social. Ces études ont par exemple montré que le niveau d'instruction est le facteur le plus étroitement corrélé à la santé (Grossman, 2000). D'autres études ont mis en évidence une importante corrélation entre des mesures du capital social et le niveau de scolarité, la santé, la fraude fiscale et l'auto-évaluation du bien-être (Putnam, 2001).

Les mesures du capital social peuvent être appliquées aux partenariats eux-mêmes, par aider à évaluer la profondeur de ces derniers, leur dynamique et leur durabilité.

#### *Les partenariats comme réseaux de politiques*

La formulation et la mise en œuvre de politiques publiques et de programmes sont souvent perçues comme impliquant les

*Les partenariats peuvent être considérés comme des réseaux de politiques dynamiques et fluides qui convergent en un point pour assurer la prestation de services communs.*



*La gestion de réseaux est désormais une composante de la gouvernance. Étant donné que les réseaux se superposent à des hiérarchies existantes, il devient nécessaire d'instituer de nouveaux régimes de gestion et de reddition de comptes comme complément des structures et autorités en place.*

milieux politiques – une multitude d'acteurs qui partagent un ensemble d'intérêts dans un secteur de politique donné (Lindquist, 1992). Les réseaux de politiques sont formés par des acteurs dans le milieu politique qui s'unissent dans le cadre d'un dossier quelconque.

Le concept de réseaux de politiques se complexifie lorsqu'on l'applique à plusieurs ordres de gouvernement. Christopher Bryant (1999) a mis au point un modèle spatial permettant de mieux comprendre l'influence et les structures d'enjeux politiques qui interpellent plusieurs ordres de gouvernement, allant des administrations locales aux organismes internationaux (voir le graphique ci-contre, adapté pour les besoins de l'AV).

L'AV peut être considéré comme touchant au moins quatre dimensions – fédérale, provinciale, municipale et communautaire. À chaque dimension ou ordre de gouvernement est associé un ensemble d'acteurs, d'institutions, d'idées, d'organismes officiels ou spontanés et de réseaux (illustrés par un « x » dans le diagramme) qui interagissent avec les acteurs des autres ordres de gouvernement. Les réseaux convergent en un point de contact avec lequel la collectivité peut communiquer pour le service ou le programme. L'AV, point de convergence dans le diagramme ci-contre, est illustré par un « x » dans un cercle rouge.

Les réseaux de politiques sont à la fois dynamiques et fluides. Ils s'adaptent à l'évolution des situations ou des problèmes. Dans la mesure où des acteurs ou des organisations de la collectivité participent aux réseaux, il y aura, dans tout réseau de politiques, un certain nombre de relations pluridimensionnelles.

*La gestion des partenariats (nouveaux modèles de gouvernance)*

La création et le développement de partenariats comme celui mis en place dans le cadre de l'AV a eu pour conséquence de superposer des réseaux complexes à une organisation hiérarchique. Aussi faut-il instituer un nouveau régime de gestion et de reddition de comptes comme complément aux structures et autorités existantes. Parallèlement, nous vivons à un époque où la transparence est perçue comme le fondement de la confiance. La transparence engage la communication efficace des actions et des processus de manière à ce que ces derniers soient bien compris à l'intérieur comme à l'extérieur d'une organisation. Pour l'avenir, le défi consistera donc non pas à chercher à remplacer les hiérarchies et les autorités, mais plutôt des façons d'apporter les adaptations voulues pour régler les problèmes persistants eu égard à la gouvernance. Dans le cas de partenariats, la façon dont les réseaux sont gérés devient donc importante.

La gestion de réseaux est désormais au cœur de la gouvernance. Peu de services gouvernementaux, quel que soit l'ordre de gouvernement considéré, fonctionnent en autarcie. Pour qu'il y ait collaboration, il faut nécessairement que les rôles et les responsabilités aient été clairement établis et que la communication soit efficace. En général, on confiera à un organisme chef de file la réalisation d'un projet et ce sera lui, qui au premier chef, devra se décharger de l'obligation de rendre des comptes. Toutefois, lorsque des collaborateurs externes entrent en jeu, viennent-ils du gouvernement ou d'ailleurs, le nombre de relations augmentera comme les obligations redditionnelles.

Un partenariat engageant trois ordres de gouvernement crée des difficultés supplémentaires en ce que qu'il réunit les « réseaux gérés » de chacun des gouvernements en cause et tout un éventail de modèles et de méthodes de participation citoyenne. En cette période de prudence financière, on pourrait s'attendre que ce processus contribue à réduire sensiblement les chevauchements entre niveaux de

gouvernement ou encore permette une simplification, par une restructuration.

Les travaux de recherche et études réalisés jusqu'à maintenant n'ont mis en évidence que peu ou pas de modèles de gestion de réseaux. Les résultats d'études de cas menées dans des secteurs de politiques particuliers et dans le cadre d'autres expériences nous fournissent certains indices qui peuvent servir de lignes directrices dans l'élaboration d'un bon régime de gestion. Le lecteur trouvera dans les paragraphes qui suivent quelques-uns des éléments garants de la mise en place d'un bon cadre de gestion de réseaux :

- Élaborer des objectifs communs – les partenaires doivent tendre vers les mêmes objectifs.
- Se concentrer sur les résultats – de cette façon, la résolution de problèmes sera l'outil par lequel on s'emploiera à surmonter les obstacles et à relever les défis.
- Mettre au point un cadre de communication efficace et complet. Dans un contexte semblable, l'information, ce n'est pas simplement le pouvoir, c'est l'efficacité.
- Travailler en usant de son sens stratégique. Plus d'opportunités peuvent être créées de cette façon.
- Faire preuve d'un bon sens de l'organisation. Le leadership et la vision sont deux qualités essentielles, parmi les compétences de base que doivent posséder les gestionnaires du réseau.

*Un réseau bien géré et fructueux s'articule autour d'objectifs communs et est axé sur les résultats, le partage de l'information, une orientation stratégique commune. Ces caractéristiques sont soutenues par des compétences de gestion de base.*

La culture organisationnelle qui se développe autour d'un partenariat contribuera au succès de ce dernier. L'acquisition de compétences nouvelles pour l'exécution de diverses tâches représentera non seulement un important investissement en capital humain, mais rehaussera la qualité du capital social que l'on est à constituer. La gestion de réseaux dans le cadre d'un partenariat peut nécessiter la reconfiguration et le



remplacement de processus existants ainsi que l'atteinte des résultats qui revêtent de l'importance pour l'ensemble des parties concernées. L'engagement envers le changement est un processus à long terme qui doit être soutenu par les acteurs engagés dans le processus.

## 4 CONSTATATIONS et CONCLUSIONS

*« Dans bon nombre de centres urbains canadiens » la prise de décisions stratégiques manque actuellement de coordination et de cohésion (de sorte que les projets ne permettent de réaliser) le maximum d'avantages sociaux, économiques et environnementaux. »*

La stratégie urbaine du Canada - Un cadre d'action, novembre 2002.

L'AV constitue un curieux modèle pour régler les problèmes d'une grande ville moderne. En effet, les grandes villes ont engendré des milieux complexes dans lesquels coexistent des riches et des pauvres. Pour assurer le bien-être économique de la population et pour favoriser la cohésion sociale et des collectivités saines, il faut recourir à des approches novatrices.

La coordination et l'intégration sont les deux axes clés de l'étude *La stratégie urbaine du Canada - Un cadre d'action* (2002). Dans la stratégie proposée, on invitait le Premier ministre à désigner un ministre responsable des efforts fédéraux en région urbaine, et l'on faisait une priorité de la collaboration des différents ordres de gouvernements et des partenaires urbains. Dès le jour de son entrée en fonction, M. Martin a donné suite à ces recommandations en prenant les deux mesures suivantes : « nomination d'un secrétaire parlementaire auprès du Premier ministre, responsable tout spécialement des villes et chargé de la mise en œuvre d'un nouveau partenariat, et création d'un secrétariat au Bureau du Conseil privé chargé de seconder le Premier ministre et le secrétaire parlementaire ». Il apparaît donc clairement que les stratégies urbaines revêtent beaucoup d'importance pour la nouvelle administration fédérale.

*« L'AV est un outil qui permet à différents ordres de gouvernements de collaborer pour régler des problèmes communs (aux niveaux politique et bureaucratique), de se soutenir les uns les autres dans la réalisation d'objectifs communs et d'affecter des ressources ciblées à des secteurs d'importance stratégique. »*

Commentaire d'un représentant municipal durant les interviews.

L'AV a montré qu'il était un outil permettant efficacement de mobiliser les forces et les ressources requises pour résoudre les problèmes dans nos centres urbains. Depuis son adoption, il aura permis de coordonner l'intervention des trois ordres de gouvernement dans le quartier DTES, d'élaborer un plan stratégique intégré en bonne et due forme en consultation avec les acteurs concernés, et de faciliter la prise de décisions stratégiques qui auront, grâce à la collaboration, conduit à la prestation ciblée de services dans les quartiers désignés. L'AV fait par ailleurs œuvre de pionnier dans un nouveau domaine. On comprendra donc que tous les systèmes ne sont pas encore

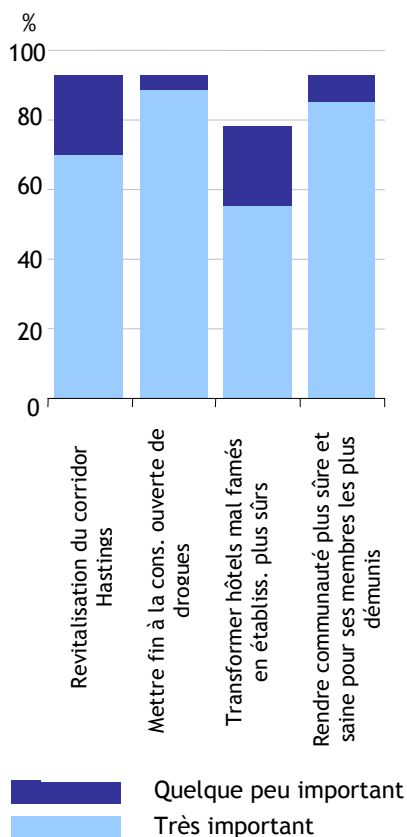
**Constatations : réussites de l'AV**

tout à fait au point. Les partenaires de l'AV continuent d'avoir du mal à se donner une définition commune de l'Accord, bien qu'ils aient intuitivement adopté un langage et des normes de conduite qui produisent des résultats. Il reste par ailleurs à régler différents problèmes de gouvernance, mais les équipes de gestion de l'AV continuent d'examiner des systèmes susceptibles de permettre de les corriger.

### Réussites de l'AV

L'AV a permis aux différents ordres de gouvernement de se donner des objectifs communs et d'amener divers organismes à collaborer pour relever des défis complexes.

Les intervenants clés interrogés se sont montrés très favorables au plan stratégique intégré de l'AV.



Les intervenants clés interrogés se sont montrés très favorables au plan stratégique intégré. L'appui manifesté au plan était généralisé, ce qui n'a rien de surprenant puisque la majorité des personnes interrogées considéraient que les quatre composantes du plan étaient interreliées et formaient un tout. Le plan stratégique intégré, qui a été élaboré ensemble par les collectivités et d'autres intervenants, a souvent été cité comme l'une des réussites de l'AV.

Parmi les autres exemples de réussite dont ont fait état le plus souvent les répondants figuraient le travail en collaboration par divers organismes ou représentants de programme (collaboration qui n'existait pas avant l'adoption de l'AV). Un répondant a donné l'exemple de la collaboration qui s'est établie entre l'Agence canadienne des douanes et du revenu, Développement des ressources humaines Canada, la direction des normes professionnelles du gouvernement britanno-colombien et le service de police et les inspecteurs immobiliers de Vancouver pour transformer les hôtels mal famés de la ville. Un autre exemple de réussite concerne la Vancouver Coastal Health Authority et le service de police de Vancouver. Avant l'adoption de l'AV, chaque organisme offrait des services aux toxicomanes en s'en tenant strictement à son

mandat. Après l'adoption de l'Accord (et des années d'expérience dans le cadre d'initiatives telles la Four Pillars Drug Strategy), les organismes ont coordonné leurs efforts de manière à ce que la toxicomanie soit considérée par les uns et les autres comme un problème touchant autant la santé que la sécurité publique.

Les réussites attribuables à l'AV montrent clairement que la coordination et la prise de décisions stratégiques peuvent donner de bons résultats dans les grandes villes canadiennes.

*L'AV est plus que la somme de ses parties*

L'AV a montré que la coordination de l'engagement de trois ordres de gouvernement en vue de la réalisation d'objectifs communs formait un tout supérieur à la somme de ses parties. L'examen des réponses fournies par les répondants permet d'apprécier l'importance des effets de ce « tout » – 78 % des intervenants clés ont dit que l'AV avait influé sur les objectifs de leur organisation et (ou) sur ses résultats. Cela dit, il est difficile de décrire ce « tout » ou cet « ensemble » parce que sa principale caractéristique est l'engagement, plutôt que l'autorité (il convient toutefois de souligner que les trois partenaires sont chacun investis d'une autorité), et parce que son but premier est la collaboration, plutôt que l'exécution de programmes. La façon traditionnelle de définir une organisation n'est donc pas utile en ce que l'AV ne découle pas d'une loi ou d'un programme.

*Les intervenants clés n'avaient pas une vue globale de l'AV. Des thèmes communs sont cependant ressortis des interviews. Et ces derniers reflétaient le « tout », l'Accord dans son ensemble, plutôt que ses parties. Parmi ces thèmes communs figuraient : le travail en collaboration en vue de la réalisation d'objectifs communs, les relations entre paliers de gouvernement, la participation communautaire et un engagement passionné.*

Pendant les interviews, la difficulté des répondants à décrire l'AV était évidente. Chaque répondant avait une perception très personnelle de ce qu'était l'AV, de sorte que l'image qui en était donnée était fragmentaire. N'ayant pas une idée de l'AV dans sa globalité, les répondants s'attardaient sur des projets précis ou sur le travail de comités, plutôt que sur l'essence de l'Accord proprement dit. Les documents témoignaient de la même fragmentation, ces derniers faisant état d'initiatives quelconques ou de réunions de comités. Les répondants souffraient manifestement du syndrome de l'éléphant : ils décrivaient un mur, une corde, un arbre, mais personne ne décrivait un éléphant.

Des thèmes communs sont tout de même ressortis des interviews, et ces derniers reflétaient l'ensemble plutôt que les parties de l'Accord. Parmi les thèmes évoqués par un nombre important de répondants figuraient : la coopération intergouvernementale, le travail d'équipe en vue de la réalisation d'objectifs communs et les relations entre

différents paliers de gouvernement. De plus, les répondants ont souvent évoqué les mêmes qualités, parmi les plus importantes : l'engagement passionné des participants. Enfin, les répondants se sont montrés heureux que les acteurs concernés aient pu partager des objectifs communs de même que des activités novatrices.

Un nombre appréciable de répondants ont dit vouloir impliquer la collectivité, mais ils ont dans le même temps affirmé ne pas avoir réussi à faire un tri systématique parmi les multiples groupes d'intérêts. Enfin, nous avons constaté les germes d'un langage commun. Par exemple, des projets ont souvent été décrits comme étant « dans l'esprit de l'AV » et la majorité des participants se sont dits extrêmement motivés, à tel point qu'ils « géraient l'AV sur le coin de leur bureau ».

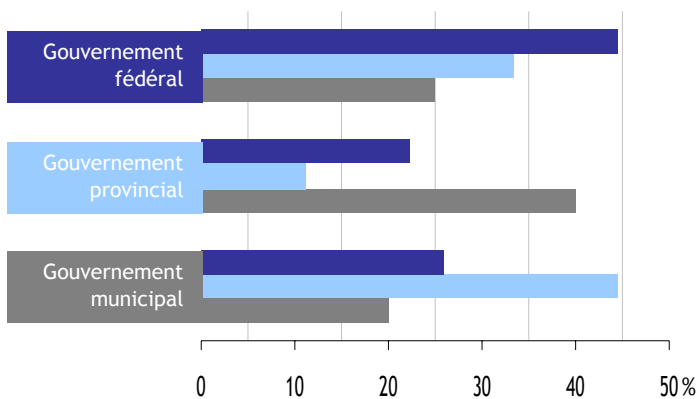
Les réponses obtenues dans le cadre des interviews confirment que les participants avaient établi une bonne collaboration. Deux mesures du capital social ont été utilisées pour déterminer si une réelle collaboration s'était établie entre les participants. Lorsque nous leur avons posé les questions suivantes : « À quelle fréquence vous et vos contacts à l'extérieur de votre organisation soutenez-vous vos efforts ou objectifs respectifs dans le cadre de l'AV? » et « À quelle fréquence changez-vous ou modifiez-vous le travail que vous effectuez eu égard à l'AV, compte tenu des enseignements tirés ou de l'information obtenue dans le cadre de votre collaboration avec les contacts extérieurs? », 85 % des personnes interrogées ont répondu « Très souvent » à la première question alors que 72 % ont donné la même réponse à la seconde. Ces réponses témoignent d'une très bonne collaboration entre les parties prenantes de l'AV.

Une autre mesure du capital social nous a permis d'établir l'existence de réseaux intergouvernementaux bien établis. Les intervenants clés ont été invités à indiquer les personnes (nom, titre, organisation) qui avaient été leurs contacts les plus

**L'AV est plus que la somme de ses parties**

utiles, à l'extérieur de leur organisation. Comme le fait voir le graphique ci-contre, tous les répondants ont fait état de contacts au sein des autres ordres de gouvernement. Les représentants provinciaux étaient plus nombreux que les autres à dire entretenir des liens au sein des autres ordres de gouvernement. En effet, 10 % seulement des contacts les plus utiles pour ces derniers étaient dans l'administration provinciale. Les intervenants fédéraux étaient toutefois relativement moins nombreux que les autres à faire état de contacts au sein des autres ordres de gouvernement (50 % des contacts les plus utiles pour ces répondants se trouvaient dans

*La collaboration est bonne entre les intervenants clés et les activités intergouvernementales est chose courante.*



n fédérale).

En revanche, les représentants municipaux étaient relativement plus nombreux que les autres à faire état de contacts au sein des autres ordres de gouvernement. Pour leur part, ces contacts étaient plus fréquents au sein du gouvernement provincial qu'au sein du gouvernement fédéral (voir graphique à la page précédente).

Si nous examinons les thèmes et les normes de conduite dont ont fait état les répondants, il est clair que les intervenants ont

l  
 ,  
 a  
 d  
 m  
 i  
 n  
 i  
 s  
 t  
 r  
 a  
 t  
 i  
 o

intuitivement choisi un langage et des schémas d'interaction qui soutiennent leurs objectifs. Leur perception de ce qu'est l'Accord de Vancouver (que nous avons plus tôt appelé « tout » ou « ensemble ») est implicite et donc, difficile à décrire pour eux. Toutefois, pour assurer la pérennité de l'Accord, il serait utile, pour des raisons d'efficacité, de voir à l'élaboration d'une définition commune de sorte que les réussites qui naîtront de l'AV ne dépendent pas de la personnalité et de la compréhension instinctive des participants actuels. L'adoption d'un paradigme politique pour concrétiser ou donner corps aux normes de conduite existantes (question dont nous avons déjà parlé) contribuera, à long terme, à soutenir l'AV et à s'assurer que le capital social accumulé au cours des trois dernières années et demie sera réinvesti.

*Un paradigme politique portant sur l'engagement et la collaboration, une fois formulé, ne viendrait pas remplacer l'AV et n'exigerait pas non plus que ce dernier soit réécrit. Comme le plan stratégique intégré de l'AV, il viendrait compléter et enrichir l'Accord.*

Des paradigmes politiques ont à l'occasion été utilisés à bon effet au sein du gouvernement fédéral. Le développement durable en est un exemple. Le concept de développement durable est un peu flou, mais les ministères fédéraux sont néanmoins tenus d'élaborer des stratégies de développement durable (SDD), ce qui engage la codification de normes de conduite mesurables dans le cadre de l'élaboration de plans d'action. Parce qu'elles sont mesurables, les normes associées aux SDD peuvent être évaluées. Par conséquent, les enseignements tirés de la mise en œuvre de ces stratégies peuvent être retenus dans le processus d'amélioration continu.

Un paradigme politique portant sur l'engagement et la collaboration, une fois formulé, ne viendrait pas remplacer l'AV et n'exigerait pas non plus que ce dernier soit réécrit. Dans l'optique du développement et de l'évolution de l'AV, il pourrait être considéré comme faisant partie de la progression de ce partenariat novateur.



### *Questions liées à la gouvernance*

Il reste à aborder quatre questions touchant à la gouvernance :

1. Critères en matière de prise de décisions.
2. Participation communautaire.
3. Structure d'autorité.
4. Évaluation.

#### 1. Critères en matière de prise de décisions

*Des critères explicites doivent être établis pour deux types de décisions – les décisions du Comité de gestion de l'AV, et les décisions concernant les projets à entreprendre dans le cadre de l'AV.*

Des critères explicites doivent être établis pour deux types de décisions – les décisions du Comité de gestion de l'AV, et les décisions concernant les projets à entreprendre dans le cadre de l'AV.

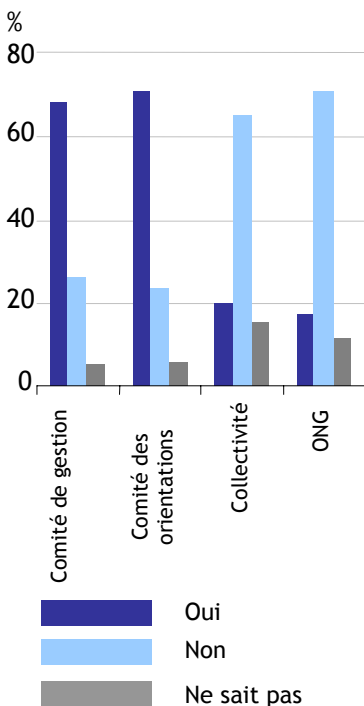
Pour que le processus décisionnel soit transparent, il faut des normes. L'établissement de critères pour guider les décisions que prendra dans l'avenir le Comité de gestion permettrait de renforcer la confiance entre les parties prenantes de l'AV, et du même coup fortifier le partenariat et les réseaux de politiques. Cela aiderait aussi les groupes de travail dans les fonctions qu'ils exercent et continueront d'exercer, à savoir l'élaboration de propositions de projet concrètes. Toutefois, il faudra tenir compte d'une foule de facteurs intervenant dans les processus décisionnels. Toute norme qui serait établie devrait tenir compte de ces facteurs, à plus forte raison si, parmi les participants, on compte quelques sceptiques.

Des critères définissant le genre de projets pouvant être entrepris dans le cadre de l'AV pourraient aider les participants et participants potentiels à élaborer des modalités pour la prestation conjointe de services. De plus, de tels critères permettraient de clarifier les relations entre l'AV et les autres projets mis en œuvre dans le DTES. Un exemple qui vient spontanément à l'esprit est le Community Development Project (CDP, projet de développement communautaire). Dans le rapport d'étape le plus récent, on dit que le lien entre les deux initiatives n'a pas été clarifié, mais que les parties intéressées

étaient plus conscientes et plus à l'aise en ce qui concerne leurs rôles respectifs (Coyne, 2003, page 32).

Le personnel affecté au CDP est sans doute plus à l'aise du fait que certains de ses représentants font partie des groupes de travail de l'AV, ce qui leur permet de participer au processus mis en place par l'AV. Des critères explicites sur les projets pouvant être entrepris dans le cadre de l'AV clarifieraient encore la relation.

*Les intervenants clés ont dit que les rôles et responsabilités de la collectivité et des ONG n'avaient pas été clairement définis.*



## 2. Participation communautaire

Bien qu'il s'agisse d'un des grands principes de l'AV, une stratégie de participation communautaire n'a pas été clairement définie. L'AV concerne un grand nombre de communautés et d'associations d'affaires ou d'associations sectorielles, d'ONG, d'organismes et d'autres groupes voués à l'amélioration des conditions socio-économiques dans le DTES. Les deux tiers des intervenants clés ont affirmé que les rôles et responsabilités de ces groupes n'avaient pas été clairement définis, contrairement à ce qui a été fait pour le Comité de gestion et le Comité des orientations. Cela ne signifie pas que la collectivité (au sens large) n'est pas impliquée. En fait, les données disponibles autorisent à penser le contraire, bien que le schéma de cette implication ne reflète pas une approche inclusive, intégrale, à laquelle s'attendent certains groupes communautaires.

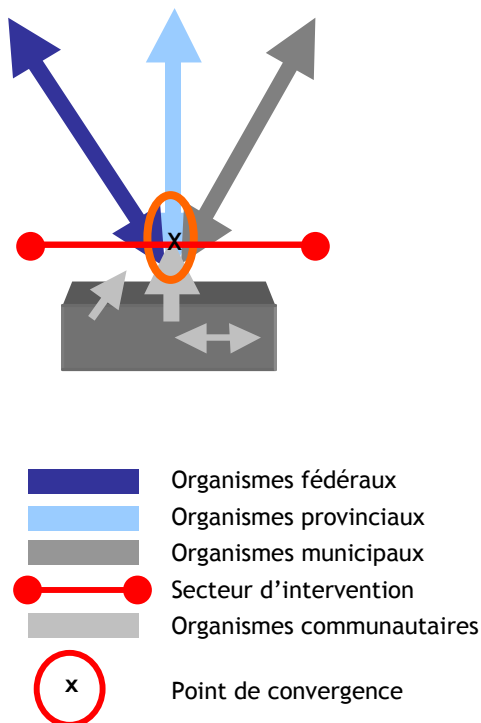
Pour résoudre cette question, il faudrait, premièrement, faire la distinction entre les genres de rôles qu'une communauté ou une ONG pourrait jouer dans le cadre du processus de gouvernance de l'AV. Cela peut aller d'un rôle assez passif, comme celui de client, à un rôle actif dans la prise de décisions. Deuxièmement, il s'agirait de déterminer là où chaque type de participation ou d'implication est appropriée ou désirée. Aux termes de l'AV, seuls des représentants gouvernementaux peuvent siéger au Comité de gestion et au

Comité des orientations, de sorte qu'une participation pleine et entière de la collectivité dans la prise de décisions à ces niveaux-là est impossible. Troisièmement, il s'agirait de décrire les rôles des communautés et ONG (beaucoup de communautés ou d'ONG sont actives au sein des groupes de travail, par exemple) et de noter quelles communautés et quelles ONG jouent plus d'un rôle. Au bout du compte, on pourra construire un modèle de participation communautaire, lequel sera fondé sur des rôles et des responsabilités clairement définis.

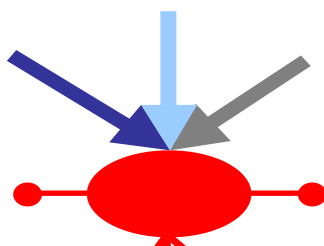
### 3. Structure d'autorité

L'AV a été conçu pour favoriser la coopération. Cette approche (que nous appelons « modèle d'autorité distributive »), grâce à sa souplesse, permet à de nombreux décideurs et gestionnaires de prendre part aux décisions, dans leur propre secteur de compétences, cela va de soi, mais aussi dans celui de leurs partenaires et cela, à l'aide de mécanismes de financement existants. Une des conséquences de cette approche est qu'elle alourdit considérablement la charge de travail des gestionnaires intermédiaires et supérieurs.

Modèle d'autorité partagée



Modèle d'autorité déléguée



À l'heure actuelle toutefois, on semble pencher vers une structure plus centralisée. Cette approche (qu'on appelle « modèle d'autorité déléguée ») institue une entité distincte pour la gestion du financement, lequel provient d'un fonds dédié. Une des conséquences de cette approche est la perte de souplesse et d'horizontalité.

#### *Autorité partagée*

L'AV a souligné la nécessité d'assurer une participation complémentaire nationale, régionale et locale à la prestation de services et précise que l'importance de la participation de chacun serait déterminée par la collaboration (voir les sections Objectifs de l'Accord et Principes directeurs). Dans ce modèle d'autorité partagée, plusieurs décideurs et fournisseurs de

services indépendants assument la responsabilité de leurs propres programmes ou mandats, mais se donnent la main à un point de convergence (ce dernier est indiqué par un « x » encerclé de rouge dans le diagramme ci-contre).

Il y a convergence quand les partenaires de l'AV décident que la population sera mieux servie s'ils unissent ou établissent des passerelles entre leurs programmes. Chaque acteur apporte à la table une contribution en nature et en espèces et, grâce à la collaboration, on assiste à la naissance d'une initiative coordonnée complémentaire. L'application du principe de responsabilité est, dans une large mesure, assuré par les systèmes de reddition de comptes des différents intervenants (ces derniers sont représentés dans le diagramme par les flèches bidirectionnelles).

#### *Autorité déléguée*

Dans un modèle d'autorité déléguée (Centraide est un exemple), plusieurs décideurs indépendants conviennent de transférer l'autorité et les fonds à une entité distincte. Dans ce genre de modèle, l'autorité déléguée choisit les bénéficiaires du financement et décide du montant du financement ainsi que du système de reddition de comptes qui régira les rapports entre elle-même et les bénéficiaires. Le domaine d'intervention commune relève donc entièrement de l'autorité déléguée, et l'on constate souvent un manque de collaboration horizontale entre les bénéficiaires du financement.

#### *L'AV à un point tournant*

*L'AV en est à un point tournant. Une décision doit être prise : ou bien on conserve le modèle initial (modèle d'autorité partagée), ou bien on adopte un modèle d'autorité déléguée (dans lequel les décisions et la surveillance sont centralisées).*

L'AV en est à un point tournant. Les équipes de gestion de l'AV sont aux prises avec une décision, laquelle est la conséquence non souhaitée de la mise en place d'un financement dédié. La question est donc de savoir si l'AV :

- continuera de fonctionner de la façon prévue à l'origine, c'est-à-dire par le recours aux partenariats pour coordonner l'action des trois ordres de

gouvernement et par la mise en œuvre de décisions stratégiques cohérentes pour améliorer le bien-être de la population de Vancouver), ou

- deviendra un organisme de financement parmi d'autres, c'est-à-dire parmi la foule de ministères, de services et d'organismes gouvernementaux impliqués dans le DTES.

Bref, la question est de savoir si l'on délaissera un modèle de prise de décisions en commun pour retenir un modèle dans lequel les décisions et la surveillance sont centralisés.

Si l'AV continue de s'appuyer sur des partenariats, alors il continuera d'être l'un des meilleurs exemples de la façon dont la Stratégie urbaine du Canada peut être mise en œuvre. L'AV est un modèle dont on peut s'inspirer pour définir des normes pour la réalisation d'initiatives individuelles, facilitant ainsi la collaboration horizontale.

Si l'on décide en quelque sorte de transformer l'AV en « holding », il faudra alors se pencher sur diverses questions. Par exemple, quels seront, précisément, les pouvoirs qu'exerceront ou que devraient exercer l'autorité déléguée? La délégation aura-t-elle été faite de manière appropriée par chacun des trois ordres de gouvernement? Quel rôle devra exercer l'autorité déléguée responsable de l'AV?

La plupart des intervenants clés interviewés dans notre étude ont insisté sur les bienfaits auxquels avaient donné lieu les partenariats institués dans le cadre de l'AV. Parmi ces bienfaits, ils ont souligné la coopération et l'établissement de relations entre les trois ordres de gouvernement ainsi que le partage d'objectifs et de processus de planification stratégique.

*Globalement, l'expérience a montré que lorsque l'objectif visé était la prestation de services intégrés, l'argent n'était pas une solution.*

Cela dit, un représentant de la Ville de Vancouver a affirmé qu'il était difficile d'amener la collectivité à s'impliquer en l'absence de financement. Beaucoup de participants ont dit avoir à l'occasion été frustrés des efforts devant être faits pour coordonner le travail des gestionnaires hiérarchiques. Depuis trois ans, on a souvent entendu dire que le financement dédié serait le remède qui guérirait tous les maux dont pouvait souffrir l'AV. Dès l'automne 2000, par exemple, dans un sondage, les membres des sous-comités de l'AV ont adressé les critiques suivantes à l'Accord : absence de financement distinct, absence de plan stratégique rigoureux, processus de coordination encombrants et décisions politisées. Ces maux ont dans l'ensemble été corrigés, au fur et à mesure que les parties prenantes de l'AV prenaient de l'expérience, et cela, sans financement dédié.

*« L'AV est un outil qui permet aux gouvernements de se donner la main et de tirer dans la même direction pour obtenir des résultats. Nous devons adopter davantage d'initiatives en ce sens. »*

Commentaire d'un représentant municipal durant les interviews

L'expérience a montré que l'argent n'est pas une panacée lorsque l'objectif est la prestation de services intégrés. Le travail des Neighbourhood Integrated Service Teams, à Vancouver, et l'accord de développement urbain hors fonds, à Edmonton, en témoignent. Comme l'a affirmé l'un des représentant municipaux : « L'AV permet aux gouvernements d'exploiter les occasions qui se présentent à eux de tirer dans la même direction pour accomplir un travail. Nous devons adopter davantage d'initiatives en ce sens. »

#### 4. Évaluation

L'évaluation des résultats est une composante essentielle du cycle de gestion (planifier, mettre en œuvre, évaluer et donner de la rétroaction). En termes très simples, les résultats sont mesurés en regard des objectifs et en se posant les deux questions suivantes : Que fallait-il accomplir? Qu'est-ce qui a été accompli?

*L'évaluation de l'AV s'est révélée un défi, du fait essentiellement qu'une distinction claire n'a pas été faite entre les résultats des projets et les résultats des partenariats.*

L'AV, toutefois, pose un défi en ce qu'il ne s'agit pas d'un programme traditionnel exécuté par un ministère où l'on peut, une fois les services dispensés, évaluer les intrants, extrants et résultats obtenus suivant une progression linéaire. L'AV n'a pas été conçu en vue de la mise en oeuvre ou de la prestation de services et de programmes, et cela influe, il va sans dire, sur la façon dont une évaluation est menée. L'AV doit être évalué en fonction des résultats obtenus par plusieurs ministères, ayant chacun un mandat et des attributions propres, mais dans le même temps des clients et des intérêts communs, et ayant uni leurs efforts pour partager de l'information, déterminer les priorités et coordonner une action conjointe.

La distinction entre « programmes » et « projets » et l'AV dans sa globalité (que nous avons appelé « tout » ou « ensemble ») n'a pas été définie avec clarté au cours des trois dernières années et demie. Ce manque de clarté a engendré une certaine confusion en ce qui concerne la nature de ce qui doit être évalué.

*Jusqu'à maintenant, les évaluations ont porté sur les projets, ce qui n'est sans doute pas dénué d'intérêt. Toutefois, l'AV proprement dit n'a pas encore été évalué.*

Cette confusion est évidente depuis le début, c'est-à-dire depuis la conception même de l'AV. Par exemple, dans le rapport sur l'ébauche de l'AV, document intitulé *Report of the Community Review* (1999), on disait ce qui suit : « En ce qui concerne le 12<sup>e</sup> principe directeur de l'AV (qui porte sur l'évaluation de programmes), la collectivité a exprimé le besoin d'évaluer les programmes existants au même titre que les nouveaux programmes. Si les organisations ou les programmes ne produisent pas les résultats attendus, il faudrait supprimer le financement ou modifier les programmes. » (traduction libre, page 5). Ainsi, dès le départ, l'accent a été mis sur l'évaluation de projets ou de programmes, plutôt que sur le partenariat institué par l'Accord, et les efforts d'évaluation faits jusqu'à maintenant ont essentiellement porté sur les résultats de projets. Bien que

cette approche ne soit pas dénuée d'intérêt, elle ne permet pas de mesurer l'efficacité de l'AV, proprement dit.

En 2001, une étude a été commandée pour examiner une méthode globale d'évaluation de l'AV (VA: *Measuring Performance*). À la lecture de cette étude, la difficulté à faire la distinction entre projets et programmes, d'une part, et les résultats de l'AV, d'autre part, saute à nouveau aux yeux. Au bout du compte, l'étude recommande 1) qu'un programme de surveillance soit établi pour suivre les indicateurs socio-économiques dans le DTES (ce qui a été fait) et 2) que les principes de l'Accord servent de critères d'évaluation du processus institué par l'AV. L'accord de développement urbain de la Ville de Winnipeg a été cité comme exemple en vue d'une évaluation fondée sur les principes.

La difficulté à laquelle se sont ensuite heurtées les équipes de gestion de l'AV était la suivante : comment évaluer les 12 principes directeurs, qui sont formulés en termes très généraux, comme il se doit dans des ententes semblables. Non seulement les principes font-ils état de tout un éventail de valeurs (communautés diversifiées, sexe et diversité culturelle, aires du patrimoine, et participation), processus (prestation adéquate des services et des programmes, planification stratégique, communications, innovation, bâtir sur le travail qui a déjà été accompli, partenariats et évaluation), mais aussi des résultats recherchés (développement économique durable à Vancouver), ils sont décrits dans une terminologie non mesurable.

*Les résultats de l'AV doivent être évalués en fonction d'un ensemble d'exigences mesurables décrites dans un cadre de gouvernance. Les résultats recherchés seront exprimés sous forme de collaborations et de réseaux d'organismes sociaux, par exemple, et d'indicateurs, comme ceux utilisés dans la présente étude de cas.*

Ce qui manque, c'est donc un ensemble de normes mesurables qui, nous l'avons déjà souligné, serviront utilement à la gestion au jour le jour, mais aussi dans l'évaluation de partenariats, comme ceux institués dans le cadre de l'AV. Des normes semblables doivent figurer dans le modèle de gestion horizontale ou cadre de gouvernance. Les normes entreront donc en ligne de compte dans la définition des objectifs et



serviront de point de départ dans l'établissement des indicateurs pour l'évaluation de la stratégie mise en place dans le cadre de l'AV. Les mesures de capital social que constituent les collaborations et les réseaux de politiques (que nous avons décrits) sont deux exemples d'indicateurs qui pourraient être retenus.

## 5 RECOMMANDATIONS

Dans la section Constatations et conclusions, nous avons jeté les bases de ce qui doit constituer la première étape d'un processus d'évaluation : l'établissement d'un cadre de responsabilité et d'un cadre d'évaluation.

L'environnement dans lequel est mis en œuvre l'AV est très dynamique. Il sera toutefois important d'avancer et de passer aux prochaines étapes du processus. Pour assurer la viabilité à long terme de l'AV et pour faire en sorte que l'Accord demeure l'un des exemples les plus brillants de la façon dont la collaboration et l'engagement peuvent permettre de surmonter les défis qui ne manquent pas de se poser dans les grands centres urbains, nous recommandons ce qui suit :

1. *Qu'un modèle de gestion horizontale – un cadre de gouvernance – soit conçu pour compléter l'AV, modèle fondé sur un nouveau paradigme politique reconnaissant explicitement que l'Accord est à l'origine d'un partenariat dynamique et engagé ayant pour mission de répondre aux besoins de la collectivité.*
2. *Que le cadre de gouvernance (modèle de gestion horizontale) améliore le cadre de l'AV et établisse des exigences mesurables en définissant :*
  - *les relations;*
  - *les rôles et les responsabilités;*
  - *les critères et processus devant présider à la prise de décisions;*

- les objectifs et processus de réflexion stratégiques;
- un modèle de participation communautaire;
- les obligations redditionnelles.

*Le cadre doit être axé sur l'avenir, et il doit exploiter les succès obtenus jusqu'à maintenant grâce à l'AV.*

3. *Que les partenaires de l'AV soient invités à concevoir, pour eux-mêmes et pour la collectivité, une devise, en se fondant sur le paradigme politique du cadre de gouvernance (modèle de gestion horizontale), c'est-à-dire une petite phrase exprimant clairement la raison d'être de l'Accord.*
4. *Que parallèlement à la conception du cadre de gouvernance, on envisage la rédaction de trois courts guides sur ce dernier pour expliquer aux partenaires de l'AV et aux membres de la collectivité quand participer, comment les services sont intégrés et comment gérer leur participation. Plus précisément, ces guides consisteraient en :*
  - a. *Une liste de critères décrivant le genre de projets qui s'intégreraient bien dans le cadre de l'AV;*
  - b. *Un diagramme permettant de visualiser les objectifs communs, et le caractère intégré des projets et activités retenus pour apporter des solutions aux problèmes mis en évidence;*
  - c. *Une description des compétences que devront posséder les gestionnaires participant à la mise en œuvre de l'AV. Parmi ces compétences, mentionnons :*
    - *leadership, vision, aptitude à motiver;*
    - *aptitude à résoudre les problèmes dans un environnement pluridimensionnel complexe;*
    - *aptitude à gérer des réseaux;*
    - *aptitude à penser de manière non linéaire;*

- *engagement en matière de changement, d'innovation et de diversité;*
- *aptitude à la communication.*

5. *Qu'une évaluation des résultats de l'AV soit effectuée suivant les critères mesurables définis dans le cadre de gouvernance. Les indicateurs doivent être choisis expressément pour déterminer comment les partenariats ont fonctionné (il faudra inclure des mesures du capital social).*

Il ne reste que 14 mois avant que l'AV ne vienne à échéance le 9 mars 2005. Aussi, le temps commence-t-il à presser. Cela dit, il est possible de construire un cadre de gouvernance et de faire une évaluation dans les temps prévus. L'une et l'autre actions faciliteraient la prise de décisions en prévision de mars 2005.

Nous suggérons le calendrier suivant :

*Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2004*

- Préparer un document décrivant un cadre de gouvernance dans ses grandes lignes et contenant un préambule donnant un aperçu du paradigme politique.
- Décrire le réseau de politiques de l'AV et élaborer divers modèles possibles de participation communautaire.
- Travailler avec l'équipe de coordination de l'AV à la description des processus existants en matière de planification et de prise de décisions.
- Rédiger un avant-projet de cadre de gouvernance.
- Tenir un atelier sur cet avant-projet avec le Comité de gestion de l'AV.

*Du 1<sup>er</sup> avril au 30 juin 2004*

- Définir des objectifs et les résultats sur lesquels portera l'évaluation, en se fondant sur l'avant-projet de cadre de gouvernance.
- Mettre la dernière main à l'avant-projet.

- Consulter les intervenants clés.
- Commencer l'évaluation.

*Du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2004*

- Mettre la dernière main au cadre de gouvernance.
- Entreprendre la rédaction des guides d'accompagnement.
- Terminer l'évaluation.
- Concevoir un slogan et une stratégie de communication.
- Consulter les intervenants clés.

*Du 1<sup>er</sup> octobre au 31 décembre 2004*

- Solliciter l'approbation de l'AV auprès des trois ordres de gouvernement, après mars 2005.

*Du 1<sup>er</sup> janvier au 9 mars 2005*

- Préparer les documents voulus relativement à l'AV après mars 2005.
- Annoncer la décision prise quant à l'avenir de l'AV.

# **Dans l'esprit de L'ACCORD DE VANCOUVER — Étude de cas sur la gouvernance**

## **Recommandations et plan d'action — mai 2004**

L'Accord de Vancouver exécutera la documentation des processus actuels de prise de décisions et de participation communautaire et indiquera l'information dont a besoin le comité de gestion de l'Accord pour pouvoir débattre utilement des nouveaux processus et structures de gouvernance conduisant au renouvellement.

## **ANNEXE A :**

### **LISTE DES RÉPONDANTS CLÉS** dans les interviews réalisées pour l'étude de cas

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada  
**Arдах Paxton-Mann**  
Sous-ministre adjoint

Ville de Vancouver  
**Judy Rogers**  
Directrice municipale

Développement des ressources humaines Canada  
(DRHC)  
**Lynn Jackson**  
Directrice

Service de police de Vancouver  
**Jamie Graham**  
Chef de police

Bureau du premier ministre  
**Robin Tourangeau**  
Conseillère en politique sociale

**Donna Mitchell**  
(ancienne sous-ministre adjointe, Diversification  
de l'économie de l'Ouest Canada)

Industrie Canada  
**JP Roy**  
Directeur des communications (anciennement à  
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada)

Ville de Vancouver  
**Wendy Au**  
Gestionnaire des projets communautaires

Accord de Vancouver  
**Isobel Donovan**  
Coordinatrice exécutive

Ville de Vancouver  
**Donald MacPherson**  
Coordinateur de la politique de lutte contre la  
toxicomanie

United We Can  
**Ken Lyotier**  
Gestionnaire

PEACH  
**Mary Morgan**  
Directrice exécutive

Ministère britanno-colombien de la Condition féminine et  
des Affaires communautaires et autochtones  
**Brian Dolson**  
Sous-ministre adjoint

Santé Canada  
**Shirley Chan**  
Directrice régionale

Bureau du Conseil privé, Canada  
**Adam Ostry**  
Directeur général, Groupe de travail sur les villes

Bureau du Conseil privé, Canada  
**Fred Caron**  
Sous-ministre adjoint

**Elaine Scott**  
Retraitée (anciennement à Santé Canada)

**Linda Charles**  
Retraitée (anciennement à DRHC)

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada  
**John Hansen**  
Gestionnaire, collectivités durables (villes)

Ministère britanno-colombien de la Condition féminine et  
des Affaires communautaires et autochtones  
**Fay Weller**  
Directrice, Accord de Vancouver

Ville de Vancouver  
**Jacqui Forbes-Roberts**  
Directrice générale, Services communautaires

Ville de Vancouver  
**Nathan Edelson**  
Planificateur principal, Direction de la planification (y  
compris pour le Downtown Eastside)

PEACH  
**Peter Fairchild**  
Consultant

Justice Canada  
**Stuart Whitly**  
Directeur régional, pour la Colombie-Britannique,  
Programmes et intégration

Développement des ressources humaines Canada  
(DRHC)  
**Al Thiessen**  
Directeur

Ville de Vancouver  
**Stephen Leary**  
Adjoint de direction du maire

Vancouver Coastal Health Authority  
**Heather Hay**  
Directrice, Collectivité de Vancouver

Vancouver Foundation  
**Richard Mulcaster**  
Directeur de programme

Service de police de Vancouver  
**Bob Rich**  
Directeur adjoint de police

Députée, Canada  
**Hedy Fry**  
(anciennement Secrétaire d'État, Condition  
féminine)

Ministère britanno-colombien de la Santé  
**Andy Hazelwood**  
Sous-ministre adjoint, Politique de la santé



## **ANNEXE B :**

# **GUIDE POUR LA CONDUITE DES INTERVIEWS**

N° Guide pour la conduite des interviews - Questions

---

- KI 1 À votre avis, à quelles fins l'Accord de Vancouver a-t-il été conçu? Que devait-il permettre d'accomplir? Avait-il d'autres objectifs?
- KI 2 Au meilleur de votre connaissance, qui a été l'instigateur de l'Accord de Vancouver? Quel était le problème ou quels étaient les problèmes que l'Accord devait permettre de corriger? Qui soutenait l'Accord? D'autres personnes se sont-elles par la suite jointes aux partisans de l'Accord? Qui? Comment?
- KI 3 L'Accord de Vancouver énumère 12 principes directeurs. Veuillez indiquer l'importance relative de chacun des principes suivants, selon une échelle allant de 1 à 5, « 1 » correspondant à Sans importance et « 5 », à Très important.
- KI 4 L'Accord de Vancouver a été signé en mars 2000. Pensez-vous qu'il y a eu, depuis, des changements dans les priorités des participants?
- KI 5 Ont-elles changé considérablement, quelque peu, ou pas du tout?
- KI 6 Veuillez donner des exemples des changements, dignes de mention, apportés aux priorités.
- KI 7 L'AV est un accord tripartite engageant la participation de nombreux acteurs. Qui, selon vous, doit répondre des politiques et priorités définies dans l'Accord? La stratégie instituée dans le cadre de l'AV pour le DTES comporte quatre axes stratégiques. Quand je les énumérerai, veuillez me dire l'importance que chacun de ces axes revêt à vos yeux. (« 1 », Sans importance et 5, Très important).
- KI 8 Encore une fois, reconnaissant que l'AV est un accord tripartite engageant la participation de nombreux intervenants, à qui, selon vous, a été confiée la responsabilité de la mise en oeuvre de l'AV?
- KI 9 Comment *votre* organisation décide-t-elle du ou des projets à entreprendre dans le cadre de l'AV?
- KI 10 Quel rôle (il peut y en avoir plus d'un), votre organisation joue-t-elle en ce qui concerne l'AV?
- KI 11 Veuillez décrire brièvement les rôles et responsabilités des groupes suivants : Comité de gestion, Comité des orientations, collectivité, ONG.
- KI 12 D'après vous, les rôles et responsabilités (obligation redditionnelle) de chacun de ces groupes ont-ils été clairement définis?
- KI 13 Considérez-vous comme contraignantes pour votre organisation les décisions du Comité de gestion?
- KI 14 Considérez-vous comme contraignantes pour votre organisation les décisions du Comité des orientations?
- KI 15 Qui sont, à l'extérieur de votre organisation, les personnes ayant constitué les contacts les plus utiles aux fins du travail effectué dans le cadre de l'AV? Je vous demanderais de me donner vos trois principaux contacts et de m'indiquer l'organisation à laquelle ils appartiennent ainsi que leur titre ou leur poste.
- KI 16 À quelle fréquence vous et vos contacts à l'extérieur de votre organisation soutenez-vous vos efforts ou objectifs respectifs dans le cadre de l'AV?
- KI 17 À quelle fréquence changez-vous ou modifiez-vous le travail que vous effectuez eu égard à l'AV, compte tenu des enseignements tirés ou de l'information obtenue dans le cadre de votre collaboration avec les contacts extérieurs?
- KI 18 D'un point de vue strictement organisationnel (c'est-à-dire, de l'obligation de rendre des comptes), si les objectifs politiques de l'AV ne sont pas atteints, quelles en seront, le cas

N° Guide pour la conduite des interviews - Questions

---

- échéant, les conséquences pour votre organisation? Quelles seront les conséquences, le cas échéant, pour les autres organisations?
- KI 19 Quels seront les bienfaits de l'Accord pour votre organisation si les objectifs visés par ce dernier sont atteints? Et pour les autres organisations?
- KI 20 Quelles sont, selon vous, les trois principales réalisations attribuables à l'AV?
- KI 21 Comment ces réalisations touchent-elles votre organisation?
- KI 22 Quelle est, selon vous, l'anecdote la plus intéressante dont vous pouvez nous faire part au sujet de l'AV?
- KI 23 Dans votre organisation, qui doit rendre des comptes en ce qui concerne l'AV? Combien de personnes, à peu près, sont engagées dans des activités dans le cadre de l'AV?
- KI 24 Comment le travail effectué dans le cadre de l'AV est-il évalué et suivi pour s'assurer que les objectifs sont atteints?
- KI 25 À qui a-t-on confié la surveillance ou le suivi?
- KI 26 En quoi consisterait pour vous la réussite de l'AV?
- KI 27 Des événements extérieurs ont-ils influé sur les résultats de l'AV? Dans l'affirmative, quels sont-ils et comment ont-ils influé sur les résultats de l'Accord?
- KI 28 L'AV a-t-il influencé les objectifs ou les résultats de votre organisation? Dans l'affirmative, lesquels et comment?
- KI 29 Pour nous aider à adapter le cadre de responsabilité et d'évaluation de l'AV, nous voulons vous poser quelques questions sur les éléments que vous voulez voir mis de l'avant. Par exemple, parmi les sept possibilités suivantes, veuillez m'indiquer la priorité que vous accorderiez à chacune (« 4 », Priorité élevée, et « 1 », Pas de priorité)
- KI 30 Quels résultats ou aspects de l'AV serait-il important d'inclure dans un cadre de responsabilité? Dans un cadre d'évaluation?
- KI 31 Y a-t-il d'autres sujets dont vous voudriez parler?
- KI 32 Avez-vous des questions pour nous, en notre qualité d'évaluateurs?
- KI 33 Y a-t-il d'autres personnes à qui, selon vous, nous devrions parler dans le cadre de cette évaluation?
- KI 34 Sur quelles études ou sur quels travaux de recherche faudrait-il se pencher dans le cadre de l'examen de l'AV?

**ANNEXE C:**

**RÉFÉRENCES CHOISIES**

- Armstrong, Jim et Robin Ford. *Public Sector Innovations and Public Interest Issues*, décembre 2000, <http://www.innovation.cc/discussion-papers/ps-innovation-public-interest.htm>
- BC Centre for Excellence in HIV/AIDS, Centre for Health Evaluation and Outcome Sciences (CHEOS) et Karyo Communications. *Work Plan to Assess Neighbourhood Impact of Four Health Service Initiatives in Vancouver's Downtown Eastside*, présenté au Neighbourhood Liaison Committee, date non connue.
- Beers, David. « There's no going back. », pour *le Vancouver Sun*, novembre 2000.
- Bent, Stephen, Kenneth Kernaghan et D. Brian Marson. *Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques*, Ottawa, CCG, 1999.
- Bryant, Christopher R. « Community Change in Context », 1999, dans John T. Pierce et Ann Dale, *Communities, Development and Sustainability across Canada*, Vancouver: UBC press, pp. 69-89.
- Butterfield, Paul. *History of Vancouver's Neighbourhood Integrated Service Teams (discours)*. [www.info.gov.hk/cpu/english/papers/e-batter.rt](http://www.info.gov.hk/cpu/english/papers/e-batter.rt)
- Cavanaugh, Judy. *Federalism and Democracy in the Vancouver Agreement Multi-level Governance and Community Partnerships The Challenge*, document de travail, juin 2000.
- Chaster, Sally, Wendy Au, Donald MacPhearson et John Hansen. *Draft Lessons from Winnipeg Draft Report of the trip to examine the Winnipeg Development Agreement*, document de travail, janvier 2000.
- City of Vancouver Four Pillars Drug Strategy. *History of the Four Pillars in Vancouver*, septembre 2003.
- Reports for Public Discussion (six rapports sur le Downtown Eastside)*, juillet 1998.
- Coyne, K. *Fostering Change from Within*, Downtown Eastside Community Development Project Evaluation, 2002-2003, rapport d'étape, mai 2003.
- Fostering Change from Within*. Downtown Eastside Community Development Project Evaluation, 1999-2001, rapport d'étape, février 2002.
- Crane Management Consultants. *Vancouver Agreement: Measuring Performance Report*, rapport préparé pour le Vancouver Agreement Evaluation Committee, décembre 2001.
- Desautels, L. Denis. « Accountability for Alternative Service Delivery Arrangements in the Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government », dans Susan Delacourt et Donald G. Lenihan, rédacteurs, *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?*, New Directions, n° 6, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999, pp. 23-29.
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. *Review of the European Union's Urban Community Initiative*, date non connue.
- Douglas, Roger. *Unfinished Business*, Auckland, Nouvelle-Zélande, Random House, 1993.
- Follman, Mark. *Canada's Safe Haven for Junkies*, septembre 2003, préparé pour salon.com

- Frankish, C. James, A. Bisshop et M. Steeves. *Challenges and Opportunities in Applying a Population Health Approach to Mental Health Services: A Discussion Paper*, UBC, 1999.
- Geddes, John. "Does Ottawa Matter?" *The federal government's biggest job is to find a new sense of purpose*, septembre 2001, préparé pour *MacLeans Magazine*.
- Graham, K.A. et S. D. Phillips, rédacteurs, *Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1998.
- « Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution », dans *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2, 1997, pp. 255-273.
- Grossman, Michael. « The Human Capital Model of the Demand for Health », dans Anthony J. Culyer et Joseph P. Newhouse, rédacteurs, *Handbook of Health Economics*, vol. 1A, New York, Elsevier, 2000, pp. 347-408.
- Hawkesworth, R.A. *Examining Collaborative Relationships to Alleviate Homelessness*, thèse de maîtrise ès Arts présentée à la faculté des études supérieures de l'University of Calgary, juin 2003.
- Howlett, Michael. « Complex Network Management and the Governance of the Environment: Prospects for Policy Change and Policy Stability over the Long Term », dans Edward A. Parson, rédacteur, *Governing the Environment, Persistent Challenges, Uncertain Innovations*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, pp. 303-344.
- Institute for Citizen-Centred Service. *Integrated Service Delivery: A Critical Analysis*, mai 2003.  
[http://www.iccs-isac.org/eng/pubs/ISD%20Critical%20Analysis\\_report\\_11%20Aug%2003.pdf](http://www.iccs-isac.org/eng/pubs/ISD%20Critical%20Analysis_report_11%20Aug%2003.pdf)
- Kernaghan, Kenneth. « Partnership and public administration: conceptual and practical considerations », dans *Canadian Public Administration*, vol. 36, n° 1, 1993, pp. 57-76.
- Lindquist, Evert. « Public Managers and policy communities: learning to meet new challenges », 1992, dans *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, résumé, 1992, pp 127-159.
- McIntyre, Joan. *Summary of Public Consultation Feedback regarding a Framework for Action, a Four-Pillar Approach to Drug Problems in Vancouver, 2001-2002*, préparé pour la Ville de Vancouver.
- Public Opinion Survey Feedback regarding a Framework for Action, a Four-Pillar Approach to Drug Problems in Vancouver*, décembre 2000, préparé pour la Ville de Vancouver.
- Morton, Cindy. *The Vancouver Agreement: next steps*, mars 2001, rapport sur la réunion de planification du 16 mars 2002 préparée à l'intention du Comité de planification.
- OCDE. *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social - Enseignement et compétences*, Paris, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.
- Osborne, David et Ted Gaebler. *Reinventing Government*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Parry, Penny. *Something to eat, a place to sleep and someone who gives a damn*, septembre 1997, rapport sur le VIH/SIDA et la consommation de drogues injectables dans le Downtown East Side, préparé pour le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique.

- Putnam, Robert. *Social Capital: Mesure et conséquences du capital social*, 1991, Isuma, printemps 2001, pp. 41-51.
- Rogers, Judy. « *Understanding the Big City: Issues, Obstacles, Opportunities* », 2003, dans Patrice A. Dutil, *Competitive Cities, Healthy Communities, Charting Collaboration*, IPAC 2003, pp. 34-41.
- Schuller, Tom. « Complémentarité du capital humain et du capital social », 2001, dans Isuma, *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2., n° 1. <http://www.pri.gc.ca>
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *La gestion des ententes de collaboration : guide pour les gestionnaires régionaux*, 2003. [http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/guide\\_rm/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/guide_rm/index_e.asp)
- Sgro, Judy (présidente). *Stratégie urbaine du Canada, un cadre d'action*, novembre 2002. [http://www.liberal.parl.gc.ca/urb/Blueprint\\_English.pdf](http://www.liberal.parl.gc.ca/urb/Blueprint_English.pdf)
- Senge, Peter M. *The Leader's New Work: Building Learning Organizations*, 1990, Sloan Management Review, automne 1990.
- Thiessen, Al. *Further Defining the Response to MHR HQ's Offer (document de travail, ébauche)*, septembre 2003.
- Guide de préparation - Rapport ministériel sur le rendement*, 2002-2003. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/guidance/Template>
- Vancouver Coastal Health Authority. *Vancouver Supervised Injection Site Scientific Research Pilot Project Proposal*, mars 2003.
- Vancouver Community Operational Addictions Plan A Proposal in Support of the Vancouver Agreement Strategies*, ébauche de document de travail, septembre 2002.
- Vancouver/Richmond Health Board. *Adult Alcohol and Drug Services for Vancouver: A Health Reform Framework*, document de travail, juin 2001.
- Report to the V/RHB – Status of the Public Health Emergency in the DTES and Recommendations for Addressing Current Epidemics Confidential (ébauche)*, juin 1999.
- HIV/AIDS Plan For Community Based Services*, date non connue.
- Vérificateur général du Canada. « La modernisation de la reddition de comptes pour le secteur public », chapitre 9, décembre 2000, [www.ag.gc.ca](http://www.ag.gc.ca)
- 1999, « Un cadre d'évaluation des mécanismes de collaboration », chapitre 5, [www.ag.gc.ca](http://www.ag.gc.ca)
- Vickers, Sir Geoffrey. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, London, 1983, Chapman, 2<sup>e</sup> édition.
- Wolfe, Ruth et Lynda Workman. *Vancouver Downtown Eastside HIV/AIDS Action Plan Evaluation Report Phase II Evaluation: Assessment of and Impacts of Funded Initiatives*, février 1999.
- Vancouver Downtown Eastside HIV/AIDS Action Plan Evaluation Report Phase I: Implementation Context and Processes (Draft)*, novembre 1998.

Documents de travail et autres documents relatifs à l'Accord de Vancouver

- Juin 2003. *Map of Monitoring, inventories and evaluations for the Vancouver Agreement (document de travail).*
- Octobre 2003. *Vancouver Agreement Monitoring Report Update.*
- Janvier 2002. *Job Description Executive Coordinator, Vancouver Agreement.*
- Février 2002. *Vancouver Agreement Example Balanced Scorecard (ébauche).*
- Février 2002. *Vancouver Agreement Management Committee Draft Summary of Meeting February 21, 2002*
- Mars 2002. *City Downtown Eastside Revitalization Capital Fund Projects.*
- Mars 2002. *Downtown Eastside Public Realm Projects.*
- Mars 2002. *Downtown Eastside Revitalization Initiatives: Implementation Schedule.*
- Mars 2002. *Downtown Eastside Social and Economic Development Projects.*
- Mars 2002. *Western Diversification Funded Downtown Eastside Projects*
- Mars 2002. *Comments to Cindy Morton on Vancouver Agreement 18 month plan, and replies.*
- Mars 2002. *Vancouver Agreement Management Committee March 16, 2002 Workshop Agenda.*
- Mars 2002. *Vancouver Agreement Communications Strategy.*
- Mai 2002. *Chinatown Revitalization. (ppt) Presented to Vancouver Caucus.*
- Mai 2002. *Vancouver Agreement Management Committee Summary of Meeting May 27, 2002 (ébauche).*
- Juillet 2002. *Vancouver Agreement Management Committee Meeting. Draft Summary of Meeting, July 12, 2002*
- Septembre 2002. *Vancouver Agreement Integrated Strategic Plan - Draft Evaluation Plan.*
- Septembre 2002. *Vancouver Agreement Management Committee Meeting. Summary of Meeting September 6, 2002.*
- Décembre 2002. *Vancouver Agreement Strategic Plan - Draft Evaluation Plan By Strategy.*
- Décembre 2002. *Report of VA Employment Strategy Working Group (ébauche).*
- Décembre 2002. *Vancouver Agreement Policy Committee Summary of Meeting December 19, 2002.*



Documents de travail et autres documents relatifs à l'Accord de Vancouver (suite)

- Janvier 2001. *Vancouver Agreement Interim Secretariat January 26, 2001*
- Janvier 2001. *Vancouver Agreement Management Committee Summary of Meeting January 18, 2001 (ébauche).*
- Janvier 2001. *Vancouver Agreement Interim Secretariat January 26, 2001.*
- Février 2001. *Vancouver Agreement Policy Committee Protocol.*
- Février 2001. *Vancouver Agreement Management Committee Record of Decision February 8, 2001.*
- Mars 2001. *Vancouver Agreement Management Committee Draft Record of Decision March 19, 2001.*
- Mars 2001. *Vancouver Agreement Management Committee Record of Decision March 19, 2001 (ébauche)*
- Mai 2001. *Vancouver Agreement Management Committee Draft Record of Decisions May 10, 2001.*
- Juin 2001. *Draft Discussion About the Vancouver Agreement June 21, 2001.*
- Décembre 2001. *Vancouver Agreement Summary Report.*
- Juillet 2000. *Appendix A to the Vancouver Agreement Vancouver Agreement Actions Implementation Schedule In Economic, Social and Community Development In The City of Vancouver (ébauche contenant les suggestions de la Province).*
- Juillet 2000. *Draft Meeting of the Vancouver Agreement Management Committee July 23, 2000.*
- Août 2000. *Draft Record of Decision Vancouver Agreement Management Committee August 18, 2000.*
- Août 2000. *Record of Decision Vancouver Agreement Joint Meeting of Management Committee, Working Group, Communications Committee August 23, 2000.*
- Septembre 2000. *Draft Record of Decision Vancouver Agreement Management Committee September 7, 2000.*
- Septembre 2000. *Draft Record of Decision Vancouver Agreement Management Committee September 14, 2000.*
- Septembre 2000. *Draft Record of Decision Vancouver Agreement Management Committee September 21, 2000.*
- Novembre 2000. *The Vancouver Agreement Record of Decision Management Committee Meeting Wednesday November 3.*

Documents de travail et autres documents relatifs à l'Accord de Vancouver (suite)

Novembre 2000. *Vancouver Agreement Management Committee Draft Record of Decision. November 1, 2000*

Juillet 1999. *Vancouver Agreement: A Communications Protocol for the Government of Canada, The Province of British Columbia and the City of Vancouver (ébauche n° 3).*

Août 1999. *The Vancouver Agreement Interim Management Committee Meeting August 1999.*

Août 1999. *The Vancouver Agreement Interim Management Committee Meeting Summary of Meeting August 20, 1999.*

Novembre 1999. *Final Report Community Review of the Draft Vancouver Agreement (ébauche, le 26 novembre).*

Novembre 1999. *The Vancouver Agreement Summary of Management Committee Meeting November 29, 1999.*

Dates non connues.

BC Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services.

*Briefing Note to Minister Strategy #1: Revitalize the Hastings Street Corridor.*

*Briefing Note to Minister Strategy #2: Dismantle Open Drug Scene.*

*Briefing Note to Minister Strategy #3: Turn Problem Hotels into Contributory Hotels.*

*Briefing Note to Minister Strategy #4: Making the Community Healthier and Safer for the Most Vulnerable.*

*Department of Justice Contribution to DTES 2003/2003*

*Gastown Heritage Incentives.*

*Location Context (ppt).*

*Safety, Security and Policing Along Hastings Corridor (ppt).*

*The Downtown Eastside Inventory: A list of government-funded agencies located in the DTES (ppt).*

*The Golden Triangle (ppt)*

*Vancouver Agreement 1999, Accord de Vancouver (2000).*

*Vancouver Agreement Evaluation First Focus: The Downtown Eastside (ppt).*

*Vancouver Agreement Federal Communications Network.*

*Vancouver Agreement for a healthy, safe, sustainable community.*

Documents de travail et autres documents relatifs à l'Accord de Vancouver (suite)

- Vancouver Agreement Integrated Strategic Plan.*
- Working Papers and other Vancouver Agreement Materials (continued)
  - Vancouver Agreement Ottawa Presentation (ppt).*
  - Vancouver Agreement Policy Committee Presentation Revised (ppt).*
  - Vancouver Agreement Project Priorities Housing Subcommittee Presentation (ppt).*
  - Vancouver Agreement Strategic Directions Presentation April 29 (ppt).*
  - Vancouver Agreement Strategic Directions Timeframe April 29 (ppt).*
  - Whole Downtown Eastside Evaluation (ppt).*
  - \$10 Million*
  - Agenda 4 Long term Communications Plan Vancouver Agreement Communications Approach For Information.*
  - Evaluation Matrix - Macro Level Tracking Indicators.*
  - Exploring the Option of Using VCHA PARIS System Software for Gathering in One Place Information for the Vancouver Agreement.*
  - Management Committee Agenda.*
  - Media Database.*
  - Neighbourhood Liaison Contact List.*
  - Social and Economical Committee Project Outline: Woodward.*
  - Subcommittee Terms of Reference.*
  - The Vancouver Agreement Logic Model for the Downtown Eastside Strategy.*
  - Vancouver Aboriginal Youth Supports: Report on Youth and UAS.*
  - Vancouver Addictions Plan.*
  - Vancouver Agreement - Social and Economic Development Subcommittee Summary of Project Priorities.*
  - Vancouver Agreement Management Committee Draft Summary of Meeting April 5.*
  - Vancouver Agreement Management Committee Draft Summary of Meeting December 7.*
  - Vancouver Agreement Management Committee Summary of Meeting October 12.*

Documents de travail et autres documents relatifs à l'Accord de Vancouver (suite)

- Vancouver Agreement Management Committee Summary of Meeting September 5.*
- Vancouver Agreement Draft Document Technical Committee Terms of Reference.*
- Vancouver Agreement Report on Feedback from Government Participants Executive Summary Confidential Draft.*
- Vancouver Agreement Influences.*
- Vancouver Agreement Strategic Directions Table April 29.*
- Vancouver Agreement 18 Month Working Plan. Draft For Discussion.*
- Vancouver Agreement Workshop Integrated Health and Safety Strategy.*
- Vancouver Agreement Communications Committee Terms of Reference.*
- Vancouver Agreement For Information - Update for Managers not at February 21 Meeting Community Input Framework.*
- Vancouver Agreement For Information - Update Coordination Unit.*
- Vancouver Agreement For Decision Evaluation/Tracking Next Steps.*
- Vancouver Agreement For Decision Evaluation/Tracking.*
- Vancouver Agreement Health and Safety Sub-Committee: Comprehensive Youth Strategy.*
- Vancouver Agreement - Health and Safety Sub-Committee Summary of Project Priorities.*
- Vancouver Agreement Housing Sub-Committee Project Priorities Improving Living Conditions in the SROs.*
- Vancouver Agreement - Housing Subcommittee Summary of Project Priorities.*
- Vancouver Agreement From the March 16 Workshop Inventory of Services.*
- Vancouver Agreement Communications Committee Terms of Reference.*
- Vancouver Agreement Overview.*
- Vancouver Agreement Management Committee Summary of Meeting May 3 (ébauche).*
- Vancouver Agreement Management Committee Summary of Meeting October 12 (ébauche).*
- Vancouver Coastal Health Authority Community Health and Safety Evaluation Project Highlights of the Process and Outcomes to-date.*
- Vancouver Agreement Feedback Consultation Process Executive Summary.*

Documents de travail et autres documents relatifs à l'Accord de Vancouver (suite)

Zussman, David. *Alternative Service Delivery*, chapitre 4, dans Christopher Dunn, rédacteur, *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, pp. 53-75.