

Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Rapport d'évaluation final

*Direction générale de l'évaluation
et de la vérification
Orientation stratégique
Développement social Canada*

Avril 2004

SP-AH213-04-04F
(also available in English)

Papier

ISBN : 0-662-78143-0

N° de cat. : SD34-1/2004F

PDF

ISBN : 0-662-78144-9

N° de cat. : SD34-1/2004F-PDF

HTML

ISBN : 0-662-78145-7

N° de cat. : SD34-1/2004F-HTML

Préface

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), est une initiative quinquennale dotée d'un budget de 94,6 millions de dollars visant à créer des relations de travail plus étroites entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire. L'initiative a pour objet de renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire de participer au dialogue sur les politiques ainsi que d'améliorer les relations entre ce secteur et le gouvernement fédéral dans le but de mieux servir les Canadiens. Elle visait également à renforcer la capacité de ce secteur dans les domaines des connaissances, des ressources humaines, de la politique d'aide financière et de l'administration publique ainsi qu'à améliorer le cadre réglementaire et juridique régissant le fonctionnement du secteur.

À l'origine, l'ISBC était coordonnée par l'entremise du Bureau du Conseil privé. En octobre 2002, à la fin de la phase I de l'initiative, la responsabilité en matière de gestion de la coordination de l'ISBC a été transférée à Patrimoine canadien. C'est à ce stade que les travaux d'évaluation ont commencé, en vue d'étudier certaines questions relatives à l'exécution des opérations et aux processus, en particulier les rouages de l'ISBC et tout domaine nécessitant des améliorations. On a procédé à l'évaluation afin (a) de se conformer aux lignes directrices du Conseil du Trésor stipulant que le Parlement doit être adéquatement informé de l'utilisation des deniers publics et (b) de fournir une base importante sur laquelle mener une analyse plus approfondie de l'évaluation de l'incidence décrite ci-dessous.

En 2003, alors que l'évaluation était en cours à Patrimoine canadien et que le rapport final était presque terminé, les responsabilités relatives au programme ont de nouveau été transférées à un autre ministère. À la suite du réaménagement des ministères de décembre 2003, les fonctions liées à l'ISBC ont été transférées au ministère nouvellement créé, Développement social Canada (DSC). À ce moment, l'évaluation du processus de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire était entièrement terminée et il fallait approuver sa publication.

L'ISBC est une initiative unique; il s'agit essentiellement d'une expérience cogérée visant à établir des relations de travail dans le domaine du développement social entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire. L'évaluation du processus, en cours actuellement, se concentre sur l'étude des relations et des structures de gouvernance émergentes entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire ainsi que des améliorations apportées à celles-ci grâce aux processus de mise en œuvre et d'exécution de l'ISBC.

Pour compléter les constatations de l'évaluation actuelle, Développement social Canada doit commencer sous peu une évaluation en profondeur de l'incidence à long terme de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire. Les travaux futurs porteront expressément sur les domaines clés suivants :

- Quelle a été la valeur ajoutée de l'ISBC pour les opérations et les activités du gouvernement fédéral?
- De même, quelle a été la valeur ajoutée du point de vue du secteur bénévole et communautaire?
- Quels en ont été les avantages pour les processus de développement social dans l'ensemble de la société canadienne?

En plus des éléments susmentionnés, les autres exigences normalisées établies dans la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation seront également prises en considération.

Table des matières

Sommaire.....	i
Réponse de la direction.....	xxix
Chapitre 1 – Évaluation de l’Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.....	1
L’Initiative sur le secteur bénévole et communautaire : Une expérience en deux dimensions ..	1
Un processus distinct	2
Dimensions verticale et horizontale.....	3
Évaluation du processus.....	3
Objet.....	3
Champ d’application et méthodologie	4
Évaluation de la collaboration et de la gestion horizontale	5
Cadre d’évaluation	6
Incidences	8
Aperçu du rapport.....	9
Chapitre 2 – Le contexte de l’ISBC.....	11
Importance du contexte.....	11
Traverser les périodes difficiles sur le plan de la relation	12
Travailler ensemble.....	15
Transition : Du processus <i>Travailler ensemble</i> à l’ISBC	17
Organisation de l’ISBC.....	19
Attentes	20
Conclusion : Répercussions du contexte pour l’ISBC.....	21
Chapitre 3 – Les composantes de l’ISBC : un aperçu	23
L’ISBC : Un aperçu	23
Dimensions conflictuelles : Composantes conjointes/distinctes, composantes décentralisées/centralisées.....	24
Assembler le tout	28
Chapitre 4 – Les paramètres de l’ISBC	31
Introduction.....	31
Mandat et calendrier d’exécution	32
Étendue du mandat.....	32
Clarté du mandat.....	34
Souplesse du mandat.....	37
Ressources	38
Ressources financières	38

Ressources en personnel	43
Groupe de travail sur le secteur bénévole	44
Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire	44
Secrétariats des tables	45
Solutions de rechange	46
Qui représente le secteur bénévole et le gouvernement du Canada?	46
Modèles de représentation	46
Représentation réelle	47
Concessions au chapitre de la représentation	51
Conception de la structure	52
Perception de la structure	52
Conclusion	53
Chapitre 5 – La dimension verticale : Gérer la collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole	55
Introduction	55
Composer avec les différences culturelles et les injustices en matière de pouvoir	55
Différences culturelles	56
Déséquilibres des pouvoirs	57
Participation et engagement	59
Motivations : Pourquoi les gens ont participé	59
Temps consacré	61
Clarté du rôle et conflit de rôles	62
Continuité de la participation	64
Les styles de travail de la collaboration	66
Tables conjointes	66
Travail conjoint au niveau du personnel	68
Conclusion	69
Chapitre 6 – Gestion horizontale	71
Coordination	71
Comité de coordination conjoint	73
À la croisée de l'horizontal et du vertical : Gouvernance, leadership et responsabilisation	75
Opinions des participants	76
Défis de la gouvernance	77
Obtenir des engagements et communiquer au-delà de l'ISBC	82
Communications	83
Consultations : Mobilisation du secteur bénévole	83
Participation des bureaux régionaux et des provinces et territoires	86
Avancer : Gérer la transition	88
Conclusion	89

Chapitre 7 – Les défis de la gestion financière.....	91
Introduction.....	91
Souplesse du financement.....	92
Souplesse entre les activités et au fil du temps.....	92
Rôle de « banquier ».....	94
Un cas spécial : La souplesse relative de l’ADRC.....	95
Financement des tiers.....	95
Accords de contribution.....	95
Passation de marchés.....	97
Gestion des conflits d’intérêts.....	97
Rapports financiers et transparence.....	98
Conclusion.....	99
Chapitre 8 – Répercussions.....	101
Exécuter le travail.....	101
Réussites et lacunes perçues de l’ISBC.....	104
Réussites.....	105
Lacunes.....	105
Impact sur la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole.....	106
Impressions générales : Le processus était-il efficace? L’effort en valait-il la peine?.....	107
Facteurs imprévus et conséquences non voulues.....	109
Facteurs imprévus.....	109
Conséquences non voulues.....	109
Conclusion.....	110
Chapitre 9 – Enseignements tirés.....	111
Introduction.....	111
La valeur et les limites de la collaboration.....	111
Les défis de la gestion horizontale.....	114
L’importance de la planification.....	116
Appuyer le processus et maintenir la lancée.....	118
Gestion financière et transparence.....	121
Mobiliser les collectivités élargies.....	121
Préparer l’avenir.....	122
Conclusion.....	123
Annexe A – Source des preuves : Examen des documents et processus d’entrevue.....	125
Examen des documents.....	125
Processus d’entrevue.....	125
Sélection des participants.....	125
Processus d’entrevue.....	126

Liste de figures

FIGURE 1	Composantes principales de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire	iv
FIGURE 2	Allocations réparties par activité	xi
FIGURE 1.1	Un cadre d'évaluation.....	9
FIGURE 3.1	Composantes principales de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire	28
FIGURE 3.2	Gestion horizontale et responsabilisation de l'ISBC au sein du gouvernement du Canada	29
FIGURE 4.1	Mandat et calendrier d'exécution	34
FIGURE 4.2	Allocations initiales, y compris la composante PSEPM	39
FIGURE 4.3	Allocation initiale, à l'exclusion de la composante PSEPM	40
FIGURE 4.4	Allocations réparties par activité	41
FIGURE 4.5	Ressources	42
FIGURE 4.6	Structure	52
FIGURE 5.1	Motivation pour participer à l'ISBC.....	60
FIGURE 5.2	Motivation pour participer à l'ISBC.....	60
FIGURE 5.3	Perception du temps consacré aux activités de l'ISBC	62
FIGURE 6.1	Coordination de l'ISBC.....	72
FIGURE 6.2	Gouvernance et responsabilisation	76
FIGURE 6.3	Leadership	77
FIGURE 6.4	Mobilisation, consultation et communication	86
FIGURE 7.1	Fonds inutilisés et dépenses réelles 2000-2001	93
FIGURE 8.1	Schéma chronologique des travaux de l'ISBC	103
FIGURE 8.2	Réussites de l'ISBC	105
FIGURE 8.3	Points faibles de l'ISBC	106
FIGURE 8.4	Évaluation du changement : fréquence.....	107
FIGURE 8.5	Efficacité de l'ISBC en tant que processus et quant à la réalisation des objectifs	108
FIGURE 8.6	L'ISBC en tant qu'entreprise valabe	109
FIGURE A.1	Répartition des personnes interrogées	128

Liste de tableaux

TABLEAU 3.1	L'ISBC : Les éléments de collaboration et de décentralisation	25
TABLEAU 3.2	Description des composantes de l'ISBC	25
TABLEAU 4.1	Ordre de grandeur des mandats des tables conjointes.....	35
TABLEAU 4.2	Allocations initiales de l'ISBC par exercice : 2000-2005	38
TABLEAU 4.3	Allocations modifiées de l'ISBC par exercice : 2000-2005.....	38
TABLEAU 4.4	Allocations de l'ISBC par exercice (2000-2005), moins la composante PSEPM	39
TABLEAU 5.1	Roulement des membres des tables conjointes	65
TABLEAU 5.2	Nombre de réunions des tables conjointes	67
TABLEAU 6.1	Mobilisation du secteur bénévole : par événements et selon le nombre de participants	84
TABLEAU 8.1	Achèvement des travaux par les tables conjointes	102

Introduction : L'ISBC, une expérience en deux dimensions

Au Canada, comme ailleurs, le rôle du gouvernement et celui du secteur bénévole – et le lien entre les deux – connaissent des changements importants. Depuis quelques années, les gouvernements ont reconnu le fait qu'ils ne peuvent pas aller de l'avant seuls dans l'élaboration des politiques ou la prestation de services, mais qu'ils doivent travailler de concert avec les secteurs privé et bénévole en vue d'obtenir les résultats souhaités. Pour sa part, le secteur bénévole canadien, à l'instar de ceux des autres pays, a commencé à agir plus collectivement en tant que secteur et recherche une voix plus forte et une participation plus active dans les processus stratégiques. L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) (94,6 millions de dollars sur cinq ans), qui a été annoncée en juin 2000, constitue un exercice sans précédent de collaboration pour le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. Les objectifs de l'ISBC consistent à accroître la capacité du secteur bénévole de relever les défis de l'avenir et d'améliorer ses relations avec le gouvernement fédéral.

L'ISBC diffère de tout exercice de travail conjoint à avoir jamais eu lieu au Canada ou même ailleurs entre le gouvernement et le secteur bénévole. Premièrement, elle se distingue par sa **portée**. Dans le cadre de ses objectifs primordiaux de renforcement de la capacité et des relations, l'ISBC a entrepris un large éventail de tâches spécifiques : élaboration d'un Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et de codes connexes de bonnes pratiques ayant trait au financement et au dialogue sur les politiques; amélioration de l'accès du secteur aux avantages de la technologie; accroissement de la reconnaissance du secteur auprès du public et du gouvernement; élaboration de nouvelles connaissances et de nouvelles recherches sur le secteur; mise en valeur des compétences en matière de ressources humaines et autres compétences; promotion du rôle du bénévolat comme héritage de l'Année internationale des volontaires 2001 promulguée par les Nations Unies; amélioration de la réglementation; et renforcement de la capacité des organismes bénévoles de participer à l'élaboration des politiques. L'ISBC comporte non seulement des objectifs détaillés, mais, fondamentalement, elle consiste également à bâtir une meilleure relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. En ce sens, le produit et le processus sont importants.

Deuxièmement, le **processus conjoint** quant à la réalisation de ces objectifs est innovateur. Au cours de la première étape de l'ISBC, soit de l'automne de 2000 jusqu'à l'automne de 2002: six « tables conjointes » ainsi qu'un comité de coordination conjoint ont travaillé ensemble afin de donner suite à ce vaste programme. Chaque table conjointe, coprésidée, était constituée de 14 à 16 membres choisis en nombre égal dans la fonction publique du Canada et le secteur bénévole.

Le troisième élément qui définit l'ISBC est son **envergure**. La phase des tables conjointes de l'Initiative visait à mobiliser le gouvernement du Canada, dans son ensemble, et le secteur bénévole du Canada, en tant que secteur. Une telle envergure signifiait qu'un grand nombre de ministères fédéraux et la grande diversité du secteur bénévole devaient participer d'une manière quelconque ou être consultés dans le cadre de l'Initiative.

La phase des tables conjointes de l'ISBC constituait donc un exercice de **collaboration et de gestion horizontale**. Le premier élément pourrait être perçu comme sa dimension verticale – collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole. Le deuxième, est sa dimension horizontale – gestion du processus dans l'ensemble du gouvernement et dans le secteur bénévole.

Une évaluation du processus

La présente évaluation fait partie du processus d'apprentissage continu de l'ISBC. Elle a été commandée dans l'esprit de l'ISBC proprement dite à titre de réalisation conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole. Le rapport représente une évaluation du **processus** de l'ISBC. Il vise à évaluer le déroulement de l'ISBC et dans quelle mesure elle est parvenue à ses résultats à la fin de la phase des tables conjointes de deux ans, qui s'est terminée en octobre 2002. L'évaluation tient compte de toutes les composantes de l'ISBC, à l'exception du programme connu sous le nom de Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM), qui a fait l'objet d'une évaluation distincte.

Dans l'examen du processus, l'évaluation met l'accent sur l'appréciation de la conduite de l'ISBC selon la perspective de ceux qui étaient *directement associés parce qu'ils assumaient une responsabilité pour la réalisation des travaux au nom de l'Initiative*. Bien qu'il ne s'agisse pas strictement d'une auto-évaluation, les points de vue des participants sont précieux, car ils possèdent une connaissance directe de ce qui était efficace et de ce qui ne l'était pas. En outre, comme ils sont des hauts fonctionnaires et des dirigeants du secteur bénévole, dont bon nombre possédaient une expérience antérieure du travail en collaboration, ils sont bien placés pour formuler des jugements critiques et des suggestions constructives relatives à des améliorations.

Cette évaluation mise sur de multiples sources de preuves, y compris un examen complet des documents produits pour l'ISBC et un vaste ensemble d'entrevues. Au total, on a mené 102 entrevues dirigées, durant en moyenne une heure et vingt minutes, de la mi-février à la mi-avril 2003, auprès d'un échantillon représentatif des participants de l'ISBC provenant, en nombre plus ou moins égal, du gouvernement du Canada et du secteur bénévole¹

Quatre questions d'évaluation principales sont posées :

- Dans quelle mesure les structures, les politiques et les opérations de l'ISBC se sont-elles révélées efficaces pour aider l'Initiative à réaliser ses objectifs?
- Quels ont été les facteurs de réussite et quels ont été les obstacles à la collaboration et à la gestion horizontale efficaces?
- Qu'aurait-on pu faire différemment et plus efficacement et quelles étaient les solutions de rechange pratiques, réalistes?
- Quelles sont les leçons apprises pour l'avenir, la collaboration durable entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole ainsi que la gestion horizontale dans chaque cas?

¹ Leurs perceptions de l'efficacité des divers paramètres et processus de l'ISBC ont été évaluées systématiquement : on leur a demandé d'évaluer (sur une échelle de 0 à 10) les dimensions principales. Ces évaluations ont été complétées par des questions plus ouvertes qui permettaient aux participants de donner des détails, dans leurs propres mots, sur le comment et le pourquoi du déroulement du processus comme on le connaît.

Les composantes de l'ISBC : Un aperçu

L'ISBC a été conçue à la fois pour faciliter le travail conjoint et pour intégrer une vaste base de participation entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole. L'ISBC a été décentralisée à dessein, c'est-à-dire que ses responsabilités ont été réparties entre un certain nombre de mécanismes conjoints et de ministères fédéraux.

Mécanismes conjoints

Les principaux organes de collaboration entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole étaient six tables conjointes :

- Table conjointe sur l'Accord (TCA);
- Table conjointe sur la sensibilisation (TCS);
- Table conjointe sur les moyens d'action (TCMA);
- Table conjointe sur la gestion de l'information et les technologies de l'information (TCGI-TI);
- Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat (TCINB);
- Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR).

Plusieurs petits mécanismes de concertation portaient sur les travaux spécialisés et souvent existants, comme l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation et le Groupe d'experts sur le droit des organismes sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs.

Composantes distinctes

Outre les questions devant être abordées conjointement, il y avait plusieurs activités distinctes. Du côté du secteur bénévole, mentionnons deux groupes de travail (Groupe de travail sur l'action sociale et Groupe de travail sur le financement) ainsi que le Groupe de référence des Autochtones et le Groupe de référence des minorités visibles. Du côté du gouvernement, il y avait l'Étude sur les sources fédérales de financement, la création d'un compte satellite à Statistique Canada et les travaux en cours à Industrie Canada sur la réforme de la législation régissant la constitution en société des organismes sans but lucratif sous responsabilité fédérale.

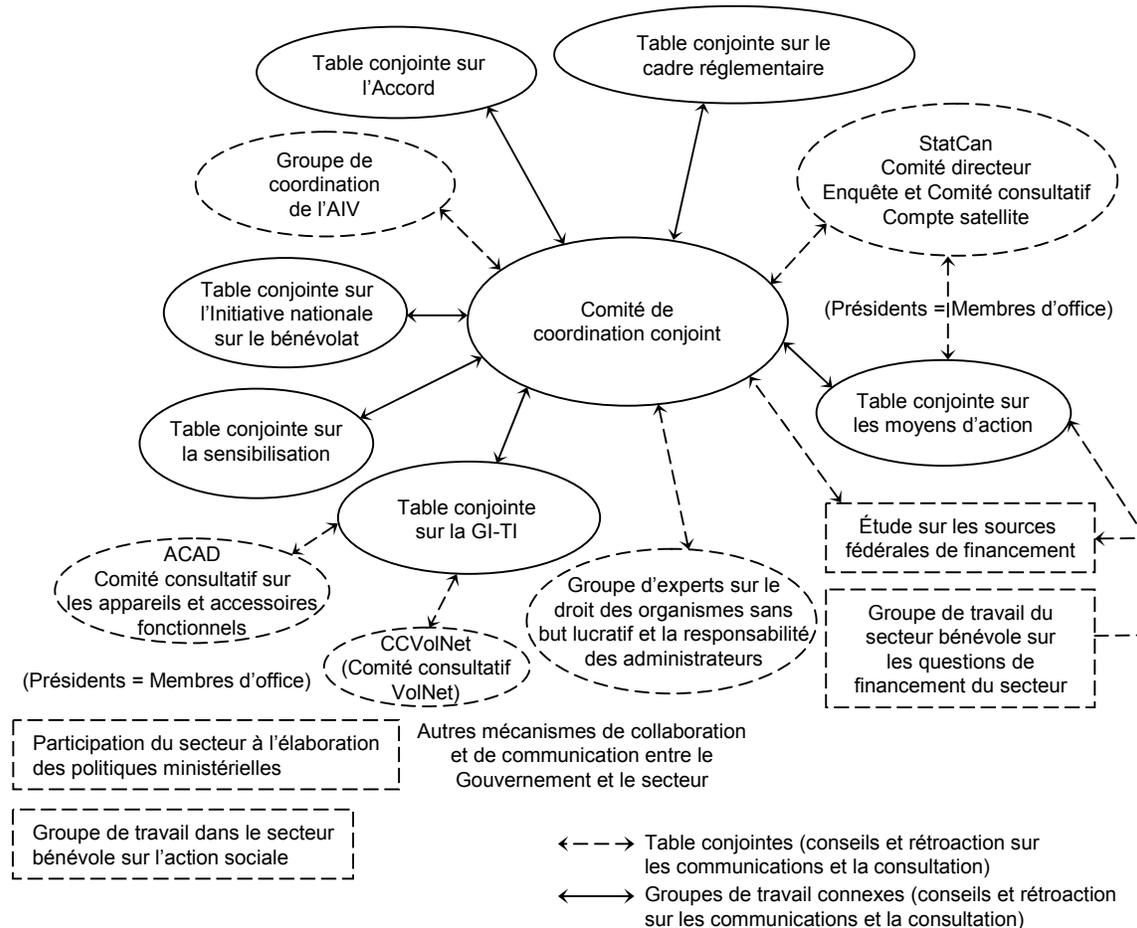
Coordination et gouvernance

Un Comité de coordination conjoint (CCC) s'est vu confier la responsabilité de coordonner les diverses composantes de l'ISBC. Pour le gouvernement du Canada, le leadership politique était assuré par le Groupe de référence ministériel et par un Comité exécutif des sous-ministres adjoints. Ils bénéficiaient du soutien d'un comité consultatif élargi des sous-ministres adjoints et de trois comités interministériels. Quant au secteur bénévole, le leadership a été confié à un organisme : le Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire (GDSBC). Il était constitué d'un groupe central, la Table ronde du secteur bénévole (TRSB), un groupe de personnes non constitué de 12 représentants d'organisations et de coalitions nationales provenant des segments principaux du secteur qui fournissent un leadership stratégique pour le secteur

depuis le milieu des années 90. Les coprésidents sectoriels des tables conjointes, les présidents des seuls groupes de travail et de référence du secteur ainsi que les membres du secteur du CCC se sont joints à la TRSB.

Les principales composantes de l'ISBC sont illustrées dans la Figure 1.

FIGURE 1
Composantes principales de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire



Décentralisation ministérielle

Comme les tables conjointes et les autres initiatives en collaboration ne constituaient pas elles-mêmes des entités juridiques, elles ne pouvaient pas se voir allouer leur propre budget et l'administrer, de sorte que dix ministères gouvernementaux ont joué des rôles importants dans la gestion financière et le soutien du secrétariat. Ces ministères avaient tendance à agir de manière relativement autonome en servant leurs tables conjointes et en gérant leur enveloppe budgétaire. Cette autonomie était renforcée par le fait qu'ils n'étaient assujettis à aucune exigence de rendre des comptes à un organisme central de l'ISBC concernant leurs activités.

Soutien du secrétariat

Les ressources en personnel pour l'ISBC étaient structurées de manière à appuyer sa nature conjointe et décentralisée. L'Initiative bénéficiait du soutien de deux secrétariats principaux : le Groupe de travail sur le secteur bénévole (GTSB), hébergé au Bureau du Conseil privé (BCP), qui coordonnait et appuyait les activités de l'ISBC au gouvernement et sa relation avec le secteur bénévole. Un élément innovateur de l'ISBC avait trait à la création d'un secrétariat distinct pour le secteur bénévole : le Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (SISBC), qui avait pour responsabilité d'appuyer la participation du secteur et de communiquer avec le secteur élargi et de le mobiliser. Les deux servaient conjointement le CCC et la TCA. La plupart des autres tables conjointes disposaient de leur propre secrétariat, qui était logé aux ministères et doté principalement de fonctionnaires, même si plusieurs ont également embauché des membres du secteur bénévole.

Résultats de l'ISBC à la fin de la phase des tables conjointes

Même si cette évaluation ne constitue pas une appréciation des produits ou des résultats de l'ISBC, il est utile d'avoir une idée de ce qui a été réalisé à la fin de la phase des tables conjointes. Ces impacts peuvent se mesurer de plusieurs manières.

Réalisation des objectifs

Le premier critère consiste à déterminer si le travail a été fait. Et, pour la majeure partie, il l'a été. Toutefois, cela a pris beaucoup plus de temps que prévu au départ pour constituer les tables conjointes et faire en sorte qu'elles soient fonctionnelles. S'est ensuite écoulée une longue période – quelque dix mois pour la plupart – consacrée à l'établissement de relations, à l'élaboration d'une vision, à la discussion des mandats et à la préparation de plans de travail. Ainsi, parachever les travaux selon le calendrier ne s'est pas toujours déroulé exactement comme prévu.

Une meilleure relation

Le deuxième critère consiste à déterminer si, à la fin des deux années de collaboration, les participants estimaient que la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole s'était améliorée. Les deux parties avaient une opinion générale : la relation était relativement meilleure à la fin qu'au début.

Perceptions à propos du processus

Une troisième mesure a trait à l'auto-évaluation par les participants de la mesure dans laquelle l'ISBC s'est révélée efficace comme processus de travail conjoint et dans la réalisation de ses objectifs. En général, le processus et les résultats ont été évalués comme étant moyennement efficaces, selon une moyenne respective de 6,9 et de 6,7 (sur un total de 10). En dernier lieu, l'ISBC représentait-elle une réalisation valable pour le secteur bénévole? Le gouvernement du Canada? Les participants eux-mêmes? Les réponses sont sans conteste affirmatives dans les trois cas, comme l'ont également exprimé les participants du secteur bénévole et du gouvernement.

Les principales questions d'évaluation

Les quatre questions d'évaluation faisant l'objet du présent rapport visent à expliquer les facteurs qui justifient les réussites et les lacunes du processus de l'ISBC.

1. Dans quelle mesure les structures, les politiques et les opérations de l'ISBC ont-elles été efficaces pour aider l'Initiative à réaliser ses objectifs?

Comme les gouvernements et le secteur bénévole ont acquis l'expérience du travail en collaboration, nous avons compris quelques-uns des facteurs importants qui contribuent à la réussite sur le plan de la collaboration et de la gestion horizontale. Parmi ces facteurs, on retrouve² :

- la reconnaissance du besoin de collaboration et de gestion horizontale;
- la clarté et le réalisme de l'objet;
- l'établissement de dispositions claires et étoffées;
- l'engagement, la prise en charge et le leadership;
- l'instauration et le maintien de la confiance;
- la gouvernance, la responsabilisation et l'apprentissage organisationnel.

Dans quelle mesure, chacun de ces facteurs a-t-il contribué à l'efficacité de l'ISBC?

1.1 Reconnaissance du besoin de collaboration et de gestion horizontale

L'engagement pris de travailler en collaboration et les mécanismes pour y parvenir ont été façonnés, de manière importante, par plusieurs faits nouveaux au cours de la période quinquennale ayant mené à la création de l'ISBC en 2000. Au cours de cette période, la relation entre le secteur bénévole et le gouvernement du Canada a connu un changement important. Du début jusqu'au milieu des années 90, leur relation a été difficile. L'examen des programmes fédéraux a imposé des réductions importantes au chapitre du financement d'un large éventail d'organismes bénévoles, particulièrement ceux oeuvrant pour la défense des intérêts, et on a remis en question leur légitimité en les représentant comme des groupes « d'intérêts spéciaux ».

La première étape principale dans la transformation de la relation a été franchie en 1995 lorsque les dirigeants représentant la plupart des segments du secteur se sont regroupés pour former la Table ronde du secteur bénévole et communautaire et qu'ils ont commencé à assumer un rôle essentiel en offrant le leadership en matière de politiques. Par suite de l'élection de 1997, le gouvernement fédéral a commencé à prendre des mesures pour mettre en œuvre les engagements pris en vue de mieux mobiliser le secteur. Un comité interministériel des SMA a été constitué, dirigé par Revenu Canada (maintenant l'Agence du revenu du Canada), et il a d'abord été mis en charge de ce processus. Le comité n'a cependant pas réalisé de progrès importants, car il ne

2 Voir Bob Hudson et Brian Hardy, « What is a Successful Partnership and How Can it be Measured? », dans Caroline Glendinning, Martin Powell et Kirstein Fummery, dir., *Partnerships: New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol, The Policy Press, 2002, pp. 549-64; voir également Mike Smith et Mike Beazley, « Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation », *Public Administration*, 78, 4, 2000, pp. 855-78; et V. Lowndes et C. Skelcher, « The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships », *Public Administration*, 76, 1998, pp. 437-54.

disposait d'aucune ressource en personnel et parce que le mandat de Revenu Canada était axé d'une manière trop précise sur les œuvres de bienfaisance pour que l'on puisse bâtir une vaste communauté d'intérêts entre les ministères. Manifestement, on avait besoin d'une orientation plus centrale : le Groupe de travail sur le secteur bénévole, installé au BCP, a donc été établi en 1998.

Pendant que le gouvernement progressait dans la réalisation de ses engagements, il a pris une autre mesure innovatrice. Plutôt que de préparer le mémoire au Cabinet (MC) type, qui aurait supposé des exigences rigoureuses en matière de protection du caractère secret, un « aide-mémoire » moins officiel a été élaboré : il permettait aux fonctionnaires de mettre à l'essai des idées auprès des dirigeants du secteur bénévole. Voilà un exemple de la manière dont on peut assouplir davantage les mécanismes traditionnels d'élaboration des politiques pour offrir une plus grande transparence et une plus grande collaboration.

La Table ronde du secteur bénévole a pris une mesure cruciale de son propre chef durant cette période en créant la Table ronde sur la transparence et la saine gestion [Broadbent] à l'automne de 1997. Ce groupe d'experts indépendant s'est vu confier la tâche de diriger la recherche, de mener des consultations à grande échelle et de formuler des recommandations sur l'amélioration de la responsabilisation dans le secteur bénévole. Pour la Table ronde Broadbent, son mandat a constitué l'occasion d'examiner non seulement de quelle manière on pourrait améliorer la gouvernance et la responsabilisation *dans* le secteur bénévole, mais comment on pourrait améliorer la relation du secteur avec les gouvernements, particulièrement le gouvernement fédéral. Son rapport de février 1999, contenant plus de 40 recommandations, constituait un point de repère pour le secteur, à la fois parce qu'il énonçait un programme d'action et parce qu'il apportait au secteur une confiance et une plus grande cohésion *comme secteur*.

À ce moment précis, le gouvernement et le secteur ont tous deux reconnu que la meilleure façon d'aller de l'avant était de travailler en collaboration. Une idée innovatrice relativement à une structure fonctionnelle : le concept d'une « table conjointe » a alors été proposée. Au printemps de 1999, on a créé trois tables conjointes coprésidées, appelées collectivement *Travailler ensemble*, comprenant sept membres chacune provenant du gouvernement et du secteur bénévole (choisis par le secteur). Au dire de tous, le projet *Travailler ensemble* a été très fructueux, permettant un dialogue franc et honnête sur les questions stratégiques et débouchant en quatre mois sur un ensemble de 26 recommandations convenues par les parties, en vue de l'amélioration des relations, du remplacement des capacités et de la réforme du cadre réglementaire.

Une longue période d'inactivité a suivi la publication du rapport *Travailler ensemble* en septembre 1999, au cours de laquelle le gouvernement a élaboré un MC et, selon l'usage, l'a fait en secret. Avant de mettre la dernière main au MC, les représentants du gouvernement ont pris une mesure inhabituelle en consultant les représentants du secteur bénévole ayant participé au rapport *Travailler ensemble*. Les dirigeants du secteur ont suggéré certains objectifs financiers, qui ont été acceptés. Comme près d'un an s'était écoulé depuis, le gouvernement du Canada et le secteur bénévole voulaient établir rapidement l'ISBC, puis allouer un financement et faire en sorte qu'ils puissent préparer des produits livrables anticipés. Par conséquent, certaines décisions cruciales relativement à la conception de sa structure étaient fondées en grande partie sur la réussite de l'expérience passée. Cette période de mise en service a donné un ton positif pour la suite des choses et a fait en sorte que le premier principe de la collaboration efficace – reconnaissance du besoin de travailler en collaboration – était respecté et maintenu durant le processus consécutif.

1.2 Clarté et réalisme de l'objet

La plupart des buts et objectifs de l'ISBC étaient issus directement des recommandations du rapport *Travailler ensemble*, mettant de l'avant approximativement 60 % de ses propositions. Comme il semblait y avoir un intervalle de politiques ouvertes à l'époque, tous ces objectifs ont été mis de l'avant d'un seul coup, sans que l'on établisse de priorités entre eux. Résultat : un vaste programme, inévitablement peut-être, compte tenu des travaux de son prédécesseur.

Le mandat de l'ISBC était-il trop vaste? La plupart des participants étaient d'avis que l'ISBC souffrait d'une surcharge d'objectifs. Tandis que le rapport *Travailler ensemble* était axé sur trois thèmes – relation, renforcement de la capacité et réglementation –, le mandat de l'ISBC semblait vague et sans priorités claires suivant un calendrier. Bien sûr, l'évaluation permettant de déterminer si un mandat est trop vaste est tributaire, en grande partie, du calendrier d'exécution. Une forte proportion de participants de l'ISBC étaient d'accord avec le fait que, compte tenu du vaste mandat, il fallait plus de temps. Cela s'avérait particulièrement vrai en raison du temps considérable qui s'était écoulé au début pour créer des relations et instaurer la confiance au sein des tables conjointes avant que celles-ci s'attaquent à leurs tâches. Si le mandat avait été plus précis et s'il avait classé les questions par ordre de priorité, une période de deux ans aurait probablement suffi.

Un facteur peut-être plus important que l'étendue du mandat consistait à définir dans quelle mesure il était communiqué de manière appropriée aux responsables de sa mise en œuvre et dans quelle mesure il y avait un accord commun entre les deux partenaires quant à ce qui faisait partie du mandat ou non. La clarté de l'objet était entravée par un manque initial d'orientation sur les résultats. Au début, personne n'a défini en quoi consisterait la réussite, et il n'y avait aucune « phase finale du jeu » claire en vue. Par la suite, on a entrepris des exercices de visualisation, qui se sont révélés très utiles, mais qui sont arrivés relativement tard au cours du processus.

Le mandat était également « obscurci » par le statut de trois des enjeux principaux du secteur bénévole : 1) la réglementation de la défense des intérêts; 2) l'accès aux avantages fiscaux; et 3) le financement du secteur. Le fait que le gouvernement avait mentionné catégoriquement que ces questions ne seraient pas abordées ou que les ministres étaient prêts à en discuter plus tard, mais pas au départ, est demeuré ambigu pour la plupart des participants du secteur bénévole, ce qui est donc devenu une source constante de critique.

La clarté de leur propre mandat a eu un impact sur les travaux des tables conjointes. Plus son mandat était clair, plus une table conjointe entamait rapidement ses travaux. Plusieurs tables conjointes ont consacré beaucoup de temps, dans certains cas plus d'un an, à débattre du mandat, à le définir ou à le redéfinir. Cela peut être imputable, en partie, au sentiment de certains participants d'avoir tout le temps du monde. Les membres de deux tables conjointes croyaient disposer de cinq ans, non pas deux, pour parachever leurs travaux. Cette confusion est compréhensible étant donné toutes les annonces publiques selon lesquelles l'ISBC était une initiative de cinq ans. Par ailleurs, la réalité n'a pas été clarifiée ou, à tout le moins, n'a pas été pleinement saisie par les membres des tables conjointes.

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a connu une crise grave – en effet, elle a presque imploré – en raison, directement, du manque de clarté de son mandat. Le problème était le suivant : le mandat faisait partie du MC, et seuls les membres du gouvernement pouvaient donc

le lire. La TCCR a promptement amorcé ses travaux, interprétant d'une façon libérale ce qu'elle présumait être ses objectifs. Quelque huit mois plus tard, un nouveau membre du gouvernement a remarqué que les mesures mises de l'avant débordaient du mandat et qu'il fallait les freiner. Des façons de communiquer le mandat au-delà du MC, notamment une séance d'information pour les membres de la Table ou l'établissement de paramètres écrits, auraient considérablement contribué à éviter la crise.

1.3 Établissement de dispositions claires et étoffées

Dans l'établissement du cadre structurel, l'ISBC devait relever trois défis principaux :

- concevoir des mécanismes de collaboration;
- mobiliser un vaste ensemble de participants provenant à la fois du secteur bénévole et du gouvernement;
- créer des mécanismes de coordination des diverses composantes d'une initiative décentralisée; et
- fournir des ressources en personnel et un financement adéquats pour appuyer ses travaux.

Le travail conjoint

Comme mode de collaboration, le modèle de table conjointe, qui s'est révélé si fructueux dans le projet *Travailler ensemble*, semblait le choix évident. Selon les évaluations des participants du gouvernement et du secteur privé, c'était un bon choix. Les tables conjointes ont facilité les discussions franches qui favorisaient l'instauration de la confiance et une plus grande compréhension mutuelle.

La nature des tâches assignées aux tables conjointes variait considérablement, depuis le travail d'élaboration des politiques, comme l'élaboration de l'Accord, jusqu'aux activités plus opérationnelles comme la conception de projets spécifiques visant à renforcer la capacité. Les styles de travail utilisés par les tables conjointes pour accomplir leur travail différaient également. Deux des tables conjointes (TCA et CCC) ont décrit leurs approches comme ressemblant à un conseil d'élaboration des politiques où les membres donnaient des orientations au personnel, examinaient son travail et prenaient des mesures en fonction de ce travail. Plusieurs autres ont adopté une approche plus opérationnelle, où les membres appliquaient des méthodes plus pratiques, s'occupant directement des détails qu'un conseil d'élaboration des politiques aurait pu attribuer au personnel. D'autres ont utilisé une combinaison d'approches, selon la tâche à effectuer et évoluant au fil du temps.

Un style était-il plus efficace qu'un autre? Pas nécessairement. Les tables conjointes qui semblaient le mieux réussir au chapitre de l'établissement de relations et de la réalisation de leurs buts étaient celles qui étaient davantage axées sur les politiques que sur les activités, qui utilisaient de manière judicieuse le personnel, qui disposaient de mandats clairs au départ et dont les coprésidents assumaient un leadership fort.

Participation du secteur bénévole et du gouvernement

Dans une initiative visant à rassembler le secteur bénévole, en tant que secteur, et le gouvernement du Canada, dans son ensemble, une question importante se pose : qui représente légitimement chaque partie et qui en est le porte-parole? La question est forcément plus complexe pour le secteur bénévole que pour le gouvernement.

L'ISBC a expressément choisi un modèle de représentation qui mettait l'accent sur les personnes, non pas sur les organisations. Au cours du processus, elle a rassemblé un groupe de personnes qui, collectivement, représentaient un échantillon représentatif élargi du secteur. Il incombait au secteur bénévole de garantir une telle représentation. On a confié à un comité de sélection indépendant la tâche de gérer un processus de nomination ouvert et inclusif et de sélectionner les candidats selon une matrice de critères (notamment la région, la taille de l'organisation, le sous-secteur, etc.)

Un aspect remarquable du processus avait trait au niveau d'intérêt dans le secteur. L'appel de candidatures a obtenu un taux de réponses énorme : plus de 1 000 candidatures. À partir de cette liste, le secteur bénévole en est arrivé à un degré raisonnable de représentation pour les 65 places au sein des tables conjointes et des groupes de travail, bien que les groupes des Autochtones et des minorités visibles aient initialement été sous-représentés et que l'Initiative ne soit jamais parvenue à obtenir une présence marquée du Québec.

L'inconvénient de cette approche axée sur un échantillon représentatif, c'est que les personnes qui siègent à la table ne possèdent pas nécessairement les compétences et le leadership généraux recherchés en matière de politiques. Les représentants des petites organisations qui ne possédaient pas d'expérience antérieure dans l'élaboration des politiques ou dans la collaboration avec le gouvernement fédéral trouvaient parfois qu'il leur était difficile d'apporter une contribution efficace dans ce contexte.

Du côté du gouvernement, quelque 23 ministères étaient concernés, mais il n'y avait qu'un seul participant venant de l'extérieur de la région de la capitale nationale.

Structures de la gestion horizontale

La recommandation du rapport *Travailler ensemble* consistait à prévoir une équipe de mise en œuvre centrale, appuyée par le GTSB. Le gouvernement était d'avis que cela n'était pas pratique, parce que le BCP ne possède pas le pouvoir de détenir les fonds en vertu du programme. De plus, aucun incitatif n'était offert aux ministères compétents pour qu'ils participent à la phase de mise en œuvre. S'ils avaient pu participer directement et assumer un certain contrôle sur la gestion financière, cela aurait été plus facile.

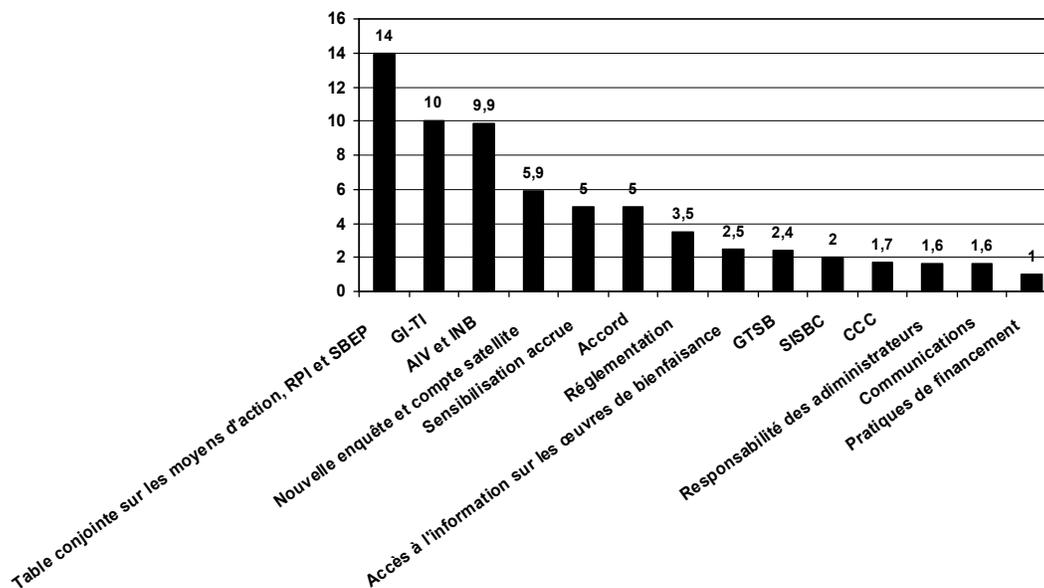
En mettant sur pied l'ISBC, une question clé consistait à déterminer combien de tables conjointes seraient requises. Selon la perspective du GTSB, on avait besoin à tout le moins d'une table conjointe chargée d'élaborer l'Accord hautement prioritaire et d'un comité directeur conjoint. Les ministères responsables des diverses composantes de l'ISBC ont fait remarquer qu'ils voulaient également adopter le modèle de table conjointe, ce qui a débouché sur la création de six tables conjointes, chacune étant affiliée à un ministère plutôt que de relever directement d'un centre commun.

La complexité de cette structure décentralisée était problématique selon la perspective des participants du gouvernement et du secteur bénévole, qui ont tous mentionné que la structure était lourde et encombrante, ou plus simplement, qu'une structure plus élaborée signifiait plus de processus. Comme les tables conjointes « appartenaient » aux ministères, ni le CCC ni aucun autre organisme central ne pouvaient diriger le processus; ils ne pouvaient que le surveiller. Ainsi, on a eu le sentiment général de consacrer un temps démesuré au processus – coordonner, communiquer, gérer le cheminement de l'information, etc.

Ressources financières et humaines

L'ISBC disposait d'un budget total de 94,6 millions de dollars sur cinq ans. Le montant alloué à la phase de deux ans des tables conjointes (à l'exclusion du financement du programme PSEPM) correspondait à approximativement 58,1 millions de dollars. Au total, les fonds étaient répartis entre les activités mentionnées dans la figure 2.

FIGURE 2
Allocations réparties par activité (en millions)



Dans l'ensemble, le financement de l'ISBC était perçu par les participants comme tout à fait adéquat. La *répartition* des ressources, tant entre les différentes activités de l'ISBC que sur plusieurs exercices, constituait cependant un problème. La principale difficulté découlait du fait que les allocations budgétaires devaient être établies dès le début, bien avant que l'on connaisse les objectifs spécifiques et les plans de travail qui devaient être élaborés durant le processus conjoint. En outre, le financement était acheminé aux ministères individuels et non pas à l'initiative horizontale dans son ensemble; il n'était donc pas facile de le transférer entre les ministères et les programmes. Pour bon nombre des tables conjointes, l'établissement de relations et l'apprentissage du travail en collaboration ont pris plus de temps que prévu. Par conséquent, le profil budgétaire ne correspondait pas très bien aux besoins en dépenses réels, particulièrement la première année.

Par conséquent, l'ISBC s'est retrouvée avec des fonds inutilisés dans son budget. Les fonds inutilisés sont ceux qui ne sont pas dépensés comme prévu au cours d'un exercice et qui sont retournés au Trésor.

Pour la majeure partie, les ressources en personnel de l'ISBC étaient perçues en effet comme étant appropriées, jusqu'à très bonnes. Là où il y a eu des problèmes avec les secrétariats des tables, ils étaient imputables principalement au fait que les employés n'étaient pas embauchés suffisamment tôt ou en nombre suffisant ou encore que le genre d'employés embauchés ne se trouvait pas être le complément au style de travail de la table. Plus particulièrement, si une table conjointe s'efforçait de travailler comme un conseil d'administrateurs chargé de l'élaboration des politiques, la table aurait eu avantage à avoir l'équivalent d'un directeur général parmi les employés du secrétariat, et peu de ministères ont embauché des employés à ce niveau.

Toutefois, la difficulté la plus grave au chapitre de la dotation était reliée au roulement du GTSB, particulièrement vers la fin, où la table conjointe en était à la phase de réduction progressive des activités. Même si le taux de roulement du GTSB ne dépassait pas celui de la plupart des ministères du gouvernement à l'heure actuelle, la nature temporaire du Groupe de travail faisait en sorte que la durée des nominations des employés serait nécessairement pour des périodes fixes, courtes, ne dépassant habituellement pas une année. Le roulement des employés du GTSB aux réunions des tables conjointes semait la confusion chez les membres et incitait peu à utiliser de manière judicieuse ces ressources en personnel.

Même si l'existence de deux secrétariats principaux a suscité une certaine confusion quant aux rôles, particulièrement dans leur appui du CCC, cela s'est traduit par un dédoublement relativement faible des efforts. Les deux secrétariats semblent avoir travaillé en étroite collaboration au niveau du directeur général, mais beaucoup moins efficacement au niveau opérationnel, où il y a eu parfois des conflits à propos des responsabilités et des styles.

1.4 Engagement, prise en charge et leadership

Même si l'ISBC visait le secteur bénévole et le gouvernement du Canada en tant qu'entités globales, c'est aux gens, non pas aux secteurs que l'on doit le processus réel d'établissement de relations. Cela signifiait obtenir l'engagement, créer un sentiment de prise en charge du processus et la gouvernance efficace de ce processus.

Obtenir l'engagement

Si l'ISBC a bien fonctionné, c'est principalement en raison de la force de l'engagement personnel des fonctionnaires et des représentants du secteur bénévole. Les gens ont consacré beaucoup de temps à l'ISBC en plus de leur emploi à temps plein régulier. Le temps qu'ils ont consacré aux travaux de l'ISBC variait énormément, allant d'une demi-journée à 20 jours par mois. Dans la plupart des cas, le temps consacré était supérieur à ce qui avait été anticipé lorsque les gens ont accepté de participer au processus.

Même si on avait le sentiment que les gens étaient engagés à l'égard de l'ISBC, le maintien d'une participation continue au fil du temps constituait un défi. Durant les 20 mois au cours desquels les tables conjointes se sont réunies de façon active, plus ou moins un tiers des

membres ont changé. Ce roulement était beaucoup plus élevé du côté du gouvernement, où le roulement correspondait à 50 % comparativement à 10 % dans le secteur bénévole. Même si plusieurs tables conjointes ont essayé diverses stratégies, avec un degré de réussite variable permettant d'atténuer l'impact d'un tel roulement, cet aspect est demeuré une préoccupation sérieuse, et le GDSB et le CCC l'ont soulevé officiellement auprès des cadres supérieurs du gouvernement à plusieurs reprises.

Créer un sentiment de prise en charge

Un objectif important de l'ISBC consistait à informer et à mobiliser le secteur bénévole au-delà des participants immédiats au travail de collaboration, créant ainsi un sentiment de prise en charge à l'égard du processus. Plusieurs approches innovatrices y ont contribué.

L'ISBC a effectué un essai majeur : exploiter un site Web conjoint qui s'est révélé un moyen de communication très populaire auprès de plus de 136 000 visiteurs de janvier 2001 à juillet 2002. Même si le site Web était exploité conjointement, la politique du gouvernement en matière de communication exigeait que tous les affichages soient approuvés par le GTSB, ce qui a constitué un défi pour trouver un langage commun qui correspondrait au message voulu du secteur bénévole et du gouvernement. Par la suite, le GTSB a également mis au point son propre bulletin pour rejoindre le secteur bénévole. À cet égard, les partenaires ont appris au fil du temps qu'ils ne pouvaient s'exprimer indépendamment sans se contredire les uns les autres.

Dans la gestion du processus visant à mobiliser le secteur bénévole, le SISBC a déployé des efforts importants pour encourager la participation provinciale et associer les segments du secteur qui étaient habituellement difficiles à rejoindre, notamment les groupes des Autochtones et des minorités visibles ainsi que de petites organisations communautaires. On a également tenté de faire en sorte que les consultations offrent des occasions de dialogue bilatéral, authentique. Dans la mesure du possible, le SISBC a tenté de travailler par l'entremise des réseaux provinciaux et régionaux et a recruté des organismes bénévoles locaux pour organiser et accueillir des événements locaux. Au total, on a mené 140 consultations au pays, dans les petits et grands centres, auxquelles ont participé plus de 5 200 personnes.

Les niveaux de participation correspondaient raisonnablement aux attentes, avec quelques exceptions des groupes sous-représentés, et les séances offraient une assise pour l'établissement de réseaux locaux et régionaux. Les consultations les plus efficaces étaient celles qui ancrèrent l'ISBC et son potentiel dans les réalités des collectivités locales et où ces collectivités adoptaient le processus pour leur propre avenir. On a constaté un problème du fait que les consultations étaient assujetties à des contraintes de temps, particulièrement dans le cas de la TCA, la première à voir le jour au printemps et au début de l'automne de 2001, et qui s'est retrouvée face un échéancier fixé à la fin d'octobre pour la remise de la version définitive de l'Accord au gouvernement pour approbation.

La responsabilité de mobiliser les ministères fédéraux et les bureaux régionaux ainsi que les provinces et territoires revenait uniquement au gouvernement, et l'organisation était assurée par le GTSB. Les fonctionnaires des régions semblent avoir été informés des travaux de l'ISBC, mais ils n'étaient pas mobilisés de façon durable. La participation des provinces était également limitée. Cela dit, il n'a jamais été entendu que l'ISBC serait une initiative intergouvernementale. Son objectif consistait à renforcer la relation du secteur bénévole avec le gouvernement du

Canada, non pas avec tous les gouvernements canadiens. Toutefois, l'ISBC peut très bien avoir un impact durable à l'échelle provinciale, puisque dans plusieurs provinces et villes, elle a servi de catalyseur pour la réalisation d'initiatives semblables.

Favoriser le leadership

La création d'un groupe de référence composé de ministres en vue d'offrir un point de mire pour le leadership et la politique au nom du gouvernement était en soi une innovation qui a élargi les assises de l'appui au-delà d'un seul ministre et qui pouvait être plus souple que l'ensemble du Comité du Cabinet sur l'union sociale, duquel il relève. Même si l'ISBC avait l'avantage du soutien ministériel, elle ne l'a pas utilisé particulièrement bien. À l'exception de l'approbation de l'Accord et du financement pour l'Initiative canadienne sur le bénévolat, le processus de l'ISBC n'a guère incité les ministres à se réunir pour prendre des décisions. Étant donné la structure décentralisée avec les ministères et « leurs » tables conjointes responsables des composantes individuelles de l'ISBC, relativement peu de questions transversales majeures ont dû être déléguées jusqu'au niveau du Ministre. Résultat : le GRM ne s'est réuni que sept fois entre février 2001 et août 2002.

Contrairement au gouvernement, le secteur bénévole ne possède pas une structure détaillée du pouvoir ou du leadership; il a donc fallu inventer un mécanisme de leadership, le Groupe de travail sur le secteur bénévole et communautaire. Le leadership exercé par le GDSBC est très apprécié. Plus particulièrement, il est parvenu à aider le secteur bénévole à faire preuve de stratégie, à définir les problèmes et à faciliter les discussions lorsque les choses n'allaient pas très bien. Il a constitué une importante voie d'acheminement de l'information au CCC et a donné à son coprésident du secteur le pouvoir de soulever les questions, ce qui a contribué à poursuivre sur la lancée du processus en cours. Le GDSBC a également joué un rôle important comme ambassadeur, offrant la liaison entre le secteur et le groupe de référence ministériel, même si ce lien n'était pas aussi solide que l'aurait souhaité le GDSBC.

En effet, l'ISBC a créé un paradoxe pour le leadership du secteur bénévole. D'une part, l'ISBC a donné au secteur bénévole une tribune, à l'intérieur de certaines limites, afin qu'on y aborde ses questions. D'autre part, en étant aussi affairé avec le *processus* de l'ISBC et oeuvrant autant à l'intérieur de ses murs, le secteur bénévole a réduit son rôle de défense des intérêts à l'extérieur de l'ISBC. Le GDSBC a essayé de se servir de l'ISBC comme voie permettant de traiter les questions stratégiques difficiles, émergentes. Ce qui se remarque surtout, c'est l'impact du régime de responsabilisation plus rigoureux imposé aux subventions et contributions qui est survenu à peu près à la même époque que la mise sur pied de l'ISBC. Toutefois, il n'y a pas eu de résultats concrets. Lorsqu'il était impossible de traiter de telles questions par l'entremise des mécanismes de l'ISBC, le GDSBC *soit* était réticent à dévier du processus *soit* trouvait difficile de se réunir directement avec les ministres. Les représentants n'ont pas encouragé les ministres à rencontrer les dirigeants du secteur avant que l'ISBC ait réglé les questions litigieuses et, comme les questions n'étaient pas réglées au moyen des processus conjoints, il y a eu peu de réunions ministérielles. Résultat : les participants du secteur déploraient souvent que, dans le processus de l'ISBC, le secteur bénévole perde sa voix politique.

1.5 Instauration et maintien de la confiance

Quand on a demandé aux participants quelles étaient les réussites de l'ISBC, parmi les éléments mentionnés, une meilleure compréhension et une plus grande confiance suivaient de près la création de l'Accord et des Codes de bonnes pratiques. Qu'est-ce qui a contribué à l'instauration et au maintien d'un degré de confiance aussi élevé? Par-dessus tout, il y avait un sentiment d'engagement sincère à l'égard du processus de la part des participants, des deux côtés. Les tables conjointes ont renforcé cet engagement et ont constitué une excellente tribune pour faciliter les discussions constructives. Malgré quelques différences culturelles entre le gouvernement et le secteur bénévole, il est devenu évident que les gens réellement en cause n'étaient pas si différents. Le secteur bénévole a découvert que bon nombre des fonctionnaires étaient également bénévoles. Les fonctionnaires ont appris qu'un bon nombre des représentants du secteur bénévole exploitaient de grandes organisations et assumaient des niveaux de responsabilité équivalents aux leurs. À bien des égards, les représentants du secteur bénévole qui exploitent de grandes organisations partageaient plus de choses en commun avec leurs homologues fédéraux qu'avec les représentants du secteur provenant de très petites organisations.

La volonté des fonctionnaires, particulièrement au CCC, de mettre le plus possible en commun l'information et de trouver des façons innovatrices d'informer les ministres à propos du MC, comme l'utilisation d'un aide-mémoire et l'invitation lancée au coprésident du secteur du CCC, ont également contribué à instaurer la confiance. Toutefois, l'expérimentation de la transparence n'était pas un processus uniforme, car le Bureau du Conseil privé avait tendance à travailler selon des normes plus traditionnelles en matière de confidentialité au sein du gouvernement. L'obligation de confidentialité à certains moments au cœur du processus de collaboration a créé un certain nombre de difficultés pour les deux parties. L'expérience de la Table conjointe de l'Initiative nationale sur le bénévolat en est la principale illustration. On devait utiliser les recommandations de l'INB dans la rédaction du MC concernant l'Initiative canadienne sur le bénévolat au cours de l'automne de 2001. Lorsque le moment est venu de rédiger le MC, le processus est naturellement devenu très confidentiel, et son contenu ne pouvait pas être partagé, même pas avec les membres de la Table conjointe. Par conséquent, la plupart des membres de la Table conjointe ont vu leur propre rapport en même temps qu'il a été diffusé au public.

L'aspect pour lequel les participants du secteur bénévole estimaient régulièrement qu'ils ne constituaient pas des intervenants à parts égales dans le processus, et qui a suscité beaucoup de mécontentement, était le système gouvernemental de gestion des finances et de responsabilisation. Comme il était question de fonds publics, le gouvernement fédéral devait naturellement exercer les contrôles et la responsabilité appropriés quant à l'utilisation qu'on en faisait. Bon nombre des pratiques normalisées et des obligations de gestion financière qui constituaient une seconde nature pour les fonctionnaires semblaient indûment restrictives aux participants du secteur bénévole qui ne les connaissaient pas très bien. Même si on a proposé des séances d'information entre les tables concernant la gestion financière, on a plutôt décidé que chaque ministère veillerait à l'explication des procédures pour sa propre Table conjointe. Au mieux, une telle sensibilisation semble avoir été inégale.

Les questions de confiance n'étaient pas toutes reliées à la confiance entre le gouvernement et le secteur bénévole. Étant donné la diversité intrinsèque du secteur bénévole, plusieurs petits organismes bénévoles se sont dits préoccupés du fait que le processus était dominé par des

représentants des grandes œuvres de bienfaisance, impression qui était peut-être non fondée, mais difficile à dissiper. Une autre scission tenait à la géographie et au sentiment que le processus était axé sur Ottawa. Même si plusieurs des tables conjointes ont organisé des réunions à divers endroits du pays, les intervenants se trouvant à l'extérieur de la région de la capitale nationale ont assumé le fardeau du temps de déplacement.

1.6 Gouvernance, responsabilisation et apprentissage organisationnel

Les mécanismes de gouvernance et du processus de responsabilisation relient l'ISBC aux structures des pouvoirs du gouvernement du Canada et au secteur bénévole. Cela constituait un défi, puisque l'ISBC était une initiative conjointe : il était donc difficile d'amener les intervenants non gouvernementaux à rendre compte de leurs activités aux autorités gouvernementales et vice versa. De plus, comme le processus était décentralisé, il mettait en cause de nombreuses composantes de l'Initiative et des ministères du gouvernement. En essayant d'arrimer ce processus horizontal à la filière hiérarchique verticale du gouvernement fédéral, on s'est buté à un certain nombre de difficultés. De même, c'est dans le cadre des processus de gouvernance et de responsabilisation que les structures verticales des pouvoirs du gouvernement du Canada se sont heurtées à la nature horizontale, unidimensionnelle du secteur bénévole.

Le modèle de gouvernance

Comme on pouvait s'y attendre, un processus qui était en même temps conjoint et décentralisé faisait face à des difficultés au chapitre de la gouvernance et de la responsabilisation. Les faibles notes attribuées par les participants aux mécanismes de gouvernance et de responsabilisation de l'ISBC (une moyenne oscillant entre 5,5 pour la gouvernance et 5,2 pour la responsabilisation) reflètent plusieurs lacunes.

Le rôle du CCC n'était pas clair au départ.

Les difficultés de coordination étaient, en grande partie, structurelles, enchâssées dans la conception du CCC. Au départ, le mandat et le rôle du CCC étaient ambigus – on ne savait pas s'il devait simplement coordonner ou assumer le leadership stratégique. En outre, il n'y avait aucun chevauchement entre les membres et les tables conjointes. Par conséquent, le CCC était d'abord réticent à intervenir ou à jouer un rôle actif, en partie parce qu'il ne voulait pas, à juste titre, s'interposer lorsque les choses allaient bien et, en partie, parce que la légitimité d'une telle intervention n'était pas bien établie. En dépit de ses limites initiales, le CCC a finalement pris son élan. Il a dirigé un exercice de visualisation et a commencé à demander aux tables conjointes (certaines ayant opposé une résistance, car elles estimaient que le CCC n'avait aucun pouvoir de le faire) de produire des plans de travail et des rapports d'étape. Puis, par la suite, il a commencé à rechercher les failles plus efficacement. Cela s'est produit surtout parce que ses membres se sont rendu compte de ce qui était en jeu et ont constaté qu'ils devaient prendre une mesure concertée. Voilà qui démontre une manière importante dont l'ISBC a pu apprendre et s'adapter en cours de route; toutefois, cela dénote également que l'administration globale n'a pas été bien planifiée au départ.

La frontière entre la gouvernance conjointe et le pouvoir du gouvernement était ambiguë.

Il était souvent difficile de dire où prenait fin la responsabilisation conjointe et où commençait la responsabilisation gouvernementale interne. C'est pourquoi, le processus d'approbation indispensable pour les produits principaux des tables conjointes n'avait pas été clarifié d'avance. La question visant à déterminer qui avait le pouvoir de quoi et qui était responsable de quoi et à quel moment était surtout mise en relief dans le processus d'approbation de l'Accord et, plus tard, des Codes. Les membres de la TCA, y compris les SMA, ont pu s'entendre assez rapidement sur l'ébauche de l'Accord (et les sous-comités ont par la suite produit des ébauches du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et du Code de bonnes pratiques de financement) qui ont été approuvées par le CCC et le Comité directeur des SMA. Comme l'Accord donnait lieu à des engagements de la part du gouvernement, il fallait donc obtenir l'aval ministériel. Toutefois, à cette étape, bon nombre croyaient que le GRM approuverait passablement sans heurts les ébauches et que le processus serait complet. Lorsque les organismes centraux – Bureau du Conseil privé, Finances et Secrétariat du Conseil du Trésor – ont examiné l'accord et assumé leur fonction de remise en question traditionnelle, ils ont demandé des modifications. Le CCC, le GTSB et les principales personnes en cause ont dû non pas seulement intervenir stratégiquement et rapidement, mais ils ont également dû entreprendre des négociations intenses, presque quotidiennement, pendant plusieurs semaines, pour convenir des modalités afin que les versions révisées suivent le processus d'approbation gouvernemental à temps pour la signature de l'Accord le 5 décembre 2001 et le dévoilement des Codes à la dernière réunion de toutes les tables en octobre 2002. À plusieurs moments, il semblait que les questions pourraient ne pas être réglées et que les parties commenceraient à élaborer des scénarios d'« effondrement ».

Le Comité directeur des SMA et la collectivité des SM auraient pu être plus engagés.

Bien qu'il constitue une composante essentielle du processus de gouvernance, le Comité directeur des SMA n'était pas engagé aussi pleinement qu'il aurait pu l'être et ne s'est pas colleté avec les difficiles questions stratégiques de l'ISBC. Bon nombre de SMA n'ont pas assisté aux réunions du Comité très régulièrement, déléguant souvent des remplaçants, en raison des autres exigences de leur horaire et du manque de responsabilisation directe relativement à l'ISBC envers les sous-ministres. L'ISBC n'avait aucun plan stratégique en vue de consulter les sous-ministres et n'est jamais parvenu à les mobiliser ou à les encourager à être des champions du processus. Le manque de participation des SM plaçait souvent leur SMA (particulièrement les coprésidents de la Table conjointe) dans une position difficile, pris entre la responsabilisation double à l'égard de l'ISBC et du SM. Par conséquent, ni les sous-ministres ni le Comité directeur des SMA n'ont été particulièrement efficaces pour aider le gouvernement à clarifier sa position collective sur les questions stratégiques ou à exercer un leadership stratégique. Cela a contribué au sentiment que les résultats voulus n'étaient pas bien définis et ce, tard au cours du processus.

Responsabilisation à l'égard des dépenses

Le défi le plus grave de la responsabilisation était peut-être la *transparence* de la gestion financière, qui découlait directement de la nature décentralisée de l'Initiative. En mettant sur pied l'ISBC, le gouvernement et le secteur bénévole désiraient agir rapidement. Ainsi, plutôt que de créer de nouveaux programmes ou de nouvelles institutions aux fins de la gestion financière,

les divers ministères qui détenaient des fonds au nom de l'ISBC ont utilisé leurs programmes existants. Partant, les conditions et autres exigences relativement aux dépenses variaient d'une table conjointe à l'autre, selon le ministère faisant office de « banque » et le genre de programme dont il se servait pour gérer les fonds. La situation a créé une certaine confusion entre les différentes tables, particulièrement pour les participants du secteur bénévole, même si, pour la plupart des fonctionnaires, ces différences n'étaient pas particulièrement problématiques.

Le manque de transparence était surtout manifeste dans les rapports financiers détaillés. En effet, les principales parties ne se sont pas entendues sur une seule récapitulation des dépenses qui soit exacte et complète. Cela ne veut pas dire qu'il y a eu mauvaise administration des fonds. Pas plus que la présente évaluation, qui *n'est pas* une vérification financière, ne conclut à une indication de mauvaise administration. La question de transparence est simplement la suivante : les ministères ont utilisé des systèmes différents pour les rapports financiers et ils n'étaient pas tenus de rendre compte à un organisme central durant l'ISBC ou à la fin de celle-ci quant à la manière dont ils dépensaient « leur » argent. Même si le CCC, le GTSB et le SISBC ont tous tenté de mettre au point des systèmes de suivi et d'élaborer un rapport détaillé sur les dépenses à la fin des deux premières années de l'ISBC, ils ne pouvaient pas obtenir l'information des ministères pour le faire.

Apprentissage organisationnel durant la transition

Même si l'ISBC est une initiative quinquennale, la phase des tables conjointes devait durer seulement deux ans. À la fin de ce délai, les ministères ou les organismes bénévoles devaient achever les travaux en cours, en vertu d'un contrat. Selon l'évaluation des participants de l'ISBC, la gestion de la transition n'a pas du tout été bien effectuée. En fait, la planification de la transition a obtenu la note la plus basse de tous les aspects du processus de l'ISBC, soit une note moyenne de seulement 4,4 (sur 10).

La gestion de la transition comportait deux problèmes principaux. Premièrement, le budget initial n'avait pas fourni de fonds pour permettre la continuité des secrétariats durant la transition. Le SCSBC et le GTSB avaient été financés pour deux ans seulement, jusqu'à la fin de juin 2002, même si les travaux des tables conjointes et les autres mécanismes n'avaient pas été menés à bonne fin. Pour prolonger leur vie de travail jusqu'en mars 2003, ils ont dû réduire considérablement le nombre d'employés, se retrouvant souvent avec trop peu d'employés pour le travail à effectuer et n'assurant guère de continuité avec leurs successeurs. Deuxièmement, il y a eu une longue période d'incertitude quant à ce qui arriverait au cours de la deuxième phase concernant l'attribution des responsabilités au sein du gouvernement et la poursuite d'une partie du travail conjoint. Les décisions relatives à l'organisation de la deuxième phase n'ont pas été prises avant septembre 2002 ni communiquées publiquement avant la dernière réunion de toutes les tables au début d'octobre. Cela a provoqué une crainte inutile, considérable chez les participants : tout le travail qu'ils avaient accompli jusqu'à ce jour serait perdu.

La prochaine section résume brièvement ces divers éléments en des facteurs de réussite et des obstacles à un processus efficace.

2. Quels ont été les facteurs de réussite et quels ont été les obstacles à la collaboration et à la gestion horizontale efficaces?

2.1 Les facteurs de réussite

Le principal facteur déterminant de la réussite de l'ISBC a trait aux gens qui y sont associés – à leur niveau d'engagement à l'égard du processus et au leadership individuel qu'ils ont manifesté. L'expérience positive du processus antérieur *Travailler ensemble*, qui a établi un niveau élevé d'attente des deux côtés selon lequel la collaboration pouvait constituer une expérience positive et produire des résultats importants, a contribué à l'expérience positive. Cet engagement a aidé à guider le processus à travers certaines périodes difficiles. La volonté des participants principaux à faire preuve de créativité et à prendre des risques leur a permis d'adapter les structures, comme le CCC, ou de proposer des solutions innovatrices, comme un mécanisme de rechange pour faire face à la question en cours relative à la réglementation de la défense des intérêts.

2.2 Les obstacles à la réussite

Les facteurs restrictifs sont issus principalement de la complexité de la structure. Quand on a demandé aux participants de dresser la liste des lacunes de l'ISBC, ils ont répondu majoritairement que la structure était « trop complexe, trop bureaucratique ». Cette perception était aggravée par le vaste mandat et le fait que, pour la mise en œuvre rapide de l'ISBC, les rôles de certaines des structures principales, comme le CCC et le modèle de gouvernance global, n'étaient pas aussi bien planifiés qu'ils auraient dû l'être. L'absence visible de participation et de leadership des cadres supérieurs au gouvernement n'a pas contribué à contourner la complexité.

L'autre obstacle principal tenait au manque de communication, particulièrement concernant les mandats de certaines tables conjointes, l'échéancier de leurs travaux et les exigences gouvernementales en matière de gestion financière. Le manque de compréhension des règles du gouvernement concernant la gestion financière a suscité chez bon nombre l'impression que le processus était relié à des règles. Ce qui est encore plus important peut-être, les règles et les instruments de gestion financière n'offraient pas assez de souplesse pour transférer le financement entre les activités ou les exercices comme le requiert une initiative conjointe pluriannuelle et à facettes multiples de cette nature.

Une structure décentralisée sans centre de coordination solide, un modèle de gouvernance clair ou un soutien politique constant du ministère et des SM signifiaient que le processus semblait parfois exagéré, que les papiers circulaient, mais souvent que cela ne débouchait pas sur un nombre suffisant de mesures.

3. Qu'aurait-on pu faire différemment et plus efficacement et quelles étaient les solutions de rechange pratiques, réalistes?

Lorsqu'on se demande ce qu'on aurait pu faire différemment dans l'ISBC, il faut se rappeler que l'Initiative était expérimentale et constituait un terrain d'essai à bien des égards. Il s'agissait de trouver de nouvelles manières de faire les choses dans la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole. Toutefois, il n'était pas toujours clair qu'il y avait de bonnes et de mauvaises

façons bien définies de faire des choses, et le processus empruntait la « bonne » voie ou non. Plus exactement, on devait prendre les décisions relatives aux composantes principales de la structure, à la politique et aux opérations en faisant certains compromis ou en gardant à l'esprit des objectifs concurrentiels et en mettant à l'essai des approches sans que l'on puisse suivre des précédents historiques solides.

En rétrospective, l'ISBC aurait pu faire certaines choses plus efficacement, *compte tenu des objectifs, structures et compromis qu'elle s'était fixés*. Un deuxième ensemble de solutions de rechange aurait pu rendre l'ISBC plus efficace, *si celle-ci avait évalué différemment une partie des compromis fondamentaux*.

3.1 Améliorations à l'intérieur des paramètres existants

Au cœur des politiques, des structures et des échanges stratégiques effectués par l'ISBC, plusieurs solutions de rechange auraient pu être plus efficaces.

Une vision stratégique et des résultats

Un débat sempiternel a lieu dans l'administration publique : est-il préférable d'essayer d'effectuer une réforme en profondeur majeure d'un seul coup ou de procéder plus progressivement en franchissant des étapes plus petites? L'ISBC a entamé une réforme très large, en partie par respect pour son prédécesseur, le processus *Travailler ensemble*, qui avait inscrit plusieurs questions à l'ordre du jour. Quant à déterminer si l'ISBC aurait dû s'attaquer à une si grosse tâche, cela est discutable. Ce qui est évident, c'est qu'elle devait formuler son mandat comme une vision stratégique très tôt. Le CCC a finalement pu le faire, mais cela aurait pu se produire beaucoup plus tôt. On aurait pu faciliter la chose en mettant en place le CCC avant la création des autres tables conjointes, lui permettant ainsi de bâtir ses propres relations de travail, d'énoncer sa vision globale et de définir ses résultats.

Une question connexe avait trait au fait que plusieurs questions litigieuses principales de longue date relatives au cadre de réglementation et à la relation de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole demeuraient ambiguës dans le cadre du mandat. Le gouvernement aurait pu être plus précis avec ses partenaires du secteur bénévole en indiquant ce qu'il était prêt à faire à propos de ces questions dans le cadre de l'ISBC ou en indiquant si le secteur devait prévoir d'aller de l'avant avec ces questions en ayant recours à d'autres moyens. Une telle précision aurait pu éliminer ces questions litigieuses comme sources constantes de confusion et d'irritation.

Une meilleure communication

La communication a connu plusieurs dérapages dans le cadre de l'ISBC, comme on l'a déjà souligné. Une meilleure communication, au moyen d'ateliers, de séances d'information ou d'autres mécanismes, aurait pu corriger la situation.

Un modèle de gouvernance plus fort

Étant donné le modèle décentralisé choisi pour l'ISBC, cette dernière avait besoin d'un centre plus fort chargé d'assumer la coordination, la surveillance et le leadership au sein de l'ISBC. Le mandat du CCC aurait pu énoncer un tel rôle, et le CCC aurait pu être mieux relié aux autres composantes de l'ISBC, peut-être en ayant son propre secrétariat exclusif et de meilleurs mécanismes de liaison avec les coprésidents des tables conjointes. Le CCC a dû déployer beaucoup d'efforts pour définir un rôle de leadership, et cela a pris un temps précieux. De plus, le modèle de gouvernance aurait pu être mieux délimité en indiquant où les responsabilités et les pouvoirs conjoints prenaient fin et où ceux du gouvernement du Canada et du secteur bénévole commençaient.

En ce qui touche la gouvernance et le leadership, on aurait pu mieux énoncer les attentes quant à l'interaction du leadership politique du gouvernement du Canada et du secteur bénévole. Au cours du processus Travailler ensemble, plusieurs réunions où la participation entre les représentants du secteur bénévole et les ministres était forte ont créé certaines attentes concernant la tenue de réunions semblables au cours de l'ISBC. Toutefois, une seule réunion de ce genre a eu lieu au cours des deux années d'existence de l'Initiative, suscitant une déception et une certaine frustration parmi les dirigeants du secteur bénévole.

Un secrétariat unique

Le processus aurait-il été mieux servi s'il n'y avait eu qu'un seul secrétariat pour toutes les tables? Selon une opinion minoritaire, du point de vue de l'efficacité, un secrétariat unique aurait pu avoir réduit une partie des exigences liées à la communication et à la coordination. Selon ce scénario, il aurait cependant fallu écarter un certain nombre de questions logistiques, et même les répondants qui appuient sans réserve cette approche n'avaient aucune recommandation à formuler quant au fonctionnement d'un secrétariat combiné. La majorité était d'avis qu'un secrétariat distinct pour le secteur a contribué à « relier le secteur bénévole à l'ISBC » et à lui permettre de participer pleinement. On aurait pu trouver un terrain d'entente : prévoir un secrétariat du côté du gouvernement et un secrétariat du côté du secteur bénévole, logés dans les mêmes locaux, qui auraient pu fournir un soutien ou à tout le moins plus de liens avec les tables conjointes et les autres mécanismes.

Une meilleure représentation des collectivités minoritaires

On aurait pu accentuer la participation des collectivités minoritaires en ayant recours plus efficacement aux groupes de référence et en incluant plus de minorités dans la sélection initiale des participants. On aurait pu mettre sur pied plus tôt les groupes de référence, qui auraient pu obtenir un financement plus adéquat (leurs budgets étaient établis à même le financement existant du SISBC), et ils auraient pu bénéficier de voies d'accès régulières aux travaux des tables conjointes et aux autres mécanismes de manière à ce que les perspectives de ces collectivités soient au cœur de l'ISBC.

Une plus grande continuité de participation

Les coprésidents du CCC et le greffier du Conseil privé ont soulevé les questions liées à la présence et à la participation continue des membres du gouvernement, mais ces questions n'ont pas été tout à fait réglées. La difficulté a trait aux horaires exigeants des hauts fonctionnaires sur lesquels ils n'exercent souvent aucun contrôle et aux taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique. Comme la plupart des exercices de collaboration ou de gestion horizontale sont perçus comme des « activités supplémentaires » au travail régulier, ils sont souvent abandonnés lorsque les gens sont réaffectés. Cela laisse supposer un compromis au chapitre de la collaboration : bien qu'il soit souhaitable de mobiliser les gens du niveau supérieur des deux secteurs pour conférer au processus substance et poids politique, plus les participants occupent un poste élevé, plus il est difficile de maintenir la participation au fil du temps. Cela dénote également le besoin, pour les cadres supérieurs, de créer des incitatifs et des récompenses dans le cadre des examens de rendement personnel qui reconnaissent la valeur de la participation aux initiatives concertées et horizontales.

Une plus grande transparence de la gestion financière

Une transparence financière accrue se traduit par la création de mécanismes d'établissement de rapports communs et centralisés dans une structure décentralisée. Pour la première année, il n'y avait aucun système officiel de rapports financiers, même si le GTSB et le CCC se sont efforcés de rectifier la situation. Lorsque des modèles de rapports communs ont été mis au point, les ministères ne les utilisaient pas toujours, pas plus que tous les ministères ne faisaient rapport sur leurs dépenses au GTSB au moment opportun. Manifestement, on aurait dû prévoir dès le départ un système de rapports financiers convivial. Il semble cependant qu'on avait besoin de plus que de pressions morales pour que les ministères l'utilisent. Autre solution : on aurait pu signer un protocole d'entente dès le départ qui engageait les parties compétentes à rendre compte à un organisme central concernant les dépenses.

Une planification anticipée de la transition

On aurait pu gérer plus efficacement, de plusieurs manières, la transition de la phase des tables conjointes à la deuxième phase de l'ISBC. Premièrement, on aurait dû préciser à tous les participants qu'ils disposaient de deux ans, non pas cinq, pour parachever leurs travaux de manière à ce qu'ils puissent planifier la conclusion. Deuxièmement, le budget initial aurait pu prévoir des fonds pour que les secrétariats puissent continuer leurs activités durant la transition. Troisièmement, l'incertitude chez les participants quant à ce qui arriverait dans la deuxième phase auraient pu être atténués si les structures et le financement pour la deuxième phase avaient été annoncés plus tôt. Certes, il était difficile pour le gouvernement du Canada de le faire, car il y avait de nombreux facteurs dont il fallait tenir compte jusqu'à un point très avancé du processus, mais cela témoigne du besoin de planifier en vue de la transition proprement dite et d'un mécanisme de succession rattaché à l'Initiative à un stade précoce.

3.2 Les solutions de rechange d'itinéraires différents

L'ensemble des autres pratiques ci-dessus suppose que la phase des tables conjointes de l'ISBC était structurée plus ou moins comme elle l'était et que certaines améliorations ont été apportées à l'intérieur de ces paramètres. Que se serait-il produit si on avait fait des choix passablement différents concernant quelques-uns des paramètres de base? En l'occurrence, on aurait pu essayer des solutions de rechange beaucoup plus ambitieuses.

Simplifier la structure

On aurait pu simplifier la conception de la structure si l'ISBC avait suivi plus fidèlement la recommandation du rapport Travailler ensemble qui se fondait sur une distinction entre la politique et les opérations. Un groupe directeur conjoint, appuyé par un secrétariat, aurait pu se voir confier la tâche de superviser les principaux dossiers politiques, la recherche et le dialogue de consultation tandis que les tâches plus opérationnelles auraient pu être confiées aux groupes de travail, aux ministères ou aux organismes bénévoles travaillant en collaboration selon des méthodes moins officielles que par l'entremise des tables conjointes. Cette approche aurait probablement exigé une vision plus stratégique où les priorités étaient établies et les tâches étaient plus ordonnées au fil du temps. Cela aurait aussi été simplifié par la capacité du Bureau du Conseil privé de disposer du pouvoir de gérer les fonds dans le cadre du programme.

Renforcer la capacité d'élaboration des politiques dans le cadre du travail conjoint

En nommant les membres des tables conjointes, le secteur a choisi de s'assurer de la participation d'un échantillon représentatif de personnes. Cela avait pour avantage de tenir compte de la diversité du secteur. Cela signifiait aussi que certains membres ne possédaient pas l'expérience et l'expertise requises en matière de politiques et n'étaient pas en mesure d'apporter une contribution efficace. Un moyen d'apporter au processus plus d'expérience et de connaissances pertinentes en matière de politiques aurait été de sélectionner des représentants des organismes-cadres régionaux, provinciaux ou nationaux comme participants, solution qui aurait pu être facilitée par une structure plus simple. Pour garantir que ces organismes étaient reliés au reste du secteur, ils auraient dû assumer la responsabilité d'être une voie de communication vers les groupes et réseaux élargis et de devoir leur rendre des comptes.

Assouplir davantage le financement

Les avantages du système au moyen duquel les ministères détenaient les fonds pour les activités de l'ISBC étaient qu'ils permettaient à l'ISBC de se mettre en marche rapidement, puisque aucun nouveau crédit n'était requis et qu'ils mobilisaient activement les ministères du fait qu'ils géraient le financement. Les inconvénients avaient trait au fait qu'il était difficile de réaffecter les fonds entre les diverses activités de l'ISBC si elles croisaient les limites ministérielles et que cela diminuait la transparence au chapitre des rapports financiers. Comme solution, on aurait pu gérer les fonds par l'entremise d'un programme central (avec une clause de temporisation). Dès le départ, on aurait donc dû créer un tel programme, ce qui aurait supposé la mise en place de mécanismes permettant à un secrétariat situé au Bureau du Conseil privé de gérer un tel fonds.

Le fait que l'ISBC ait eu des fonds non utilisés au cours de ses deux premières années dénote que le profil budgétaire ne correspondait pas bien à la séquence courante des activités et qu'on devait assouplir la capacité de transférer le financement entre les exercices ou entre les activités. Dans le contexte des accords de collaboration, il serait utile que le gouvernement fédéral élabore des mécanismes plus souples pour le report des fonds d'un exercice à l'autre.

Il faut aussi mettre au point des instruments qui sont plus souples que les accords de contribution ou les contrats pour le financement des travaux des tiers en collaboration, où les produits livrables et les résultats sont définis dans le cadre d'un processus conjoint et qui ne peuvent donc pas être précisés à l'avance, comme c'est la norme actuellement.

4. Quelles sont les leçons apprises pour l'avenir, la collaboration durable entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole ainsi que la gestion horizontale dans chaque cas?

Peu importe l'évaluation de la réussite de l'ISBC, toute intervention future en collaboration n'est pas susceptible de prendre exactement la même forme parce que le mandat et le contexte, entre autres, sont susceptibles d'être différents. Toutefois, l'ISBC offre une orientation utile quant aux voies à emprunter et celles à éviter pour la collaboration et la gestion horizontale.

4.1 La valeur et les limites de la collaboration

On tire une leçon importante de l'ISBC : la collaboration en vaut la peine. Si on le fait sérieusement, le travail en collaboration accroît la compréhension et la confiance chez les participants et établit le fondement d'une meilleure relation à long terme. Toutefois, ce ne sont pas toutes les questions qui se règlent mieux au moyen de processus conjoints. La collaboration, particulièrement si elle englobe les hauts fonctionnaires et les directeurs généraux, peut être plus appropriée à l'élaboration de recommandations et de priorités en matière de politiques qu'aux tâches opérationnelles mettant en cause la mise en application des politiques.

Pour certaines questions litigieuses particulières, il est préférable d'écarter la collaboration, car ces questions ne seront jamais réglées conjointement. Il serait préférable de laisser de telles questions aux processus de défense des politiques publiques. L'équilibre entre le travail à l'interne comme partenaire et à l'externe comme défenseur des intérêts constitue une importante question de stratégie pour le secteur bénévole lorsqu'il collabore avec les gouvernements. Les deux partenaires doivent cependant bien connaître les questions qui sont soumises à la discussion et celles qui ne le sont pas. Si l'une ou l'autre partie refuse même d'essayer d'aborder les questions clés qui revêtent une importance pour l'autre, alors le sentiment selon lequel il s'agit d'une collaboration authentique peut être très diminué.

Dans le cadre d'une collaboration, certaines choses se feront conjointement et d'autres séparément, peut-être faites par chaque partie, en parallèle. Il importe de déterminer et de communiquer ce qui doit être fait conjointement et ce qui peut être fait indépendamment et où prend fin le processus conjoint et où débute le processus décisionnel unilatéral. Une fois qu'on entame un processus de collaboration, il est difficile d'imposer des décisions unilatérales sans menacer la confiance sous-jacente et le sentiment de partenariat authentique.

4.2 Les défis liés à la politique, à la structure et aux opérations

Les principales leçons à tirer des aspects liés aux politiques, à la structure et aux opérations d'une initiative horizontale en collaboration comprennent entre autres :

Politique : Quelle est l'ampleur d'un mandat et quel est son délai d'exécution?

Le fait même qu'une initiative est gérée horizontalement laisse supposer qu'elle s'attaque à des objectifs importants et multiples. La première leçon concernant la politique consiste à adopter une approche stratégique à l'égard de ces objectifs et à propos de ce qui peut être accompli de manière réaliste, dans un délai donné. La deuxième leçon est que le délai d'exécution doit être assez long pour atteindre le mandat mais pas si long que l'on perd le soutien politique; en effet il est possible que ces objectifs ne soient pas toujours compatibles. La troisième leçon est que peu importe si le mandat est restreint ou vaste, il doit être transparent et communiqué à toutes les parties.

Structure : Un processus décentralisé a besoin d'un centre de coordination et d'un modèle de gouvernance fort.

La structure importe et elle doit être planifiée dès le début. Idéalement, dans un processus de collaboration, cet aspect ferait l'objet de discussions conjointes. Les structures qui fonctionnent bien lorsque l'objectif est d'élaborer des politiques peuvent ne pas être les meilleures pour les processus qui mettent en œuvre des politiques où on retrouve des dépenses de programmes. Dans le cadre de la collaboration, il faut des mécanismes efficaces pour la gouvernance et la responsabilisation et en vue d'établir un lien entre le processus de collaboration et le processus décisionnel au sein du gouvernement et au sein du secteur bénévole. L'expérience de l'ISBC donne à penser qu'il est important de conserver la structure globale la plus simple possible. Une structure plus élaborée signifie plus de processus. La capacité de maintenir une structure simple est tributaire, en partie, de la gestion du financement.

L'emplacement au sein du gouvernement d'un pouvoir central et du soutien du secrétariat pour une initiative horizontale constitue également un élément important de la conception. Le siège de l'initiative dans un organisme central contribue à relier le processus le plus possible à l'échelle politique, en plus de permettre d'obtenir l'attention des représentants ministériels. Toutefois, l'appareil de l'organisme central actuel n'est pas particulièrement bien adapté à la gestion des fonds associés à de telles initiatives. L'examen et la réforme de l'appareil de l'organisme central ou la définition de moyens de reproduire ses avantages politiques au sein des ministères responsables seraient utiles dans la planification des entreprises horizontales futures.

Opérations : La planification des résultats grâce à l'équilibre du processus et des résultats.

Le processus *est* important : les gens doivent disposer de suffisamment de temps pour bâtir des relations et apprendre à travailler ensemble. Un tel processus doit être intégré aux horizons de la planification globale et au budget de sorte qu'il n'y ait pas de fonds non utilisés au cours des premières étapes si ces tâches préliminaires prennent plus de temps que prévu. Toutefois, le processus n'est pas suffisant. On doit également avoir le sentiment que ce processus progresse et qu'il produira des résultats concrets à l'égard des objectifs initiaux.

Les processus de collaboration et les processus horizontaux sont par nature temporaires, certaines choses doivent être accomplies et les activités doivent cesser progressivement. On peut faciliter la transition en déterminant le plus tôt possible la nature des rouages et du financement qui appuieront les travaux à la prochaine étape et en les faisant connaître. En outre, le soutien du secrétariat durant toute la transition contribue à faciliter le transfert en douceur.

4.3 Appuyer le processus et maintenir la lancée

Établir une initiative horizontale, conjointe est une chose; la faire progresser dans la bonne voie en est une autre.

La représentation n'équivaut pas au leadership.

C'est un lieu commun de dire que le leadership compte, mais c'est ce qu'on retient des leçons claires tirées de l'ISBC. Pour permettre aux dirigeants de voir le jour, les participants, particulièrement les coprésidents des processus de collaboration, doivent posséder le bon ensemble de compétences, des styles interpersonnels appropriés, savoir comment faire bouger les choses dans le système politique et être en mesure d'obtenir un soutien à plus grande échelle dans le gouvernement ou le secteur bénévole. Ce n'était pas à l'ancienneté du poste qu'on reconnaissait les vrais dirigeants dans l'ISBC, mais c'est l'engagement profond et la volonté et de prendre des risques qui permettaient à certaines personnes de se démarquer. Chez les fonctionnaires, un facteur important de la promotion du leadership était la reconnaissance et le soutien de la part de la haute direction, qui valorisait la participation à ce genre de travail.

Dans les initiatives de collaboration visant à faire participer le secteur bénévole *en tant que secteur*, il se pose le défi de la représentation adéquate de ce secteur diversifié. Lorsque l'objectif est de s'assurer que tous les points de vue d'une collectivité ou d'un secteur sont entendus, alors, un modèle qui réunit des personnes provenant d'un vaste échantillon de cette communauté ou de ce secteur donne probablement de bons résultats. Si l'objectif est d'exécuter des travaux d'élaboration des politiques efficaces, il faut alors veiller davantage à ce que les participants possèdent l'expérience et les connaissances pertinentes, la capacité de constituer des réseaux avec leurs milieux et les moyens de leur rendre compte. Cela peut se faire par un processus de sélection ou en donnant une orientation et une formation à ceux qui ont moins d'expérience.

Le soutien politique doit être mobilisé et géré.

Même lorsqu'une initiative bénéficie du soutien politique initial, un tel soutien doit être géré et stimulé pour qu'il demeure vif parmi tous les éléments qui concurrencent en vue d'obtenir l'attention des ministres. Cela signifie planifier les points de décision où les ministres devront intervenir et le moment où ils devraient rencontrer la direction politique du secteur partenaire. La participation des sous-ministres est également vitale, car sans elle, la structure de gouvernance peut devenir ambiguë. Dans les meilleures circonstances, on peut rarement maintenir indéfiniment le soutien politique. Il faut faire un compromis entre disposer d'assez de temps pour effectuer le travail et maintenir l'intérêt des ministres et des sous-ministres. Un délai de deux ans peut très bien dépasser la limite.

La participation soutenue présente des défis différents pour le gouvernement et le secteur bénévole.

Du côté des hauts fonctionnaires, la participation est moins susceptible de se poursuivre au fil du temps, principalement en raison des taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique et d'une assiduité moindre en raison du manque de contrôle sur l'horaire. Plus la période prévue est longue, plus les membres sont susceptibles de changer. Plus les participants ont d'ancienneté, plus leur présence irrégulière est susceptible de devenir un problème. Pour le secteur bénévole, la principale question a trait à la capacité de l'organisme d'origine de fonctionner avec un directeur exécutif absent pendant certaines périodes. Il faut tenir compte de ces difficultés dans la conception des processus de collaboration et dans la sélection, la reconnaissance et la rémunération des participants qui y prennent part. Même s'il est facile d'exprimer clairement la nature de la difficulté, elle semble comporter peu de solutions faciles.

Le soutien du secrétariat est essentiel.

Dans l'ISBC, il y avait une corrélation positive entre le soutien d'un secrétariat fort, en place depuis le début, et la mesure dans laquelle une table conjointe était capable d'entreprendre ses travaux rapidement et efficacement. Compte tenu des taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique et de la nature temporaire de la plupart de ces initiatives de collaboration, le maintien de la continuité des employés peut constituer un défi, et les mécanismes de dotation devraient prévoir le plus de continuité possible. Un secrétariat distinct pour le secteur bénévole constituait une innovation importante de l'ISBC et, bien qu'il ajoutait aux complexités de la gestion horizontale, il a grandement accru la capacité du secteur de participer pleinement au processus.

La mobilisation des collectivités élargies contribue à la pertinence du processus et facilite l'apprentissage.

Le processus de consultation auprès des circonscriptions élargies et leur mobilisation constituaient un aspect important du processus d'apprentissage de l'ISBC. Manifestement, la mobilisation réelle exige du temps, des ressources en personnel exclusives, des voies multiples, une coordination et de l'information appropriée fournis bien à l'avance de sorte que les participants ont le temps de lire, de discuter et de réagir.

Une initiative qui tente de susciter la mobilisation à l'échelle nationale exige non seulement plus de temps, mais elle est susceptible d'atteindre un point où ses collectivités principales s'estiment pleinement et adéquatement mobilisées, tandis que celles plus éloignées (par la géographie, les connaissances ou l'intérêt) viennent seulement d'en être informées. Par conséquent, ces dernières peuvent avoir l'impression que le processus tire à sa fin alors qu'elles se préparent à participer. L'objet de la mobilisation communautaire et la manière dont elle étayera le processus décisionnel doivent donc être pris en compte et planifiés dès le début, y compris une vision de la portée que devrait prendre l'engagement et le moment où il a atteint une portée suffisante.

Visiblement, les ministères voudront participer avec les organismes bénévoles et peut-être avec le secteur bénévole, à divers moments, à propos de nombreux sujets différents au cours des prochaines années et ils auront besoin de le faire. Il ne faudrait pas les considérer comme des événements uniques qui se répètent maintes et maintes fois. Une approche plus durable consisterait

à examiner les genres d'investissements à long terme permettant d'outiller les collectivités, leurs organisations et leurs membres afin qu'ils participent plus efficacement. Il semble que les genres d'investissements pouvant être rentables à long terme aident le secteur à bâtir son capital réseau, ses connaissances des processus d'élaboration des politiques et sa capacité d'utiliser la technologie aux fins de communication.

4.4 Gestion financière et transparence

Un des plus grands défis que doit relever une initiative horizontale, à facettes multiples et pluriannuelle consiste à offrir une certaine souplesse au chapitre du financement dans un système gouvernemental qui n'est pas conçu pour une telle souplesse et à garantir la transparence des rapports financiers dans une structure décentralisée où les ministères contrôlent leur propre budget. On a déjà beaucoup parlé de la manière dont on aurait pu assurer autrement la gestion financière dans le cadre de l'ISBC. Les leçons se résument à quelques éléments :

- **intégrer le plus de souplesse possible** de manière à ce que le financement puisse être transféré d'un exercice à un autre et entre les activités au besoin, sans menacer la responsabilisation globale;
- **communiquer les exigences gouvernementales en matière de gestion financière** (qui sont susceptibles de demeurer assez normalisées et rigides) aux participants non gouvernementaux;
- **mettre au point un instrument financier plus souple** que l'accord de contribution type ou le contrat afin de faciliter l'acheminement des fonds aux parties non gouvernementales, en temps opportun; et
- **créer des modèles de rapports communs et un procédé centralisé de suivi** des dépenses en vue de garantir la transparence et la responsabilisation dans une initiative horizontale.

Conclusion : Préparer l'avenir

La dernière leçon de l'ISBC tient à la reconnaissance du besoin de transformer l'apprentissage individuel en pratique institutionnalisée. Les participants du gouvernement et du secteur bénévole ont beaucoup appris et comprennent maintenant mieux l'autre partenaire en travaillant ensemble. À divers degrés, ce qui a été appris a été transmis à d'autres, par des discussions non officielles et plus officielles comme la présente évaluation. L'ISBC a mis en place l'appareil permettant de faciliter l'établissement d'une relation continue et de revoir l'état de cette relation. Quant à déterminer si ces mécanismes seront efficaces à court terme pour maintenir la lancée jusqu'à l'achèvement de l'ISBC et à long terme pour bâtir une relation plus forte, la question demeure ouverte à ce stade-ci.

Réponse de la direction

Aperçu

Plus de 180 000 organismes bénévoles au Canada s'engagent dans toute une gamme d'activités qui contribuent à assurer le bien-être des Canadiens. En 2000, un soutien financier de 94,6 millions de dollars sur cinq ans a été établi pour l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC). L'ISBC visait « à doter le secteur bénévole des meilleurs moyens et à renforcer la relation que nous entretenons et ce, dans le but d'améliorer les services que nous offrons ». Le processus de l'ISBC, exercice de collaboration et de gestion horizontale, est un processus inégalé par l'étendue de ses objectifs et l'ampleur et l'échelle de ses activités.

L'*Évaluation du processus de l'ISBC* portait sur l'étape initiale des « tables conjointes » du processus, qui a pris fin en octobre 2002. Elle couvrait toutes les composantes de l'ISBC, à l'exception du programme Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM), qui a fait l'objet d'une évaluation distincte. On devrait procéder à l'évaluation des répercussions de l'ISBC en 2005.

L'évaluation du processus a permis d'établir que les objectifs des tables conjointes ont été atteints, mais pas toujours comme prévu, que les relations entre le gouvernement et le secteur se sont améliorées et tous les participants considéraient le processus comme une entreprise valable. L'évaluation a permis de dégager plusieurs enseignements tirés pour l'avenir, notamment de faire des observations sur la valeur et les limites de la collaboration, les défis que posent la politique, la structure et les opérations, la mobilisation des collectivités élargies ainsi que la gestion financière et la transparence.

Bien que le ministère du Patrimoine canadien ait supervisé l'évaluation du processus de l'ISBC, Développement social Canada (DSC) s'est chargé de réagir à l'évaluation et de publier le rapport d'évaluation au moment d'assurer la coordination des activités de l'ISBC au sein du gouvernement fédéral en décembre 2003. La direction de la Division des affaires du secteur bénévole et communautaire (DASBC) de la Direction du développement social (DDS) à DSC aimerait exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont pris part à l'évaluation de la première étape du processus de l'ISBC et saisir l'occasion qui se présente pour répondre aux principales observations et aux grands problèmes abordés dans le rapport.

La valeur et les limites de la collaboration

Selon le *Rapport d'évaluation du processus de l'ISBC*, « On tire une leçon importante de l'ISBC : la collaboration en vaut la peine, tout simplement. » Cependant, on fait également remarquer que ce ne sont pas toutes les questions qui peuvent être réglées au moyen d'une approche axée sur la collaboration et qu'il faut adopter des paramètres pour la collaboration afin de la renforcer.

En coordonnant la mise en œuvre de l'ISBC, nous entendons continuer à encourager la collaboration et la création de partenariats avec des organismes sans but lucratif et de sensibiliser davantage les gens à la valeur d'une collaboration prolongée entre le gouvernement et le secteur

bénévole, qui est à l'avantage des Canadiens. En allant de l'avant, le gouvernement a l'intention de s'appuyer sur les principes dégagés dans l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* et ses codes de *bonnes pratiques ayant trait au financement et au dialogue sur les politiques* pour orienter la collaboration vers les grandes questions prioritaires et stratégiques. Cette approche stratégique se reflète par le financement du Forum du secteur bénévole et communautaire (FSBC), fondé sur des objectifs communs et un plan de travail destiné clairement à obtenir des résultats.

Nous sommes conscients qu'il est essentiel de définir des paramètres clairs au début de toute initiative de collaboration (à la fois pour raffermir la confiance entre les parties et pour obtenir des résultats). Dans le cadre de la mise en œuvre de l'ISBC à l'échelle du gouvernement, nous avons l'intention de faire la promotion du *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, qui demande aux partenaires d'établir les modalités du dialogue sur les politiques au préalable et d'en faire connaître l'étendue et les limites à tous les participants. En appliquant automatiquement ce genre de principes de bonnes pratiques, nous renforcerons la collaboration à l'avenir.

Défi posé par les politiques, la structure et les opérations

Dans le rapport d'évaluation, on observe que parmi les grandes leçons tirées du processus de l'ISBC figure l'importance d'être stratégique et réaliste quand vient le temps de fixer des buts et des délais et de faire preuve de transparence au moment de faire connaître le mandat pour assurer la collaboration de tous les participants.

En ce qui a trait au mandat et aux délais, indiqués ci-dessus, les représentants de la DASBC ont négocié un accord de financement avec le FSBC, qui couvre les activités à exécuter pour réaliser le processus officiel de l'ISBC. Le plan de travail qui s'y rattache décrit les résultats souhaités et les étapes à franchir pour fixer les priorités essentielles. Nous sommes convaincus qu'en travaillant ensemble avec les ressources qui ont été allouées, nous pouvons obtenir les résultats souhaités dans les délais prescrits.

Dans l'évaluation, on fait également remarquer que la « structure est importante » et qu'un processus décentralisé comme l'ISBC nécessite un centre de coordination et un modèle de gouvernance bien établi. De plus, il faut que la structure d'ensemble demeure la plus simple possible.

Les structures pour assurer le travail de l'ISBC ont été simplifiées, et on a clarifié les rôles, les responsabilités et les mandats. La principale responsabilité de la ministre de Développement social Canada (DSC) consiste à s'occuper des relations avec le secteur bénévole. Au sein de DSC, la Division des affaires du secteur bénévole et communautaire (DASBC) de la Direction du développement social (DDS) des Programmes de la sécurité et du revenu (PSR) s'occupe essentiellement, au gouvernement fédéral, de faire la promotion de la mise en œuvre efficace de l'ISBC. Les activités du gouvernement fédéral liées à l'ISBC sont supervisées par un comité directeur de hauts fonctionnaires. Le FSBC, qui reçoit l'appui d'un secrétariat, coordonne le travail au sein du secteur bénévole. Le Comité de coordination conjointe, constitué de hauts fonctionnaires du gouvernement et de représentants du secteur, se réunissent chaque trimestre pour coordonner les activités conjointes.

Dans l'évaluation, on a fait remarquer que le processus est également important et qu'il est essentiel de prévoir suffisamment de temps pour établir des relations. Entre-temps, les parties doivent planifier pour obtenir les résultats souhaités « en équilibrant le processus et les résultats » et prendre les dispositions nécessaires pour opérer une transition harmonieuse aux étapes ultérieures du processus.

Les partenaires, qui ont jeté les bases d'une relation forte fondée sur une confiance mutuelle, insistent beaucoup sur les résultats. Étant donné que le processus officiel de l'ISBC tire à sa fin, nous nous efforçons actuellement d'obtenir des résultats concrets, en faisant la promotion de la mise en œuvre efficace de l'*Accord* et de ses *Codes de bonnes pratiques*, en diffusant les outils mis au point dans l'ISBC, en concevant des instruments de financement fédéraux novateurs et souples, en soutenant la recherche et l'élaboration de politiques liées au secteur, en conduisant une campagne nationale de sensibilisation du public, en renforçant les réseaux et les capacités au sein du secteur.

Mobiliser les collectivités élargies

Pour ce qui est du soutien du processus et du maintien du dynamisme, on remarque, dans l'évaluation, que l'une des leçons salutaires à tirer pour l'avenir, c'est que « la mobilisation des collectivités élargies contribue à la pertinence du processus et facilite l'apprentissage ». Étant donné que le gouvernement devra mettre le secteur bénévole à contribution pour de nombreux problèmes différents à des moments variés à l'avenir, il doit étudier une approche plus durable pour mobiliser les collectivités. Le rapport indique que « (...) les genres d'investissements pouvant être rentables à long terme aident le secteur à bâtir son capital réseau, ses connaissances des processus d'élaboration des politiques et sa capacité d'utiliser la technologie aux fins de la communication. »

Toutes les parties reconnaissent qu'il faut utiliser une approche plus inclusive pour faire participer les différentes collectivités à la mise en œuvre de l'ISBC. La DASBC, qui est au cœur de la mise en œuvre de l'ISBC par le gouvernement fédéral, continuera de collaborer avec d'autres ministères pour favoriser la création de partenariats avec un large échantillon d'organisations dans le secteur des organismes sans but lucratif, y compris les Autochtones et les communautés ethnoculturelles.

Il convient de souligner que bien des ministères du gouvernement fédéral ont établi des relations fortes avec les nombreuses collectivités qu'ils desservent. Au cours du processus de l'ISBC, les relations actuelles se sont renforcées, et de nouvelles relations axées sur la collaboration se sont nouées. Ces partenariats étaient financés par le programme PSEPM (composante importante de l'ISBC, qui fait l'objet d'une évaluation à part). Beaucoup de projets du PSEPM ont permis de tirer des leçons enrichissantes sur la façon de relier différentes collectivités et organisations dans le secteur bénévole élargi.

En assurant la coordination de la mise en œuvre de l'ISBC, nous continuerons d'aider à mobiliser les collectivités élargies en mettant à leur disposition les fonds nécessaires pour développer des réseaux et des ressources afin d'établir les politiques horizontales au sein du secteur bénévole.

Gestion financière et transparence

L'évaluation du processus de l'ISBC a permis de tirer plusieurs leçons touchant la gestion financière et la transparence. Pour régler ces problèmes, selon le rapport, le gouvernement entreprend de laisser le plus de marge de manœuvre possible sans nuire à la responsabilisation dans l'ensemble, de faire connaître clairement ses exigences pour la gestion financière, de concevoir un instrument financier plus souple, de créer des modèles de rapports communs et d'assurer un suivi centralisé des dépenses pour assurer la transparence et la responsabilisation.

La conception conjointe du *Code de bonnes pratiques de financement* représente l'une des principales réalisations du processus de l'ISBC. L'application uniforme du *Code* dans les ministères et les organismes fédéraux est une priorité absolue dans le plan de travail de la DASBC pour la mise en œuvre de l'ISBC. Pour faire progresser l'élaboration de politiques sur les questions relatives aux pratiques de financement non réglées, DSC s'est engagé à étudier des modèles et des options pour les instruments de financement et de programmes fédéraux qui résoudront les problèmes associés au financement à court terme et à l'obligation de rendre compte mal assumée et prévoiront la marge de manœuvre et le degré de réceptivité nécessaires pour soutenir le travail horizontal aux niveaux national et local. Nous nous attendons à ce que l'évaluation-bilan de l'ISBC, y compris le PSEPM, prévue pour 2005 permette de tirer des leçons salutaires sur la façon de concevoir des méthodes de financement et de responsabilisation éprouvées et efficaces pour soutenir les initiatives horizontales.

Le financement des activités de l'ISBC est actuellement assuré dans le cadre du Programme de partenariats en développement social (PPDS) à DSC. En janvier 2003, le Conseil du Trésor a approuvé les modalités renouvelées, notamment un Cadre de vérification axé sur les risques et un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour le PPDS. Ce dernier utilise un système de suivi pour les dépenses et de compte rendu pour les progrès réalisés, qui assurera une transparence et une responsabilisation accrues à l'avenir.

Conclusion

Comme c'est indiqué dans l'évaluation, l'une des leçons les plus importantes que l'ISBC a permis de tirer, c'est qu'elle a « reconnu qu'il fallait transformer l'apprentissage individuel en pratique institutionnalisée ». Nous nous sommes engagés à assurer la réussite de l'ISBC, à faire la promotion des avantages que comporte l'amélioration de nos relations avec le secteur bénévole pour les pratiques de financement et le dialogue sur les politiques et à assurer que les principes et les valeurs retenus dans l'*Accord* soient mis en pratique partout dans le gouvernement du Canada.

Chapitre 1

Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire : Une expérience en deux dimensions

Au Canada, comme ailleurs, le rôle du gouvernement et celui du secteur bénévole – et le lien qui les unit – connaissent des changements importants. Depuis quelques années, les gouvernements ont reconnu qu'ils ne pouvaient désormais plus aller de l'avant seuls dans l'élaboration des politiques ou la prestation de services, mais qu'ils devaient travailler de concert avec les secteurs privé et bénévole en vue d'obtenir les résultats souhaités³. C'est ce qui amène les ministères à travailler de façon plus étroite avec leurs organismes bénévoles en plus de bâtir des relations plus solides entre le gouvernement, dans son ensemble, et le secteur bénévole⁴. Pour sa part, le secteur bénévole canadien, à l'instar de celui des autres pays, a commencé à agir d'une façon plus collective en tant que secteur et cherche à mieux se faire entendre et à participer plus activement aux processus stratégiques. Étant donné l'intérêt des deux parties à parvenir à une meilleure compréhension mutuelle et à bâtir une relation plus constructive, le temps était venu en 2000, pour le gouvernement du Canada, de lancer une expérience innovatrice, de concert avec le secteur bénévole du Canada en vue de réaliser ces objectifs.

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) (94,6 millions de dollars sur cinq ans), qui a été annoncée en juin 2000, constitue un exercice sans précédent de collaboration pour le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. Les objectifs de l'ISBC consistent à accroître la capacité du secteur bénévole de relever les défis de l'avenir et d'améliorer ses relations avec le gouvernement fédéral⁵. Le présent rapport a pour but d'évaluer le processus de l'ISBC et d'en tirer des enseignements pour les occasions futures de travail conjoint entre les secteurs et entre les ministères.

3 Centre canadien de gestion (CCG), *De l'effort héroïque au travail quotidien – Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Ottawa, CCG, 2001, p. 3. Cela est compatible avec le programme d'amélioration de la gestion au sein du gouvernement du Canada, appelé « Modernisation de la fonction de contrôleur », visant à prendre des décisions mieux éclairées, à élaborer de meilleures politiques publiques et à améliorer la prestation des services. Le Programme de modernisation de la fonction de contrôleur repose sur quatre grands principes : l'accent sur les citoyens, les valeurs, les résultats et les dépenses judicieuses. Voir Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Introduction à la modernisation de la fonction de contrôleur*, Ottawa, 2002; et Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, Ottawa, 2001, disponible à www.tbs-sct.gc.ca.

4 Pour une analyse de quelques-unes des tendances communes dans l'établissement de relations entre les pays, voir Susan D. Phillips, « Voluntary Sector-Government Relationships in Transition: Learning from International Experience for the Canadian Context », dans Kathy L. Brock et Keith G. Banting, dir., *The Nonprofit Sector in Interesting Times: Case Studies in a Changing Sector*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 17-70.

5 Voir le site Web de l'ISBC, qui est une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole : www.vsi-isbc.ca. Voir également, Gouvernement du Canada, *Un partenariat au profit des Canadiens : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, Ottawa, 9 juin 2000.

Un processus distinct

Même si l'ISBC s'inscrit dans la tendance internationale de l'établissement de relations entre le gouvernement et le secteur, à maints égards, elle se distingue de l'approche adoptée dans d'autres administrations et dans d'autres initiatives canadiennes. Premièrement, elle se distingue par sa **portée**. Dans le cadre de ses objectifs primordiaux de renforcement de la capacité et des relations, l'ISBC a entrepris un large éventail de tâches spécifiques : élaboration d'un Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et de codes connexes de bonnes pratiques ayant trait au financement et au dialogue sur les politiques; amélioration de l'accès du secteur aux avantages de la technologie; meilleure reconnaissance du secteur auprès du public et du gouvernement; acquisition de nouvelles connaissances et réalisation de nouvelles recherches sur le secteur; mise en valeur des compétences en matière de ressources humaines et autres compétences; promotion du rôle du bénévolat comme legs de l'Année internationale des volontaires 2001 promulguée par les Nations Unies; amélioration de la réglementation; et renforcement de la capacité des organismes bénévoles de participer à l'élaboration des politiques.

Le produit et le processus sont au cœur même de ces objectifs. Un des objectifs consistait manifestement à réaliser ces importants travaux et à obtenir les résultats escomptés. L'amélioration des relations entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole constituait toutefois en soi *le* produit clé de l'exercice. L'établissement d'une relation se trouve donc au cœur du processus. Il s'agissait à la fois d'un préalable à l'exécution des travaux et d'un résultat voulu à part entière.

Deuxièmement, le **processus conjoint** quant à la réalisation de ces objectifs est innovateur : sept « tables conjointes » coprésidées, constituées de membres choisis en nombre égal dans la fonction publique du Canada et le secteur bénévole, ont travaillé ensemble de l'automne de 2000 jusqu'à l'automne de 2002 pour mettre en oeuvre ce vaste programme. Plus de 65 représentants provenant d'un large échantillon représentatif du secteur bénévole et leurs homologues de quelque 23 ministères et organismes du gouvernement fédéral ont participé à ce travail conjoint. À cette fin, ils ont été soutenus par de nombreuses autres personnes agissant à titre consultatif dans le cadre du soutien aux secrétariats ou assumant des rôles de chefs de file au sein des organismes du gouvernement et du secteur bénévole qui offraient une orientation globale en matière de gouvernance et de stratégies. Après cette phase de deux ans des « tables conjointes », les travaux en cours et les travaux à réaliser par l'ISBC sont exécutés par les ministères fédéraux et par les organismes bénévoles qui parachèvent divers projets à contrat et dont les principaux aspects sont supervisés par un comité conjoint.

Troisièmement, l'ISBC se définit par son **envergure**. L'Initiative visait à mobiliser le gouvernement du Canada, dans son ensemble, et le secteur bénévole du Canada en particulier. Une telle envergure exigeait qu'un grand nombre de ministères fédéraux et que le secteur bénévole dans toute sa diversité participent d'une manière quelconque ou soient consultés. En raison de l'étendue des activités et du nombre d'intervenants, il n'y avait aucun moyen d'harmoniser les pouvoirs de façon complémentaire et de coordonner les interventions de sorte que tous les intervenants et toutes les composantes oeuvrent à l'atteinte d'un même but. Parallèlement, la structure de l'ISBC a été décentralisée à dessein, c'est-à-dire que ses responsabilités ont été réparties entre un certain nombre de mécanismes conjoints et de ministères fédéraux.

Dimensions verticale et horizontale

Pour bien comprendre la première phase de l'ISBC, il faut donc savoir qu'elle constituait à la fois une entreprise conjointe et décentralisée. À cet égard, il s'agissait d'un exercice de **collaboration** et de **gestion horizontale**. Le premier élément pourrait être perçu comme sa dimension verticale – collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole. Le second, est sa dimension horizontale – gestion du processus dans l'ensemble du gouvernement et dans le secteur bénévole.

Toutefois, l'ISBC ne se voulait pas une initiative menée entièrement en collaboration ni entièrement décentralisée. Certains aspects de l'ISBC devaient être dirigés de manière véritablement concertée comme un partenariat plus ou moins égal entre deux parties. Le secteur bénévole ou le gouvernement fédéral se sont chargés séparément d'autres aspects, où l'autre partie était relativement peu concernée, même si tous deux poursuivaient le même but. À cet égard, certains aspects pouvaient être perçus comme étant conjoints, mais pas concertés. De même, certaines composantes de l'ISBC exerçaient leurs activités de manière relativement indépendante, tandis que d'autres activités étaient contrôlées de plus près par le processus décisionnel central et les processus de responsabilisation du gouvernement ou du secteur bénévole. En ce sens, l'ISBC était en même temps une initiative conjointe et décentralisée, suivant l'aspect étudié.

Évaluation du processus

La présente évaluation s'inscrit dans le processus d'apprentissage continu de l'ISBC. Elle a été commandée dans l'esprit de l'ISBC proprement dit à titre de réalisation conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole⁶. Le rapport représente une évaluation du **processus** de l'ISBC. Il vise à évaluer la manière dont l'ISBC s'est révélée efficace et dans quelle mesure elle est parvenue à ses résultats à la fin de la phase des «tables conjointes» de deux ans, qui s'est terminée en octobre 2002. Comme contexte, il comprend également les événements pertinents ayant mené à la création de l'Initiative. L'analyse tient compte explicitement des solutions de rechange pratiques et des enseignements tirés aux fins de la collaboration future de la gestion horizontale.

Objet

Dans cette évaluation, on traite de quatre grandes questions :

- Dans quelle mesure les structures, les politiques et les activités menées dans le cadre de l'ISBC se sont-elles révélées efficaces pour aider l'Initiative à réaliser ses objectifs? Plus particulièrement, ont-elles renforcé la capacité du gouvernement fédéral et du secteur bénévole de travailler ensemble?

6 Dans le cadre de ses travaux, l'équipe d'évaluation du CRDSB a grandement bénéficié de l'encadrement assuré par le comité directeur pour l'évaluation de l'ISBC dans la formulation d'une orientation stratégique et dans la formulation d'une aide relative à l'examen des documents et au processus d'entrevue ainsi que dans la formulation de commentaires pertinents et éclairés sur les projets de rapports. Nous le remercions de son leadership et de ses commentaires pertinents.

- Quels ont été les facteurs de réussite et quels ont été les obstacles à une collaboration et à une gestion horizontale efficaces?
- Qu'aurait-on pu faire différemment et plus efficacement et quelles auraient été les solutions de rechange pratiques, réalistes?
- Quels sont dans chaque cas, les enseignements à tirer pour l'avenir, la collaboration durable entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole ainsi que la gestion horizontale?

Champ d'application et méthodologie

L'évaluation mise sur de multiples sources de preuves, y compris un examen complet des documents produits pour l'ISBC et sur un vaste ensemble d'entrevues effectuées auprès des participants au processus de l'ISBC. En application de ses paramètres, l'évaluation met l'accent sur l'appréciation de la conduite de l'ISBC selon la perspective de ceux qui étaient *directement associés parce qu'ils assumaient une responsabilité pour la réalisation des travaux au nom de l'Initiative*. Au total, on a mené 102 entrevues dirigées, durant en moyenne une heure et vingt minutes, de la mi-février à la mi-avril 2003, auprès d'un échantillon représentatif des participants de l'ISBC. On a choisi ces participants de manière à couvrir tous les aspects de l'ISBC; ils provenaient, en nombre plus ou moins égal, du gouvernement du Canada et du secteur bénévole (voir l'annexe A pour de plus amples détails sur la sélection et la répartition des répondants).

Bien qu'il ne s'agisse pas strictement d'une auto-évaluation, les points de vue des participants sont précieux, car ils possèdent une connaissance directe de ce qui était efficace et de ce qui ne l'était pas. En outre, comme ce sont des hauts fonctionnaires et des dirigeants du secteur bénévole, dont bon nombre possédaient une expérience antérieure du travail en collaboration, ils sont bien placés pour formuler des jugements critiques et des suggestions constructives sur des améliorations à apporter.

Quant au champ d'application, l'évaluation tient compte de toutes les composantes de l'ISBC, à l'exception du programme connu sous le nom de Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM), qui a fait l'objet d'une évaluation distincte.

Le processus de l'ISBC était non seulement une initiative d'envergure, ils s'agissaient d'une entreprise audacieuse. Les participants interrogés dans le cadre de la présente évaluation avaient de nombreuses critiques, mineures et majeures, à formuler à l'égard de la structure, du processus et des opérations de l'ISBC et ils ont présenté divers points de vue quant au déroulement de certains aspects. Ils ont toutefois presque tous répondu que le fait que l'ISBC ait eu lieu était en soi une réalisation majeure. Nous pouvons cependant tirer un grand enseignement des expériences des participants sur ce qui aide et sur ce qui nuit à une collaboration et à une gestion horizontale fructueuses.

Évaluation de la collaboration et de la gestion horizontale

La **collaboration** est une entente entre un organisme gouvernemental et une ou plusieurs parties, dans le cadre de laquelle on convient de collaborer afin de réaliser un objectif de politique publique comportant :

- le partage des pouvoirs et de la responsabilité afin d'atteindre les résultats;
- un investissement conjoint de ressources (temps, financement, compétences);
- le partage des risques;
- des avantages mutuels.

D'après Tom Fitzpatrick, Gestion horizontale : Tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation, Ottawa, document préparé pour la Table ronde de recherche-action du CCG en gestion horizontale, 2000.

On peut concevoir la **gestion horizontale** comme une forme de collaboration au sein d'un gouvernement, d'un secteur ou d'une organisation : travailler en concertation en transcendant les frontières. C'est le processus qui consiste à « unir les choses ». [Traduction]

Tiré de Luc Juillet et Herman Bakvis, « Horizontal Initiatives », Ottawa; document préparé pour la Table ronde de recherche-action sur la gouvernance, CCG, 2003.

« [Travailler horizontalement] signifie être capable de travailler en équipe et en réseau au sein d'une structure organisationnelle verticale; de penser et d'agir collectivement. »

Mel Cappe, ancien greffier du Conseil privé cité dans De l'effort héroïque au travail quotidien – Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux, CCG, Ottawa, 2001, p. 2

En quoi consiste une collaboration fructueuse et comment peut-on la mesurer? Comme les gouvernements et le secteur bénévole ont acquis l'expérience du travail en collaboration, nous avons compris quelques-uns des facteurs importants contribuant à la réussite du travail conjoint et de la coordination des interventions des organismes décentralisés vers un ensemble commun d'objectifs. Ce processus est souvent appelé « gestion horizontale »⁷.

La première chose que nous savons, c'est que la collaboration et la gestion horizontale constituent un art plutôt qu'une science⁸. Il n'y a pas de règles rigoureuses, aucune structure infaillible qui fonctionne dans tous les cas, pas plus qu'il n'y a de formules garantissant pour la réussite.

7 CCG, De l'effort héroïque au travail quotidien – Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux, Ottawa, CCG, 2001. Voir aussi CCG, Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : Leçons acquises et indicateurs de réussite, Ottawa, 2002; Herman Bakvis, « Pulling Against Gravity? Horizontal Management in the Canadian Government », document présenté à la conférence « Knowledge Networks and Joint-Up Government' Conference », Centre for Public Policy, Université de Melbourne, juin 2002.

8 CCG, De l'effort héroïque au travail quotidien – Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux, p. 2.

Toutefois, l'expérience laisse également supposer que certains principes communs étayent les initiatives conjointes et horizontales les plus fructueuses. L'efficacité est tributaire⁹ :

- de la reconnaissance du besoin de collaboration et de coordination horizontale;
- de la clarté et du réalisme de l'objet;
- de l'établissement de dispositions claires et rigoureuses;
- de l'engagement, de la prise en charge et du leadership;
- de l'instauration et de son maintien de la confiance;
- de la surveillance, de l'examen et de l'apprentissage organisationnel.

Bien sûr, les initiatives concertées et horizontales comportent également une dimension temporelle. Le déroulement et l'évolution d'un processus dépendent, dans une certaine mesure, de ce qui l'a précédé. Le **contexte** suppose que l'on jette les bases du travail, ce qui débouche sur l'établissement de certains **paramètres** et structures de collaboration qui, à leur tour, permettent aux partenaires de mettre de l'avant les **pratiques** et **processus** plus opérationnels.

Cadre d'évaluation

De façon générale, la présente évaluation se concentre sur les paramètres et les processus de l'ISBC. Pour chacun de ces aspects, elle tient compte des facteurs de réussite et des obstacles à la réussite, de la mesure selon laquelle les principes énoncés précédemment ont été respectés, de ce qu'on aurait pu faire de manière plus efficace ainsi que des enseignements tirés. Les aspects pertinents de chaque volet sont décrits brièvement ci-après.

Contexte

Le point de départ consiste à bien saisir le contexte de la collaboration. L'historique des relations et la manière dont les parties ont décidé de travailler ensemble dans un premier temps sont importantes, car elles établissent certaines attentes de part et d'autre quant à la manière dont les choses vont se dérouler et aux réalisations prévues. Cela nous aide également à comprendre les raisons pour lesquelles on a établi des genres particuliers de structures officielles et de processus non officiels comme mécanismes permettant de diriger les efforts conjoints. Dans le cas de l'ISBC, la période de cinq ans ayant mené à l'annonce de l'Initiative est particulièrement importante, car le secteur bénévole est passé d'un rôle secondaire pour le gouvernement fédéral à un rôle à part entière sur la scène politique. Tout cela a mené à la première tentative sérieuse de travailler ensemble en tant que secteurs entiers.

9 Voir Bob Hudson et Brian Hardy, « What is a Successful Partnership and How Can it be Measured? », dans Caroline Glendinning, Martin Powell et Kirstein Fummary, dir., *Partnerships: New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol, The Policy Press, 2002, pp. 549-64; voir également Mike Smith et Mike Beazley, « Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation », *Public Administration*, 78, 4, 2000, pp. 855-78; V. Lowndes et C. Skelcher, « The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships », *Public Administration*, 76, 1998, pp. 437-54; et F. Delaney, « Making Connections: Research into Intersectoral Collaboration », *Health Education Journal*, 53, 4, 1994, pp. 474-85.

Relativement au contexte, la présente évaluation analyse :

- la façon dont l'ISBC a vu le jour;
- la manière dont le contexte a influé sur les décisions ayant trait aux paramètres de base, particulièrement son programme, sa structure et son financement;
- les attentes qui ont été définies quant au fonctionnement et aux réalisations escomptées de l'ISBC.

Paramètres : Le mandat et les modalités de la structure

Deux principes importants de collaboration sont la clarté de l'objet et la solidité des modalités qui appuient la collaboration¹⁰. Ces modalités comprennent : un mandat, un calendrier d'exécution, un budget, des ressources en personnel, des mécanismes facilitant la collaboration et la coordination et une structure de gouvernance unissant le tout et assurant la reddition des comptes au nom de chaque partenaire.

Certains de ces paramètres peuvent faire l'objet d'une décision conjointe dans l'esprit du partenariat. D'autres peuvent être définis unilatéralement, conformément aux pouvoirs et obligations propres à chaque partie d'obtenir les approbations requises pour aller de l'avant. En effet, un point important, souvent négligé à cause de l'enthousiasme actuel à l'égard du partenariat, tient au fait que les décisions ou les aspects ne sont pas tous nécessairement convenus de manière conjointe. La mesure selon laquelle les principales décisions sont prises unilatéralement par opposition aux décisions prises naturellement en concertation est susceptible d'avoir des incidences sur la teneur de la collaboration et sur la nature des limites établies.

Voici les aspects principaux des paramètres pris en considération dans la présente évaluation :

- étendue, clarté et souplesse du mandat;
- ressources financières et ressources en personnel;
- mécanismes de représentation du secteur bénévole et du gouvernement;
- conception de la structure.

Pratiques et processus

Même si ces paramètres établissent certaines limites et, de fait, influent sur l'orientation de la collaboration et de la coordination, ils n'en prédéterminent pas entièrement le fonctionnement réel. À l'intérieur des paramètres de départ, il faut constamment faire des choix opérationnels. Il faut par exemple, cultiver le leadership. La confiance s'instaure grâce au dialogue ou se fragilise par l'intervention unilatérale. Il faut régler les conflits éventuels. Le processus doit s'adapter et on doit apprendre au fil du temps, en apportant des modifications en cours de route. Lorsque le processus tire à sa fin, la transition à la phase suivante de l'Initiative doit se produire. Des processus plus officieux et moins visibles influent également sur la manière dont les parties travailleront ensemble, notamment la culture de chacune et l'équilibre (ou le déséquilibre) des pouvoirs entre elles¹¹.

10 Hudson et Hardy, « What is a Successful Partnership and How Can it be Measured? », pp. 54-61.

11 A. Loxley, *Collaboration in Health and Welfare: Working with Difference*, London, Jessica Kingsley, 1997.

Dans le cas de l'ISBC, nous examinons les dimensions doubles du processus : le processus vertical de gestion de la collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole et le processus horizontal de coordination et de liaison avec le gouvernement et le secteur bénévole. Chacun de ces processus suppose des défis distincts et crée des occasions distinctes de travailler ensemble. On analyse donc, le processus en deux parties :

- gestion de la collaboration, y compris l'évaluation de l'impact des différences culturelles et des déséquilibres du pouvoir; la continuité de la participation; et les styles de travail en collaboration;
- coordination et gestion horizontale, y compris la responsabilisation à l'égard de la gouvernance et le leadership; la communication et la mobilisation des organismes clients au-delà de l'ISBC; et la préparation à la transition vers la phase suivante.

Il importe de souligner que la collaboration avec les gouvernements peut présenter des défis uniques, parce que le gouvernement fournit souvent les fonds et en assure donc le contrôle. Cela peut influencer sur l'équilibre des pouvoirs entre les intervenants et s'assortit d'exigences particulières en matière de responsabilité comptable. C'est pourquoi l'évaluation examine attentivement les processus de gestion financière et leurs répercussions sur les autres aspects de l'ISBC.

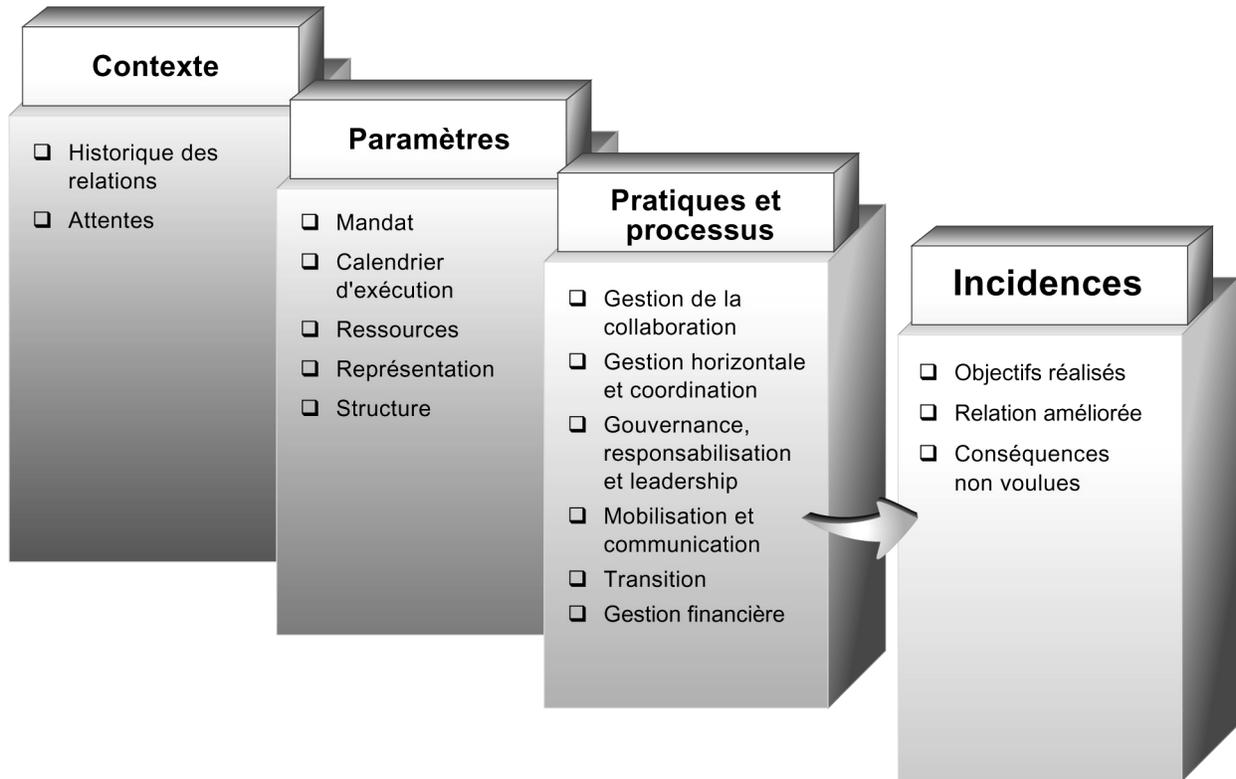
Incidences

L'évaluation d'une initiative horizontale et conjointe ne serait pas complète sans une perception des résultats obtenus. Quelles ont été les répercussions du processus? En tant qu'évaluation du *processus*, l'accent porte sur la compréhension de la manière dont le processus a facilité l'obtention de résultats – et encore –, non pas sur l'évaluation des incidences à long terme des divers produits et projets attribuables à l'ISBC. Plus particulièrement, l'évaluation examine la mesure dans laquelle :

- les travaux prévus ont été achevés;
- une relation plus solide entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole a été établie, à tout le moins à la fin de la phase des tables conjointes de l'Initiative;
- des conséquences imprévues se sont produites à court terme.

Ces éléments de l'évaluation sont illustrés dans la figure 1.1.

FIGURE 1.1
Un cadre d'évaluation



Aperçu du rapport

La première tâche de l'évaluation, telle qu'entreprise dans le chapitre 2, consiste à mettre l'ISBC en contexte. On présente ensuite brièvement, les diverses composantes dans le chapitre 3. Dans le chapitre 4, on étudie les paramètres à l'intérieur desquels l'ISBC devait s'inscrire et on analyse leurs incidences sur le processus. Dans le chapitre 5, on examine le déroulement des aspects de la collaboration dans le cadre de l'ISBC à l'intérieur de ces paramètres, tandis que dans le chapitre 6, on met l'accent sur la gestion horizontale, la gouvernance et la mobilisation. Au chapitre 7, l'évaluation porte une attention plus particulière aux opérations financières, parce que les entrevues ont révélé qu'il s'agissait là d'un aspect très important de la mise en oeuvre de l'Initiative. Le chapitre 8 porte sur les incidences, et le dernier chapitre expose les enseignements à tirer aux fins de toute collaboration future entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole ainsi que pour la gestion horizontale dans chaque secteur.

Chapitre 2

Le contexte de l'ISBC

Importance du contexte

« La mesure selon laquelle les [parties] ont des antécédents en matière de travail en partenariat fructueux a été désignée comme un facteur décisif de l'ampleur et du rythme de leurs réalisations futures – bref, la « réussite engendre la réussite. » [Traduction]

Hudson et Hardy, « What is a Successful Partnership and How Can it be Measured? », p. 53

D'expérience, nous savons que ce qui précède la collaboration est souvent essentiel au déroulement des choses par la suite¹². Selon le déroulement des relations antérieures et suivant l'existence d'un historique récent de partenariat, les parties peuvent reconnaître la nécessité de travailler en collaboration ou nourrir un doute quant à la possibilité de le faire. C'est au cours des étapes préliminaires qu'on relève les problèmes à régler, qu'on les définit d'une manière particulière, qu'on définit les attentes, que l'on établit les priorités et objectifs mutuels et enfin, que les chefs éventuels se manifestent, que les ressources sont allouées et que les structures sont créées. Ces éléments de base évoluent progressivement, à la faveur d'une série d'interactions, de petites étapes et d'activités parallèles menées par les partenaires éventuels.

L'existence même de l'ISBC, sa structure et les attentes à son égard sont en grande partie tributaires de plusieurs faits nouveaux survenus au cours de la période quinquennale ayant mené à sa création en l'an 2000. Au cours de cette période, la relation entre le secteur bénévole et le gouvernement du Canada a connu un changement important. En effet, l'image du secteur bénévole a complètement changé : de non-entité politique qu'il était pour le gouvernement fédéral, il est devenu l'un des trois piliers de la société canadienne et il est désormais un partenaire essentiel. Le secteur bénévole a évolué : il n'est plus caractérisé par un manque de leadership en matière de politiques à l'échelle nationale; dans une très large mesure, il pense et agit comme un secteur et il est un intervenant politique à prendre au sérieux. Comme nous le verrons, non seulement l'attitude générale à l'égard de l'établissement de la relation est devenue plus positive, mais une expérience initiale de collaboration, à petite échelle, appelée *Travailler ensemble*, a influé directement sur les décisions importantes touchant le programme et la structure de l'ISBC.

12 Les Associés de recherche Ekos Inc., *Leçons tirées des partenariats*, Ottawa, document préparé pour la Table ronde du secteur bénévole, 1998. Disponible à <http://www.vsr-trsb.net/publications/ekosoc98-f/definitions.html>; Secrétariat du Conseil du Trésor, *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : Les six étapes d'une collaboration réussie*, Ottawa 2001. Disponible à http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_03/FGPE_f.asp.

Traverser les périodes difficiles sur le plan de la relation

Du début jusqu'au milieu des années 90, la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole a été plutôt difficile. L'examen des programmes fédéraux a imposé des réductions importantes au chapitre du financement d'un large éventail d'organismes bénévoles, particulièrement ceux œuvrant pour la défense des intérêts et la promotion des droits, l'éducation du public ou dans des activités autres que la prestation directe de service aux clients¹³. Le secteur ne pouvait guère s'exprimer collectivement sur le plan politique à l'échelle nationale, et ses principales relations avec les ministères fédéraux étaient de nature bilatérale, axées sur la prestation de services. Une série de rapports produits par le simple député libéral John Bryden, ont montré les organismes bénévoles sous un jour défavorable, comme des « groupes d'intérêt particulier » et ils ont souligné la nécessité d'une plus grande responsabilisation et d'une réglementation plus étroite du secteur. Bref, le secteur bénévole ne figurait pas vraiment au cœur des préoccupations politiques, et il y avait peu de travaux stratégiques axés sur la politique concernant ce secteur au gouvernement.

La création de la Table ronde du secteur bénévole (TRSB) en 1995 a joué un rôle décisif : elle a permis au secteur d'affirmer son leadership et de se faire entendre. La TRSB était un groupe non constitué en société formé de 12 organisations et coalitions nationales, couvrant délibérément la plupart des segments du secteur, lesquels se sont regroupées pour renforcer la voix du secteur bénévole des œuvres de bienfaisance du Canada et pour engager un dialogue avec le gouvernement fédéral concernant les questions de politique¹⁴. Initialement, la TRSB aurait fonctionné de façon structurée pendant trois ans, mais les relations établies au cours de cette période auraient des effets à long terme. Durant son existence, l'infrastructure de la TRSB était délibérément très « légère », s'appuyant sur le soutien du secrétariat de ses organisations membres et sur chaque dirigeant associé à la prise en charge des projets particuliers. Avec l'aide financière de la Fondation de la famille J. W. McConnell, assorties des contributions de la Fondation Muttart et de la Fondation Vancouver, la TRSB s'est fixé quatre priorités : renforcer la responsabilisation du secteur bénévole; mettre au point des mécanismes de dialogue avec le gouvernement; accroître les incitatifs fiscaux pour les activités de bienfaisance; et remanier la définition des organismes de bienfaisance. À la fin de la troisième année, on a décidé de poursuivre encore plusieurs années, car la Table n'avait pas terminé ses travaux, même si elle réalisait des progrès dans tous ces domaines.

Les dirigeants politiques du gouvernement fédéral ont remarqué le secteur bénévole et, à la suite de l'élection de 1997, ils ont commencé à prendre des mesures pour mettre en œuvre les engagements pris dans le *Livre rouge* (politique électorale) en vue de mieux mobiliser le secteur. Le Bureau du Conseil privé (BCP) a demandé à Revenu Canada (qui est devenu plus tard l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)) de diriger un comité interministériel formé de sous-ministres adjoints (SMA) chargé de débattre de la mise en œuvre de ces engagements. Lors de sa première réunion de juin 1997, le Comité des SMA a convenu d'une répartition générale des responsabilités et du fait que l'ADRC devrait présider un groupe de

13 Susan D. Phillips, « How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships with Interest Groups », dans Frances Abele, dir., *How Ottawa Spends: The Politics of Fragmentation*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, pp. 183-228; B. Mitchell Evans et John Shields, « The Third Sector: Neo-Liberal Restructuring, Governance, and the Remaking of State-Civil Society Relationships », dans Christopher Dunn, dir., *The Handbook on Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, pp. 139-58.

14 Table ronde du secteur bénévole, *Bulletin*, novembre 1997.

travail formé d'analystes provenant de divers ministères¹⁵. Dans le but d'appuyer le groupe de travail, les ministères ont demandé au BCP de mettre sur pied un secrétariat interministériel, mais cette mesure a été jugée prématurée. Au lieu de cela, l'ADRC devait servir de secrétariat non officiel, s'appuyant sur d'autres ministères pour fournir les ressources en personnel. Les employés du Ministère ont commencé à travailler aux documents d'information qui devaient servir de fondement à la prestation de conseils aux ministres.

À ce moment précis, on a pris ses distances de la pratique gouvernementale type tout en faisant preuve de créativité, ce qui a mis en lumière l'intérêt du gouvernement à travailler en consultation avec le secteur bénévole quant à la manière dont il transmettait les conseils au Cabinet. Plutôt que de préparer un mémoire au Cabinet (MC), qui aurait supposé des exigences en matière de protection du caractère secret et de confidentialité, un « aide-mémoire » moins officiel a été élaboré¹⁶. Ainsi, les fonctionnaires ont pu tranquillement « sonder » les dirigeants du secteur bénévole et vérifier auprès d'eux quel était le processus de mobilisation qu'ils jugeraient acceptable. Voilà un exemple de la façon dont on peut assouplir davantage les mécanismes classiques d'élaboration des politiques pour assurer une plus grande transparence et une collaboration plus étroite.

À mesure que l'ADRC continuait de coordonner les travaux relatifs à l'aide-mémoire au printemps 1998, il est devenu évident que le comité directeur interministériel, qui ne disposait que d'un secrétariat non officiel, ne constituait pas le moyen idéal pour faire progresser un programme politique transversal ayant trait au secteur bénévole. Le comité ne disposait d'aucune ressource spécialisée ni de personnel et il ne pouvait pas contraindre les autres ministères à fournir les ressources¹⁷. En tant que chef, l'ADRC avait un mandat axé d'une manière trop précise sur les organismes de bienfaisance et la réglementation pour que l'on puisse susciter une vaste participation des autres ministères. L'acceptation politique était incertaine parce que l'initiative n'était dirigée par aucun ministre en particulier. Reconnaissant que le comité ne pourrait pas faire progresser le programme gouvernemental et réagir aux critiques des dirigeants du secteur bénévole selon lesquels le comité manquait de vision et d'énergie, le sous-secrétaire du BCP s'est réuni avec les sous-ministres des ministères en cause; ils ont convenu d'établir un groupe de travail distinct qui relèverait directement du BCP. Un tel groupe de travail comportait un double avantage : il disposerait de ressources spécialisées et, installé au BCP, qui sert de secrétariat au Cabinet, les autres ministères le prendraient plus au sérieux.

À l'été 1998, on a mis sur pied le Groupe de travail sur le secteur bénévole (GTSB). Les deux codirecteurs se sont vu confier la tâche de définir les enjeux, de dresser une liste de choses « à faire » pour le gouvernement et de transmettre des propositions au Cabinet sous la forme d'un aide-mémoire au début de 1999¹⁸. À l'origine, on s'attendait toutefois à ce que cela puisse se faire dans un délai relativement court, six mois tout au plus.

15 « Engaging the Voluntary Sector Chronology of Events », note préparée par le personnel contractuel de l'ADRC, dossiers de la TRSB, 3 septembre 1998.

16 David Good, « Promises and Pitfalls: Experience in Collaboration between the Canadian Federal Government and the Voluntary Sector », *Journal of Policy Analysis and Management*, 22, 1, 2003, p. 123.

17 « Engaging the Voluntary Sector Chronology of Events », note préparée par le personnel contractuel de l'ADRC, dossiers de la TRSB, 3 septembre 1998.

18 Peu de temps après, un des codirecteurs a quitté le GTSB, qui a poursuivi ses opérations avec un seul directeur.

Le transfert de cette mesure préliminaire au gouvernement consistait à fournir un soutien politique au dossier du secteur bénévole par l'entremise des engagements du *Livre rouge* et un secteur d'attache dans un organisme central.

Pendant cette période, la TRSB a, de son propre chef, pris une mesure cruciale en créant la Table ronde sur la transparence et la saine gestion [Broadbent] à l'automne de 1997. Présidé par Ed Broadbent (ancien chef du NPD fédéral), ce groupe d'experts indépendants s'est vu confier la tâche de diriger la recherche, de mener de vastes consultations et de formuler des recommandations sur l'amélioration de la responsabilisation dans le secteur bénévole. Pour la Table ronde Broadbent, ce mandat a été l'occasion d'examiner non seulement de quelle manière on pourrait améliorer la gouvernance et la responsabilisation *dans* le secteur bénévole, mais comment on pourrait améliorer la relation du secteur avec les gouvernements, et en particulier avec le gouvernement fédéral. Publié en février 1999, son rapport renfermait plus de 40 recommandations; on y ébauchait un avant-projet destiné au gouvernement fédéral sur la manière de créer un milieu plus habilitant et une relation plus solide avec le secteur bénévole à la faveur de la réforme réglementaire et institutionnelle¹⁹. Parmi les recommandations formulées à l'intention du gouvernement fédéral, quatre aspects ont été désignés comme hautement prioritaires : le renforcement des capacités; la mise en place de mécanismes visant à renforcer la relation; l'examen des critères de désignation des organismes pouvant être enregistrés officiellement comme organismes de bienfaisance; et la création d'une nouvelle institution afin de remplacer l'ADRC comme principal organisme de réglementation des organismes de bienfaisance.

La Table ronde Broadbent a constitué un jalon essentiel non seulement parce qu'elle énonçait un programme d'action pour le secteur bénévole et le gouvernement du Canada, mais parce qu'elle a permis au secteur de parvenir à une plus grande cohésion. Elle a également fourni aux membres de la TRSB l'expérience et la confiance lui permettant de travailler collectivement à une initiative politique d'envergure. De plus, elle a valu au secteur et à la TRSB en particulier, un respect considérable au sein du gouvernement. Comme l'a souligné un SMA : « [la Table ronde] a grandement contribué à faire comprendre que le secteur bénévole représentait un intervenant légitime et qu'il était capable de mobiliser des ressources et de mettre en oeuvre des stratégies à très grande échelle. » [Traduction].

La Table ronde Broadbent a permis de mettre ses recommandations préliminaires en commun avec le GTSB, car ce dernier était en train de préparer ses recommandations à l'intention du Cabinet. Le GTSB s'est également réuni avec la TRSB au cours de cette période; les deux ne travaillaient donc pas seuls. Le secteur a fortement justifié le travail conjoint – travailler ensemble – et les hauts fonctionnaires du gouvernement ont rapidement constaté que, même s'ils faisaient ce qu'il fallait sur le plan des politiques, ils seraient perçus comme le faisant *pour* le secteur, non pas *avec* le secteur. Le premier principe à la base d'une réelle collaboration, la reconnaissance du besoin de travailler conjointement, était donc respecté. Le personnel du GRSB a proposé une idée novatrice relativement à une structure fonctionnelle : le concept de « table conjointe ». L'idée d'un processus concerté a plu à un certain nombre de ministères, et les ministres se sont empressés de réagir.

19 Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole [Broadbent], *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, Ottawa, Table ronde du secteur bénévole, 1999.

Travailler ensemble

Au printemps 1999, on a créé trois tables conjointes coprésidées, appelées collectivement *Travailler ensemble*. Elles comprenaient chacune sept membres provenant du gouvernement et sept du secteur bénévole. Chacune de ces tables se concentrait sur la formulation de recommandations entourant un thème, respectivement : la relation, la réglementation et le renforcement des capacités. On a invité l'ISBC à désigner les participants du secteur bénévole et à nommer neuf autres personnes provenant des divers segments du secteur afin qu'ils se joignent aux membres initiaux de l'ISBC et qu'ils occupent des sièges aux tables. Les ministres ont tenté d'atténuer le risque inhérent à ce modèle en « obtenant continuellement des garanties voulant que les dirigeants du secteur représentent, d'une façon générale, l'étendue et la diversité du secteur et que leurs exigences actuelles et futures continuent d'être raisonnables²⁰ ». [Traduction] Le modèle de représentation en collaboration du secteur bénévole a donc été défini rapidement : il devait s'agir d'un échantillon représentatif du secteur, représenté par des personnes et non par des organisations. On réduisait ainsi le risque politique, parce que le processus faisait intervenir des personnes provenant du secteur et de l'ensemble du pays et qu'il ne pouvait donc pas être perçu comme étant élitiste, comme le fait qu'il traitait avec quelques organisations nationales aurait pu le laisser croire. Comme modèle de collaboration, il a transcendé de loin les modes habituels de consultation, parce que les dirigeants du secteur bénévole siégeaient à la table à titre d'égaux avec leurs homologues gouvernementaux.

Les participants tant du gouvernement que du secteur ont été perçus comme étant très engagés à l'égard du processus, et les idées ont été débattues en profondeur et en toute liberté. Comme les membres s'entendaient quant aux problèmes sous-jacents et comme la période qui leur était accordée pour les régler était considérée comme relativement courte, les tables se sont concentrées sur l'élaboration de solutions de principe plutôt que sur la collecte d'éléments de preuve concernant les problèmes sous-jacents. La recherche conjointe de solutions a été d'autant plus facile que les tables n'étaient assujetties à aucune restriction budgétaire générale. Elles n'ont pas eu à travailler dans les limites d'un budget fixe ni à rattacher un coût à leur ensemble de propositions, pas plus qu'à faire des concessions parmi les différentes propositions²¹. Les tables étaient cependant réalistes dans leur recherche de propositions qui étaient spécifiques et qui pouvaient recueillir à la fois l'appui du gouvernement et celui du secteur bénévole.

Le soutien politique était également très visible, comme en a fait foi un déjeuner-rencontre au lancement du processus au cours duquel 22 dirigeants du secteur bénévole et 14 ministres (un nombre sans précédent) ont discuté de manière transparente et franche²². À la fin du processus, un déjeuner-rencontre semblable a clos cette entreprise comme étant une réalisation majeure.

Au cours d'une brève période, de plus ou moins quatre mois, les trois tables conjointes *Travailler ensemble* en sont arrivées à 26 recommandations convenues par les parties. Ce sont les participants eux-mêmes qui ont publié le document plutôt que le gouvernement de sorte que cela n'a pas porté atteinte à l'intégrité de la position des fonctionnaires qui donnent des conseils impartiaux aux ministres. Il s'agissait d'une approche créative visant à produire rapidement un

20 David Good, « Promises and Pitfalls », p. 124; « The Joint Table Process: An Experiment in Collaborative Governance », rapport préliminaire préparé pour le Groupe de travail sur le secteur bénévole, 2000, dossiers de l'ISBC.

21 David Good, « Promises and Pitfalls », p. 123.

22 David Good, « Promises and Pitfalls », p. 124.

document conjoint. Comme le rapport ne portait pas l'imprimatur du gouvernement du Canada, l'engagement dont il bénéficiait n'était cependant pas clair²³.

Bon nombre de ces recommandations étaient conformes à celles formulées par la Table ronde Broadbent, même si plusieurs d'entre elles étaient plus détaillées relativement à la relation, au renforcement de la capacité et à la réforme réglementaire. Parmi les recommandations, les tables ont abordé quelques-unes des questions les plus difficiles du cadre de réglementation, notamment la réglementation fédérale de la défense des intérêts, en plus d'examiner différents modèles pour l'organisme de réglementation proprement dit (sans qu'on ait tenté de dégager un consensus quant à un modèle privilégié).

Le rapport *Travailler ensemble* était un vaste et ambitieux programme à mettre de l'avant. On ne sait pas si les participants ont bien compris qu'un plan d'investissement pour les affectations financières serait produit directement à partir du rapport. En effet, plusieurs ont souligné que, s'ils s'étaient rendu compte que les recommandations se traduiraient directement en affectations des fonds, ils auraient peut-être abordé le processus différemment.

Même si le rapport *Travailler ensemble* n'énonçait pas un ordre précis des priorités, il traçait un plan détaillé de la mise en œuvre qui se déroulerait en trois phases. Premièrement, une brève période de « mobilisation » au cours de laquelle les engagements, comme un accord entre le secteur bénévole et le gouvernement ainsi que l'Initiative nationale sur le bénévolat seraient confirmés, la responsabilité et le leadership ministériels attribués; deuxièmement, une phase de « construction » d'un an (de l'automne de 1999 à l'automne de 2000) durant laquelle auraient lieu la recherche et la consultation requises pour les divers programmes et projets et où des mesures seraient prises à cet égard; troisièmement, une phase continue de « consolidation » en vue d'assurer la continuité et d'exercer une surveillance.

Pour la mise en œuvre, les tables du processus Travailler ensemble considéraient qu'il était essentiel de créer un groupe conjoint de mise en œuvre, appuyé par un secrétariat (idéalement situé au BCP), qui superviserait la recherche et le dialogue consultatif. Il devait être relié à divers groupes de travail qui seraient chargés d'approfondir certaines questions, comme le financement, l'établissement d'une relation avec le Parlement, la mobilisation des provinces et l'étude d'options pour un nouvel organisme de surveillance réglementaire, et formuleraient des recommandations en ce sens au groupe de mise en œuvre. Les projets ou les programmes spécifiques seraient cependant dirigés vers le gouvernement ou l'organisme du secteur bénévole approprié, pour suivi et mise en œuvre réelle. Cette approche a établi une distinction implicite entre les questions politiques et opérationnelles. Elle posait comme principe qu'il fallait recourir à la collaboration concernant les questions de politique, mais non pas en ce qui touche les tâches opérationnelles de la mise en œuvre proprement dite de l'exécution des programmes qui pouvait être laissée aux ministères ou aux organismes bénévoles. Comme nous le verrons, l'ISBC n'a pas suivi ce modèle.

Pratiquement toutes les personnes associées à cette première expérience de collaboration la considèrent comme un succès retentissant. Au chapitre de la collaboration, on a tiré quelques enseignements importants qui ont été reportés à la phase suivante, notamment l'importance d'obtenir une vaste participation du gouvernement et du secteur bénévole et la valeur du modèle de la table conjointe comme mécanisme visant à faciliter un dialogue authentique.

23 « The Joint Table Process: An Experiment in Collaborative Governance », rapport préliminaire préparé pour le Groupe de travail sur le secteur bénévole, 2000, dossiers de l'ISBC.

Compte tenu de l'impact direct du processus *Travailler ensemble* sur la structure et le mandat de l'ISBC, il est essentiel de souligner que cette dernière différait de l'ISBC qui en est résultée sous plusieurs aspects essentiels :

- sa tâche était de nature conceptuelle plutôt qu'opérationnelle : elle visait la formulation de recommandations en matière de politiques et non pas la mise en œuvre de projets ou de programmes;
- aucuns fonds n'étaient en cause (à l'exception de l'appui des travaux des tables, par l'entremise du GTSB);
- le calendrier d'exécution était très court – des mois, non pas des années;
- le solide soutien politique à l'échelon ministériel était très visible;
- la plupart des participants du secteur bénévole provenaient de grandes organisations ou d'organismes-cadres nationaux et avaient déjà pris part aux questions stratégiques par l'entremise de l'ISBC;
- la structure était relativement simple et compacte, elle ne comptait que trois tables conjointes et un comité de coordination non officiel, mais efficace, formé des coprésidents des tables.

Transition : Du processus *Travailler ensemble* à l'ISBC

Tandis qu'on intégrait progressivement les recommandations découlant du rapport *Travailler ensemble* à un Mémoire au Cabinet (MC) qui devait obtenir l'approbation ministérielle et les affectations budgétaires, une période d'inactivité a suivi en raison des contraintes que pose la règle du secret entourant les conseils au Cabinet. Le secteur n'a pratiquement pas été informé de propos de ce qui arrivait et il a commencé à s'inquiéter du fait que toute l'entreprise était en difficulté. Comme l'ont mentionné plusieurs participants du secteur bénévole, leurs collègues du gouvernement leur ont dit d'être patients, que, parfois, le gouvernement devait examiner une question sous tous ses angles. Compte tenu de l'ouverture récente dans les traditions en matière de protection du caractère secret, grâce à l'utilisation de l'aide-mémoire et au processus de collaboration qui a débouché sur les recommandations du rapport *Travailler ensemble* en premier lieu, bon nombre des intervenants du secteur se sont demandés si ce degré de protection du caractère secret était réellement nécessaire.

Même si, dans le discours du Trône de 1999, on s'est engagé à élaborer un Accord et à mettre au point une initiative sur le bénévolat, le budget de février 2000 n'a apparemment prévu aucune affectation de fonds. Là encore, les représentants du gouvernement ont dit au secteur de ne pas s'inquiéter, qu'on avait, en fait, pris un engagement en matière de financement. C'est à ce moment que le premier ministre a annoncé la création d'un Groupe de référence ministériel (GRM). Même si ce n'est pas la première fois qu'on a recours au mécanisme du GRM, il s'agissait là d'une dérogation importante à l'utilisation d'un comité du Cabinet existant. Il pouvait conférer à une initiative un leadership politique pratique et une attention sans qu'elle ne soit accablée par toutes les autres questions sur lesquelles devait se pencher un comité plénier du Cabinet.

Avant d'apporter la touche finale au MC, les représentants du gouvernement ont pris une mesure inhabituelle en consultant les représentants du secteur bénévole ayant participé à la rédaction du rapport *Travailler ensemble*. On a réagi en indiquant que les quelque 100 millions de dollars ne correspondaient pas aux priorités convenues. En général, les priorités gouvernementales, telles qu'elles

sont énoncées dans le discours du Trône et les allocations budgétaires, étaient passablement différentes de celles du secteur : l'Accord et une initiative nationale sur le bénévolat figuraient au tout début de la liste du gouvernement et au milieu de celle des dirigeants du secteur bénévole²⁴. On a tout particulièrement consacré beaucoup de temps à aider l'ADRC à se pencher sur quelques-unes de ses opérations internes, qui, selon les membres de la TRSB, ne devraient pas découler de nouveaux fonds, mais être financées à même les allocations ministérielles régulières. En outre, la composante Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM), qui offrait un soutien aux ministères en vue de mobiliser les organismes bénévoles dans l'élaboration des politiques, et qui représentait près du tiers du budget global de l'ISBC, n'était pas du tout une recommandation du rapport *Travailler ensemble*.

Les représentants du secteur bénévole ont fait preuve d'initiative : ils ont présenté une contre-proposition. Leur version reportait une partie importante des fonds de l'allocation initiale à l'ADRC et réduisait le montant destiné à l'Année internationale des volontaires. La composante PSEPM devait demeurer, parce qu'ils comprenaient qu'une partie de l'argent devait être dépensé à l'intérieur des ministères, puisque les ressources existantes ne leur permettaient pas d'entreprendre tous les travaux prévus. À leur grande surprise, on a accepté la réaffectation proposée.

Le processus gouvernemental d'établissement du budget, selon lequel les montants d'argent devaient être affectés à des tâches précises afin que chaque ministère puisse aller de l'avant avec les présentations au Conseil du Trésor, signifiait que les allocations étaient en grande partie fondées sur des priorités relatives plutôt que sur une évaluation rigoureuse de la nature des travaux devant bénéficier d'un soutien. Il faudrait donc adapter les travaux afin qu'ils correspondent au budget plutôt que de faire en sorte que le budget reflète nécessairement les travaux prévus.

À ce stade, l'ISBC proposée avait un mandat général, qui avait été défini conjointement par l'initiative *Travailler ensemble* et les enveloppes budgétaires qui avaient été établies par le gouvernement, mais qui avaient été examinées et acceptées par les représentants du secteur bénévole. En outre, le petit groupe de dirigeants du secteur bénévole associé à cette étape avait une assez bonne idée des questions plus difficiles que le gouvernement du Canada n'était pas préparé, à tout le moins pas au départ, à traiter de manière conjointe. Fait plus important peut-être, des deux côtés, on était disposé à travailler en collaboration et on possédait de l'expérience à cet égard.

24 Dans une enquête menée par le Centre canadien de philanthropie auprès de 266 organismes bénévoles en vue de déterminer dans quel ordre le secteur bénévole élargi classerait les 26 recommandations du rapport *Travailler ensemble* dans les catégories priorité élevée, moyenne ou faible, on semblait souscrire rigoureusement aux cinq priorités absolues : la mise au point des processus et des structures visant à garantir que les diverses voix du secteur soient entendues concernant les questions de principe (200 des 266 organisations l'ont désignée comme une priorité élevée); le financement (priorité élevée selon 189 organisations); la création d'un groupe conjoint de mise en œuvre (priorité élevée selon 177 organisations); l'affectation d'un ministre responsable ou d'un groupe de ministres (165) et l'élaboration d'un plan d'action fédéral-provincial traitant de la responsabilité des administrateurs (163). La création d'un Accord et d'une Initiative nationale sur le bénévolat a été considérée comme constituant une priorité relativement moins importante, étant perçue comme une priorité élevée par 55 % et par 47 % respectivement des répondants à l'enquête. Voir Centre canadien de philanthropie, « CCP Report on Voluntary Sector Expectations », Toronto, CCP, 2000. Disponible à <http://www.ccp.ca>.

Organisation de l'ISBC

Le gouvernement du Canada et le secteur bénévole voulaient tous deux établir rapidement l'ISBC, obtenir le financement, travailler à son vaste programme et être en mesure de mettre promptement en place quelques « succès rapides ». On a donc pris des décisions essentielles quant à la conception de la structure et à la gestion financière, lesquels constituaient davantage un prolongement de l'expérience antérieure ou étaient le fruit de l'opportunisme plutôt que d'une planification sérieuse. La recommandation du rapport *Travailler ensemble* consistait à prévoir une équipe de mise en œuvre centrale, appuyée par le GTSB. Le gouvernement était d'avis que cette solution n'était pas pratique et ce, pour deux raisons : premièrement, le BCP n'a pas le pouvoir de détenir les fonds en vertu du programme²⁵. Deuxièmement, on devait offrir des incitatifs aux ministères compétents afin qu'ils participent à la phase de mise en œuvre, ce qui nécessitait qu'ils collaborent directement et qu'ils exercent un certain contrôle au chapitre de la gestion financière.

L'approche décentralisée était également compatible avec la justification sous-jacente de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) qui dominait l'approche fédérale en matière de relations intergouvernementales et autres relations à l'époque²⁶. La rémanence de la philosophie de l'ECUS tenait au fait qu'il fallait traiter les ministères fédéraux et le secteur bénévole comme des « adultes » et respecter leur autonomie et leur intégrité. Une telle disposition d'esprit avait pour effet de renforcer l'idée selon laquelle il n'y avait pas lieu de superviser les ministères à partir d'un point central, mais que l'édification de relations de travail efficaces n'exige qu'un cadre commun et une compréhension mutuelle.

Comme mécanisme de collaboration, le modèle de table conjointe, qui s'était révélé si fructueux dans le cadre de *Travailler ensemble*, semblait aller de soi. La principale question consistait à déterminer le nombre de tables conjointes requises. Du point de vue du GTSB, il en fallait au moins deux : un Comité de coordination conjointe, qui superviserait les divers aspects des travaux, et une Table conjointe sur l'Accord, parce qu'un accord-cadre constituait une priorité absolue et qu'il était inimaginable qu'on puisse l'élaborer autrement qu'en concertation. Les autres aspects du mandat pouvaient être mis en œuvre par divers ministères, et ceux-ci pouvaient déterminer leurs propres mécanismes afin d'obtenir des conseils ou d'assurer la collaboration dans le cadre de ce processus. Les ministères chargés des divers aspects de l'ISBC ont mentionné qu'ils voulaient également adopter le modèle de table conjointe. La structure de l'ISBC s'est donc édifiée à la faveur de la popularité des tables conjointes précédentes, sans guère d'éléments de preuve quant aux différences entre ce processus et le processus précédent. La structure proposée par le gouvernement a été élaborée à l'interne au lieu d'être planifiée de manière conjointe conformément aux recommandations du rapport *Travailler ensemble*.

Comme il en sera question dans le prochain chapitre, la structure adoptée était plus complexe que le processus *Travailler ensemble*, le nombre de tables qui se verraient confier une combinaison de responsabilités politiques et opérationnelles et qui seraient relativement autonomes, travaillant de concert avec différents ministères.

25 Un certain nombre de dirigeants du secteur bénévole avaient des points de vue divergents sur le sujet et ils ont indiqué, au cours des entrevues, qu'ils croyaient qu'il y avait des exemples, en fait, où le BCP avait assumé un rôle prépondérant dans un secteur de programme et contrôlé les ressources.

26 Ce point a été mentionné par les membres du comité directeur pour l'évaluation de l'ISBC.

On a également préparé la présentation au Conseil du Trésor afin d'obtenir un financement en gardant à l'esprit la question de la poursuite des intérêts personnels. Au lieu de créer de nouveaux programmes de financement ou un fonds centralisé pour l'ISBC, ce qui serait très long à organiser, on a décidé que les ministères utiliseraient les programmes existants les plus pratiques dont ils disposaient pour détenir les fonds qui leur étaient alloués. Ils pouvaient tous utiliser leur compte Fonctionnement et entretien (F&E); les ministères disposant d'importants programmes de subventions et contributions pouvaient également les utiliser. Même si une telle mesure leur permettait de passer rapidement à l'action, cela signifiait que les diverses tables avaient des exigences relativement différentes quant à la manière dont les fonds devaient être administrés et qu'elles étaient assujetties à différentes contraintes relativement aux processus de passation des marchés. Pour les participants du secteur bénévole qui ne connaissaient pas très bien les exigences et procédures du gouvernement en matière de dépenses, ces différences ont entraîné une certaine confusion et certains malentendus, comme on le verra plus tard.

Attentes

Les attentes peuvent influencer de manière importante sur le comportement ultérieur et sur l'appréciation du déroulement des événements. Si, dans le cadre d'un processus concerté, les attentes sont trop élevées, il peut être très difficile de plaire aux participants, peu importe la manière dont est abordée l'initiative conjointe. Par ailleurs, des attentes trop faibles peuvent faire en sorte que n'importe quelle activité semble positive. Au cours des entrevues, on a demandé aux participants s'ils pensaient que le secteur bénévole et le gouvernement fédéral avaient des attentes réalistes à l'égard du lancement de l'ISBC²⁷.

En général, le secteur bénévole semble avoir des attentes plus élevées que le gouvernement quant aux résultats attendus du processus de l'ISBC. Comme un haut fonctionnaire l'a mentionné, le gouvernement fédéral n'avait pas assez réfléchi à l'ISBC. Il la percevait d'un point de vue politique, selon celui des ministres principaux qui y voyaient un exercice d'établissement de relations. Toutefois, établir des relations n'est pas la raison d'être de la fonction publique – elle met en œuvre des programmes, dirige l'analyse des politiques et crée des services. À l'opposé, on croit que les dirigeants du secteur bénévole avaient une idée beaucoup plus claire de ce qu'ils voulaient retirer de l'ISBC, à tout le moins dans quelques domaines précis – une initiative visant à promouvoir le bénévolat, un accord-cadre et des changements réglementaires précis. Dans d'autres domaines, comme « la sensibilisation accrue du secteur », « la capacité accrue » ou « une meilleure technologie », ce qui serait réalisé et ce qui pourrait être réalisé était probablement aussi vague pour le secteur bénévole que pour le gouvernement qui amorçait le processus.

À certains égards, les participants du secteur bénévole avaient peut-être des attentes trop élevées quant au fonctionnement de l'ISBC et à ses réalisations. La raison en est que bon nombre de personnes ne comprenaient pas le fonctionnement du gouvernement : ils ne se rendaient pas compte de sa complexité, de la lenteur des choses, de la lourdeur de la bureaucratie que cela pourrait exiger et de l'énergie qu'il faudrait déployer pour mener à bien l'ISBC. Il est toutefois difficile de faire des généralisations à propos des attentes dans l'ensemble du secteur bénévole. Le groupe central de dirigeants du secteur, qui avait participé à l'initiative *Travailler ensemble*,

27 Soulignons qu'on a demandé à chaque répondant ce qu'il pensait des attentes du secteur bénévole et du gouvernement. On posait rarement cette question à quiconque s'était joint en retard à l'ISBC et qui n'était donc guère au courant de ses débuts.

avait des attentes beaucoup plus réalistes que le secteur élargi, qui tendait à être indûment optimiste en supposant peut-être que l'ISBC pouvait se traduire par un financement accru pour leur organisation ou qui était assez cynique. Ainsi, le secteur a été confronté à un défi : gérer les attentes internes et effectuer un travail de communication à propos de l'ISBC. Un certain nombre de participants estimaient que le gouvernement n'avait guère facilité la gestion des attentes dans le secteur bénévole, parce qu'on ne savait pas très bien quelle était la latitude dont on disposait pour aborder certaines questions, ce qui a donc laissé place à l'interprétation et à la confusion.

Tout comme dans le secteur bénévole, il y avait une différence au sein du gouvernement entre ceux qui avaient participé au rapport *Travailler ensemble* et les nouveaux venus qui n'avaient guère l'expérience du travail conjoint. On a décrit ces derniers comme étant « réalistes et inquiets » à propos du processus et des risques associés, ce qui était perçu comme une raison pour laquelle on avait établi un processus aussi complexe.

Ces écarts au chapitre des attentes entre le secteur bénévole et le gouvernement du Canada ont contribué au mécontentement que le secteur a nourri dès le début.

Conclusion : Répercussions du contexte pour l'ISBC

La période menant à l'ISBC a permis de définir quelques attentes et paramètres importants qui devaient influencer sur le fonctionnement de l'ISBC et dont on peut tirer quelques enseignements initiaux quant aux processus de collaboration et de gestion horizontale. La première a trait à l'observation fondamentale suivante : les relations et les attitudes peuvent changer à la faveur du leadership politique, parfois en un laps de temps très court, comme en témoigne la transformation de la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole au cours de la période de cinq ans allant du milieu des années 90 jusqu'à l'annonce de l'ISBC en 2000. En l'occurrence, les dirigeants du secteur bénévole et les fonctionnaires ont été bien avisés sur le plan politique de reconnaître que les occasions stratégiques ne se présentent que pendant de très brèves périodes à la fois. Ils ont donc conçu l'ISBC de manière à ce qu'elle permette quelques réalisations rapides – quelques produits pouvant être perçus comme des « gains modestes » destinés à créer une visibilité et à susciter le dynamisme nécessaire à la poursuite d'efforts constants.

Le succès engendre-t-il le succès? La réussite récente du partenariat *Travailler ensemble* a certainement suscité un certain nombre d'attentes positives. On a également supposé que la réussite de sa structure et de son processus pouvait être directement reproduite dans une deuxième période.

Chapitre 3

Les composantes de l'ISBC : un aperçu

L'ISBC : Un aperçu

La structure élaborée aux fins de l'ISBC comportait de multiples facettes et elle était complexe pour plusieurs raisons. Premièrement, il s'agissait d'un processus concerté, faisant appel à des tables conjointes et à plusieurs autres mécanismes concertés spécialisés comme moyens principaux. Deuxièmement, elle était également décentralisée. Chacune des six tables conjointes chargées des travaux importants de l'ISBC était rattachée à un ministère fédéral qui détenait ses fonds et assurait un soutien sous forme de secrétariat²⁸.

Outre les questions devant être abordées conjointement, plusieurs activités distinctes ont été menées en parallèle. Du côté du secteur bénévole, mentionnons deux groupes de travail (le Groupe de travail sur l'action sociale et le Groupe de travail sur le financement) ainsi que le Groupe de référence des Autochtones et le Groupe de référence des minorités visibles. Du côté du gouvernement, il y a eu l'Étude sur les sources fédérales de financement²⁹, la création d'un compte satellite à Statistique Canada³⁰ et les travaux en cours à Industrie Canada sur la réforme de la législation régissant la constitution en société des organismes sans but lucratif sous responsabilité fédérale. Le gouvernement du Canada et le secteur bénévole avaient tous deux leur propre secrétariat, le GTSB, situé à l'intérieur du Bureau du Conseil privé, qui servait le gouvernement, et le Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (SISBC) pour le secteur bénévole.

Le volume des activités et leur décentralisation ont fait en sorte qu'il était nécessaire de se doter de certains outils de coordination qui sont devenus la responsabilité d'un Comité de coordination conjoint (CCC). Tel qu'il a été conçu à l'origine, son rôle se limitait à coordonner les travaux et les processus consultatifs plutôt que de veiller à la supervision et à l'orientation stratégique. Comme on l'explique dans le chapitre 4, ce comité se définira par la suite un rôle de leadership plus important.

28 Pour obtenir une importante participation des ministères, l'idée était qu'un ministère n'appuierait qu'une seule table, même si le ministère du Patrimoine canadien s'est retrouvé à appuyer deux tables par défaut lorsqu'un autre ministère a refusé. Le soutien du secrétariat pour la Table conjointe sur l'Accord était offert non pas par un ministère, mais par le GTSB et le SISBC.

29 L'Étude sur les sources fédérales de financement, qui était un petit groupe situé au Secrétariat du Conseil du Trésor, avait deux tâches principales : quantifier l'importance du financement gouvernemental actuel au secteur et examiner les procédures fédérales en matière de financement. La première tâche a été désignée comme une première étape nécessaire avant que l'on puisse envisager d'élargir l'accès au régime fiscal, mais on l'a abandonnée comme étant impossible à réaliser avant qu'elle ne soit achevée.

30 Le Compte satellite des organismes sans but lucratif et du bénévolat a été mis au point dans le cadre du Système des comptes nationaux du Canada, tenu à jour par Statistique Canada. Il vise à améliorer la compréhension de la contribution du secteur bénévole à l'économie en fournissant des renseignements (semblables à ceux recueillis pour d'autres secteurs) sur les caractéristiques fondamentales du secteur bénévole, comme les sources de revenu, les catégories de dépenses et la valeur des activités hors marché.

De chaque côté, les structures de gouvernance se composaient simplement de fonctions distinctes. Pour le gouvernement du Canada, le leadership politique était assumé par un Groupe de référence ministériel et par un Comité exécutif des SMA. Comme l'Initiative était décentralisée, leurs tâches consistaient non seulement à assurer la gouvernance suivant un mode descendant, mais à diriger le processus de gestion horizontale entre les nombreux ministères visés. Le Comité consultatif des SMA et trois comités interministériels facilitaient une telle coordination.

Pour le secteur bénévole, la TRSB a repris le leadership à partir du processus *Travailler ensemble*; la Table ronde s'est transformée en un groupe élargi, appelé le Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire (GDSBC) qui incluait les coprésidents du secteur bénévole des tables conjointes, les présidents des seuls groupes de travail et de référence du secteur ainsi que les membres du secteur du CCC. Tandis que le GDSBC assumait la fonction de gouvernance pour le secteur bénévole, la démarche était forcément plus complexe et moins bien définie que pour le gouvernement, car le secteur n'est pas une entité unique, et que dans ce contexte, il n'existe aucune structure verticale des pouvoirs ni de procédures établies pour la gouvernance et la responsabilisation. La force et la légitimité du GDSBC reposaient donc sur sa crédibilité à l'intérieur de l'ISBC et du secteur bénévole élargi au moment d'agir en son nom, et non sur son pouvoir explicite.

Un autre aspect ajoutant à la complexité de la situation tient au fait que, même si la structure de l'ISBC était décentralisée dans une certaine mesure, elle ne l'était pas entièrement. Même si certaines composantes de l'ISBC travaillaient de manière relativement autonome, comme les tables conjointes, d'autres activités étaient plus centralisées et faisaient l'objet d'un contrôle relativement serré en raison du processus décisionnel central et des processus de responsabilisation du gouvernement ou du secteur bénévole. Les deux secrétariats principaux (le GTSB et le SISBC) devaient, par exemple, tous deux travailler en collaboration très étroite et suivre les directives de leur organisme dirigeant respectif.

Dimensions conflictuelles : Composantes conjointes/distinctes, composantes décentralisées/centralisées

Dans le tableau 3.1, ces composantes sont classées selon les catégories composantes conjointes par opposition à composantes distinctes *et* composantes décentralisées par opposition à composantes centralisées. À vrai dire, ces distinctions sont cependant floues, car, pour bon nombre des composantes de l'ISBC, la mesure dans laquelle elles travaillaient conjointement ou de façon distincte a été influencée par la tâche particulière dont elles devaient s'acquitter. Le tableau 3.2 fournit une brève description de la fonction de chacune.

TABLEAU 3.1
L'ISBC : Les éléments de collaboration et de décentralisation

	Composantes centralisées	Composantes décentralisées
Composantes distinctes	<p>Gouvernement</p> <p>GTSB (Groupe de travail sur le secteur bénévole) Groupe de référence ministériel Comité exécutif des SMA et Comité consultatif des SMA Consultations au sein du gouvernement</p> <p>Secteur bénévole</p> <p>SISBC (Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire) TRSB (Table ronde du secteur bénévole) GDSBC (Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire)</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Étude sur les sources fédérales de financement Équipe du compte satellite Secrétariats des tables conjointes/participation des ministères Groupes de travail interministériels (politiques, opérations et communication)</p> <p>Secteur bénévole</p> <p>Groupe de référence des Autochtones et Groupe de référence des minorités visibles Groupe de travail sur le financement et Groupe de travail sur l'action sociale Consultations avec le secteur bénévole</p>
	<p>Site Web de l'ISBC</p>	<p>Tables conjointes Mécanismes de collaboration (Groupe d'experts sur le droit des organismes sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs; Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation; Groupe de coordination de l'AIV</p>
Composantes conjointes		

TABLEAU 3.2
Description des composantes de l'ISBC

Composantes conjointes et décentralisées	
<p>Tables conjointes</p> <p>CCC (Comité de coordination conjoint) TCS (Table conjointe sur la sensibilisation) TCMA (Table conjointe sur les moyens d'action) TCGI-TI (Table conjointe sur la gestion de l'information et les technologies de l'information) TCA (Table conjointe sur l'Accord) TCCR (Table conjointe sur le cadre réglementaire) TCINB (Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat)</p>	<p>Une table conjointe est coprésidée et elle est constituée de 14 à 16 membres choisis en nombre égal dans le secteur bénévole et la fonction publique du Canada. Un comité de sélection indépendant a choisi des représentants du secteur bénévole parmi un bassin de plus de 1 000 candidatures, dans le but d'obtenir un échantillon représentatif du secteur (en vertu des critères de taille de l'organisation, de la région, etc.). En général, les supérieurs des fonctionnaires invitaient ces derniers à participer. Outre les six tables conjointes qui se sont chargées des travaux importants de l'ISBC, un Comité de coordination conjoint (CCC) en assurait la coordination. Les tables conjointes ont travaillé de manière relativement autonome, même si on leur demandait de soumettre leurs plans de travail et leurs rapports d'étape au CCC. Les membres du gouvernement devaient rendre compte au Comité exécutif des SMA et au Groupe de référence ministériel ainsi qu'aux gestionnaires et ministres de leur propre ministère. Les membres du secteur bénévole devaient rendre compte au Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire.</p>

Mécanismes de collaboration	On a mis au point plusieurs mécanismes plus importants et moins officiels chargés de traiter les questions très spécialisées de l'ISBC, notamment le comité conjoint de Statistique Canada sur l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation; un Groupe d'experts sur le droit des organismes sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs; et le Groupe de coordination de l'Année internationale des volontaires.
Composantes distinctes et décentralisées	
Gouvernement :	
Groupes de travail du gouvernement et mécanismes	Plusieurs activités s'inscrivaient dans le cadre de l'ISBC, mais n'ont pas été entreprises de manière conjointe. On a mis sur pied un seul organisme gouvernemental chargé de diriger une étude sur les politiques fédérales en matière de financement concernant le secteur et de quantifier l'importance du financement que le gouvernement fédéral accorde actuellement au secteur; à Statistique Canada, un petit groupe a travaillé à la création d'un compte satellite; le personnel d'Industrie Canada a été associé à la réforme de la <i>Loi sur les corporations canadiennes</i> .
Participation ministérielle/secrétariats des tables conjointes	Il incombait aux ministères fédéraux de détenir et de gérer les fonds attribués aux travaux de chaque table conjointe. Un petit secrétariat, également géré par le ministère responsable, était affecté à la plupart des tables conjointes. Une partie du personnel du secrétariat de la table était des employés à temps plein des ministères, tandis que d'autres membres du personnel étaient des employés nommés pour une période déterminée ou des contractuels externes recrutés précisément pour ce travail.
Groupes de travail interministériels	Des comités interministériels (politiques, opérations et communication) se sont réunis de temps à autre pour aborder les questions de portée générale sous leur aspect opérationnel à l'intérieur du gouvernement.
Secteur :	
Seuls groupes de travail du secteur	Dans le but de traiter deux questions qui ne faisaient pas partie du processus conjoint de l'ISBC, le secteur bénévole a mis sur pied les deux seuls groupes de travail du secteur : le Groupe de travail sur l'action sociale et le Groupe de travail sur le financement.
Groupe de référence des minorités visibles et Groupe de référence des Autochtones	En juin 2001, on a constitué, avec l'aide du SISBC, deux groupes de référence dans le but de remédier à la sous-représentation initiale des Autochtones et des minorités visibles. Comptant respectivement 19 et 18 membres, le Groupe de référence des Autochtones et le Groupe de référence des minorités visibles devaient représenter les points de vue de ces groupes au sein de l'ISBC. Chacun a travaillé de manière relativement autonome, bien qu'ils aient bénéficié d'une aide importante du SISBC.
Consultations avec le secteur bénévole	Durant l'ISBC, on a mené 140 consultations au pays auprès des organismes bénévoles. Certaines de ces consultations étaient organisées par les tables conjointes et portaient sur des questions précises. Des membres du personnel et au moins un membre du gouvernement et un membre du secteur bénévole des tables conjointes ainsi que le personnel du SISBC ont assisté à la plupart de ces consultations. D'autres consultations avaient une portée plus générale et étaient organisées principalement en vue de diffuser l'information. Le SISBC avait pour responsabilité de gérer ces consultations; on a recruté localement des organismes bénévoles d'accueil pour veiller aux aspects logistiques des événements dans leur collectivité.

Composantes distinctes et centralisées	
Gouvernement :	
GTSB (Groupe de travail sur le secteur bénévole)	Situé au Bureau du Conseil privé, Le Groupe de travail sur le secteur bénévole a servi de secrétariat à toute l'Initiative du côté du gouvernement; il a également servi de secrétariat du gouvernement au Comité de coordination conjoint et à la Table conjointe sur l'Accord.
GRM (Groupe de référence ministériel)	Un groupe de 8 ou 9 ministres provenant des ministères compétents et présidé par Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, a assumé le leadership et la supervision politique. En principe, le GRM était un sous-comité du Comité du Cabinet sur l'union sociale.
Comité exécutif des SMA et Comité consultatif des SMA	Le Comité exécutif des sous-ministres adjoints était un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires des principaux ministères responsables (DRHC, Santé et MAINC) et des organismes centraux (Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor et Finances). Il a été formé à partir d'un grand comité des SMA au sein duquel étaient représentés 23 ministères et organismes. Le comité consultatif élargi des SMA est demeuré en place, mais il s'est réuni moins souvent après la création du Comité exécutif.
Consultations avec le gouvernement	Au cours de l'ISBC, on a organisé un certain nombre de consultations auprès des ministères et organismes du gouvernement. La plupart d'entre elles portaient sur l'Accord et l'élaboration du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et du Code de bonnes pratiques de financement. C'est le GTSB qui a organisé ces consultations.
Secteur bénévole :	
SISBC (Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire)	Le Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire a servi de secrétariat pour le secteur bénévole et, aux côtés du GTSB, il a servi la TCA et le CCC. Il a également servi de secrétariat pour les seuls groupes de travail et de référence du secteur. Il a été financé grâce à un accord de contribution de l'ISBC, administré par Patrimoine canadien, et il avait son siège auprès du Regroupement des organisations nationales bénévoles.
TRSB (Table ronde du secteur bénévole)	La Table ronde du secteur bénévole était un groupe non constitué en société et formé de représentants d'organisations et de coalitions nationales provenant des principaux segments du secteur, lesquels se sont regroupées en 1995 dans le but d'offrir au secteur une voix politique nationale. Cette table constituait en effet le noyau du GDSBC et, à mi-chemin de l'ISBC, elle a suspendu ses réunions séparées, car il y avait double emploi.
GDSBC (Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire)	Le Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire était composé des membres de la TRSB, des coprésidents sectoriels des tables conjointes, des présidents des seuls groupes de travail et de référence sectoriels et des membres sectoriels du Comité de coordination conjoint. On a formé ce groupe afin qu'il exerce un leadership et donne un aperçu stratégique concernant l'ISBC et les politiques connexes.
Composantes conjointes et centralisées	
Site Web	Le site Web de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (www.vsi-isbc) a été parrainé et géré conjointement par le gouvernement du Canada et le secteur bénévole comme point d'accès central de l'information sur l'ISBC. Son fonctionnement était la responsabilité du GTSB et du SISBC.

Assembler le tout

De façon générale, l'ISBC a utilisé deux diagrammes pour illustrer la manière dont les diverses composantes sont liées entre elles. La figure 3.1, qui est souvent appelée le « graphique à bulles », montre quelles sont les relations entre les tables conjointes, les autres mécanismes et les groupes de travail et les secrétariats. La figure 3.2 présente l'ISBC selon le point de vue la de la gestion horizontale et des mécanismes de responsabilisation au sein du gouvernement du Canada.

FIGURE 3.1
Composantes principales de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire

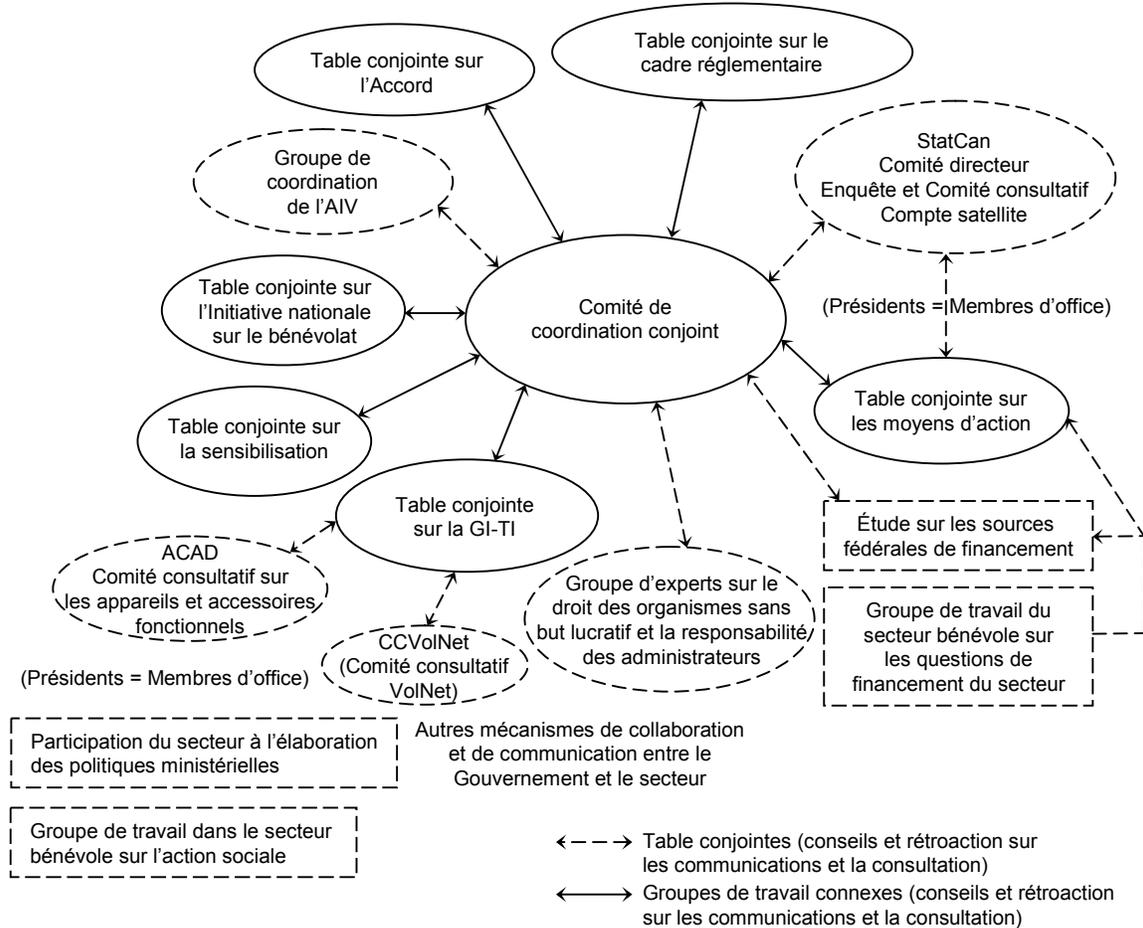
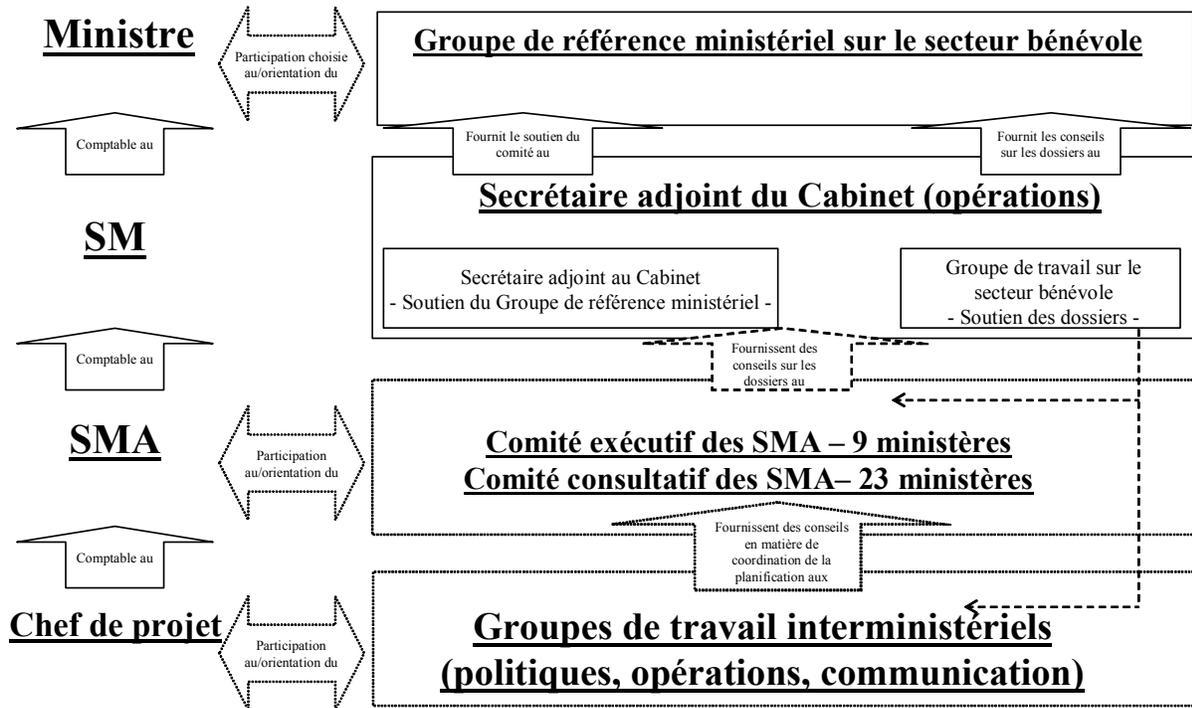


FIGURE 3.2
Gestion horizontale et responsabilisation de l'ISBC au sein du gouvernement du Canada
Gestion de l'ISBC au sein du gouvernement du Canada



Chapitre 4

Les paramètres de l'ISBC

Introduction

Au moment du lancement de l'ISBC, celle-ci disposait de paramètres déterminés ou relativement invariables auxquels elle devait se conformer. Elle s'était vue confier un mandat; imposer d'un calendrier d'exécution dont elle devait tenir compte pour s'acquitter de ce mandat, des ressources financières et des ressources en personnel, des représentants du secteur bénévole et du gouvernement du Canada, des structures de collaboration, de gestion horizontale et de gouvernance. Le présent chapitre aborde les questions suivantes :

- Dans quelle mesure le mandat, les ressources, le modèle de représentation et la conception de la structure de l'ISBC ont-ils facilité la collaboration et la gestion horizontale?
- Qu'aurait-on pu faire différemment et plus efficacement?

Comme il est indiqué dans le chapitre d'introduction, l'approche d'évaluation consiste à miser sur de multiples sources de preuve. Dans la mesure du possible, on a conçu des mesures « objectives », comme les niveaux réels de ressources ou le roulement des membres des tables conjointes. Les auto-évaluations des fonctionnaires et des représentants du secteur bénévole visés constituaient également d'importants indicateurs de ce qui fonctionnait bien et de ce qui ne fonctionnait pas aussi bien. En effet, les perceptions personnelles de l'expérience sont, dans bien des cas, les mesures les plus instructives, car les documents écrits ne peuvent rendre compte de l'intégralité du processus.

On a évalué systématiquement l'expérience des participants au moyen d'entrevues en profondeur auprès de 102 représentants du gouvernement et du secteur bénévole qui assumaient une certaine responsabilité pour les travaux de l'ISBC³¹. Leurs perceptions de la pertinence et de l'efficacité des paramètres ont été évaluées méthodiquement : on leur a demandé d'évaluer (sur une échelle de 0 à 10) les principaux aspects de l'ISBC. Ces évaluations ont été complétées par des questions ouvertes qui permettaient aux participants de donner des détails, dans leurs propres mots, sur le comment et le pourquoi du fonctionnement de chaque paramètre. L'analyse fait état des évaluations moyennes sur l'échelle uniforme ainsi que des appréciations et des citations plus descriptives³².

31 L'échantillon provenait, proportionnellement, de chacune des grandes composantes de l'ISBC (voir l'annexe A). Constatation plutôt surprenante, il y a très peu d'écarts importants dans les évaluations entre les participants du gouvernement et ceux du secteur bénévole. Cela laisse supposer que la méthodologie ne comportait pas de préjugés favorables à l'endroit du gouvernement ou du secteur bénévole.

32 Au total, le nombre de participants auxquels on a posé une des questions ayant trait à l'ensemble de l'ISBC et auxquelles il fallait attribuer une note, se chiffrait à 90 (ceux participant à des tâches plus spécialisées, comme les représentants des organismes bénévoles qui agissaient comme hôtes pour les consultations, n'ont pas eu à évaluer l'ISBC dans son ensemble). Toutefois, dans l'analyse, les réponses à une question particulière totalisent rarement 90, car lorsque les participants estimaient ne pas posséder l'expérience ou les connaissances appropriées à l'égard d'une composante particulière, ils sautaient la question, et on ne les obligeait pas à attribuer une note. Les citations sont reproduites seulement lorsque plusieurs participants soulignaient une idée similaire.

Mandat et calendrier d'exécution

Trois aspects du mandat sont pertinents dans le cadre de la présente évaluation :

- L'étendue – le nombre spécifique d'objectifs à réaliser selon un calendrier d'exécution donné.
- La clarté – plus particulièrement : le mandat a-t-il été clairement énoncé de manière à ce que les participants du gouvernement et du secteur bénévole en aient la même compréhension?
- La souplesse – la prise en compte des nouvelles questions lorsqu'elles se présentent.

Étendue du mandat

« L'Initiative sur le secteur bénévole a deux objectifs connexes sur le plan stratégique soit :

- accroître les moyens d'action dont dispose le secteur pour répondre aux exigences de la société canadienne;
- améliorer les politiques et les programmes du gouvernement et ses services aux Canadiens, de manière à accroître la confiance du public. »

Gouvernement du Canada, *Un partenariat au profit des Canadiens : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, 9 juin 2000.

Les buts et objectifs de l'ISBC découlaient directement des recommandations des tables conjointes *Travailler ensemble*; ils mettaient de l'avant approximativement 60 % des 26 propositions du rapport. Ainsi, on tenait compte des travaux initiaux de collaboration et prenait acte de l'occasion de profiter de la conjoncture stratégique favorable. Par conséquent, on a mis de l'avant d'un seul coup les recommandations choisies du rapport *Travailler ensemble* grâce à cette conjoncture stratégique favorable, les priorités n'étant guère ordonnées au fil du temps. Il fallait donc abattre beaucoup de travail au cours d'une courte période. Toutefois, une différence importante tient au fait que le rapport *Travailler ensemble* avait nettement circonscrit ses recommandations autour de trois thèmes : la relation, le renforcement de la capacité et la réforme réglementaire. À l'opposé, le mandat de l'ISBC consistait en un nombre élevé d'objectifs passablement distincts, moins structurés selon des thèmes, ce qui avait tendance à accroître de nouveau l'attention vers l'extérieur, ce qui prêtait plutôt à la confusion pour de nombreux participants.

Même si le financement de l'ISBC était prévu au budget sur une période de cinq ans, la phase des tables conjointes devait s'échelonner sur deux ans, période au cours de laquelle la plupart des programmes et des projets seraient en cours; les ministères ou les organismes bénévoles pourraient alors les mener à terme au cours des trois autres années. Ce calendrier d'exécution reflétait, en partie, les réalités politiques : une période de deux ans représente la limite extrême pour qu'un enjeu demeure au programme politique. Deux objectifs précis, la création de l'Initiative nationale sur le bénévolat et l'élaboration de l'Accord, étaient assujettis à un calendrier de travail plus serré que les autres activités, car les deux constituaient des priorités absolues pour le

gouvernement. La première était reliée symboliquement à l'Année internationale des volontaires (AIV), et on souhaitait annoncer les deux avant la fin de l'AIV en décembre 2001³³.

Le mandat était-il trop vaste? Les participants de l'ISBC avaient des opinions relativement tranchées à ce sujet. La plupart étaient d'avis que l'ISBC poursuivait trop d'objectifs à la fois: 75 % (30 des 40 répondants à la question) ont déclaré que le mandat était beaucoup trop vaste et ambitieux. Le mandat était ambitieux, mais cela était peut-être inévitable, puisque le processus *Travailler ensemble* avait soumis un nombre élevé de questions en même temps. Comme solution de rechange, on aurait pu établir l'ordre de priorité des objectifs, en les échelonnant au fil du temps.

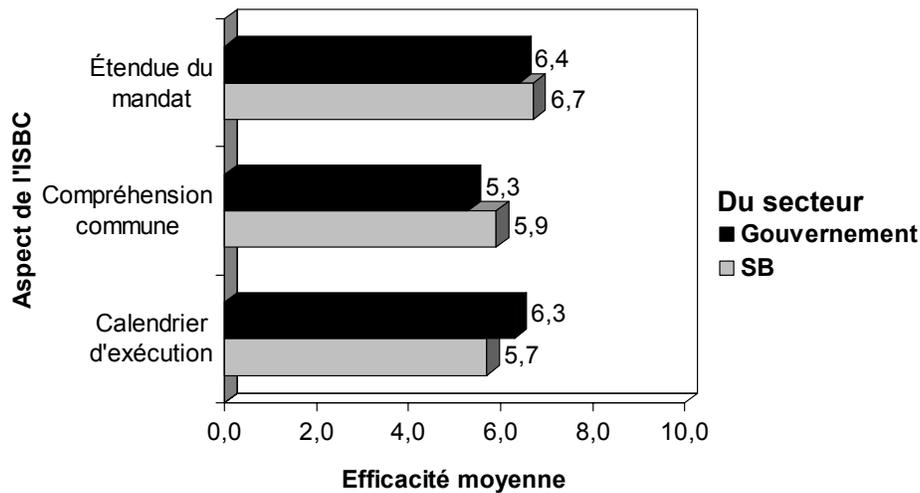
Bien sûr, quant à déterminer si le mandat est trop vaste ou non dépend, en grande partie, du calendrier d'exécution. Plus de 50 % des participants estimaient que le calendrier d'exécution de l'ISBC était trop court (18 réponses sur 34), 26 % le jugeaient adéquat, et 20 % le trouvaient trop long. Toutefois, là encore, cette opinion était placée dans le contexte du mandat : si le mandat avait été plus circonscrit et plus clair, le calendrier d'exécution aurait été adéquat.

Ce qui ressort du débat sur le calendrier d'exécution, c'est le sentiment qu'il se traduit par un compromis important, à propos duquel les participants du gouvernement s'étendaient tout particulièrement. La concession est la suivante : le calendrier d'exécution doit être suffisamment long pour que l'on puisse s'acquitter des travaux importants devant être exécutés en collaboration. Toutefois, s'il est trop long (plus de deux ans), l'intérêt politique commence à décliner. Par conséquent, il est également important de faire correspondre le calendrier d'exécution au mandat *et* aux réalités politiques, mais ces éléments comportent parfois des aspects conflictuels.

Si on regroupe ces deux éléments, il semble qu'une forte proportion de participants de l'ISBC était d'avis, qu'étant donné l'étendue du mandat, il fallait plus de temps. Cela était particulièrement vrai, car on avait besoin de temps au début pour que les participants puissent se comprendre et se faire confiance avant de pouvoir remettre le contenu de leurs travaux. Si le mandat avait été plus précis et s'il avait classé les questions par ordre de priorité, une période de deux ans aurait suffi. C'est la combinaison du vaste mandat et du calendrier d'exécution limité qui a nui à l'efficacité de l'ISBC.

33 Le GTSB avait initialement accéléré l'Accord pour qu'il soit prêt à une date antérieure, afin qu'on puisse le présenter au Cabinet au début du printemps de 2001, avec la cérémonie de signature en mars. Toutefois, il est rapidement devenu évident qu'il serait impossible de respecter un délai aussi court. Bureau du Conseil privé, *Background to the Initiative, Governance Structures, Current Planning Assumptions and Additional Reference Material*, 26 juin 2000.

FIGURE 4.1
Mandat et calendrier d'exécution



Clarté du mandat

- « Le mandat ou cadre de référence de l'Initiative n'offraient pas une orientation adéquate sur le plan des objectifs, des voies hiérarchiques ou des responsabilités. À cet égard, la clarté est nécessaire pour favoriser l'efficacité et l'efficience et pour éviter les malentendus éventuels quant aux responsabilités. » [Traduction]

TCA, *Rapport final*, 2003, p. 8.

Mandat général de l'ISBC

Même si le mandat général de l'ISBC émanait directement du rapport *Travailler ensemble* – un processus d'établissement du programme où le secteur bénévole assumait un rôle à part entière, sinon prépondérant –, il a été codifié et officialisé au moyen du MC en novembre 1999. Il ne s'agissait pas d'un processus conjoint, et un MC a forcément un caractère secret, de sorte qu'il n'était pas possible de communiquer directement aux représentants du secteur bénévole les éléments que le gouvernement du Canada était prêt à aborder dans le cadre du mandat de l'ISBC. Cela revêtait une grande importance surtout en ce qui touche trois questions litigieuses relatives à la réglementation de la défense des intérêts, à l'accès aux avantages fiscaux et au financement du secteur. Le fait que le gouvernement ait clairement fait savoir que ces questions ne seraient pas abordées ou que les ministres étaient prêts à en discuter plus tard, mais pas au départ, est demeuré ambigu pour la plupart des participants du secteur bénévole, ce qui est donc devenu une source constante de critiques. Le petit groupe des membres de la TRSB ayant participé aux discussions avec les hauts fonctionnaires concernant la préparation de l'aide-mémoire initial et des documents subséquents avait une bonne idée de la position officielle du gouvernement sur ces questions, mais comme plus de participants ont pris part à la création de l'ISBC, l'ambiguïté de la position du gouvernement s'est accentuée et n'a jamais été éclaircie à l'intention de tous.

Dans l'évaluation de la compréhension commune du mandat, les participants du gouvernement n'ont accordé, en moyenne, que 5,3 points, et les participants du secteur bénévole, 5,9 (sur 10).

On a toutefois généralement reconnu que la compréhension commune avait considérablement évolué depuis le début jusqu'à la fin du processus de l'ISBC. En effet, des participants ont même attribué des notes différentes pour les deux périodes. De plus, selon un point de vue entendu fréquemment, la compréhension mutuelle était adéquate en ce qui a trait aux grands objectifs et aux objectifs secondaires, mais moins en ce qui touche les objectifs intermédiaires.

Mandat des tables conjointes

Le manque de clarté du mandat a eu plusieurs incidences sur les tables conjointes. L'étendue, la spécificité et la clarté des mandats des tables conjointes pouvaient être classées plus ou moins par ordre de grandeur, comme l'indique le tableau 4.1

TABLEAU 4.1
Ordre de grandeur des mandats des tables conjointes

Table conjointe	Mandat	Spécificité du mandat (1 = très spécifique; 6 = moins)	Temps consacré à la discussion du mandat (1 = beaucoup de temps; 6 = peu de temps)
Accord	Sert de point de référence pour l'élaboration d'un document-cadre et les mesures de mise en œuvre qui y sont associées.	1	6
INB	Formule des recommandations à l'intention du gouvernement et du secteur qui déboucheront sur l'élaboration de politiques et d'outils visant à accroître les efforts des bénévoles, à promouvoir le bénévolat et à renforcer la capacité du secteur de mieux gérer les bénévoles et de leur permettre de vivre des expériences qui leur seront bénéfiques.	2	5
Cadre réglementaire	Examine le cadre réglementaire du Canada pour le secteur bénévole.	3	4
GI-TI	Concrétise la vision selon laquelle le secteur peut faire preuve de leadership en matière de TI et gérer l'information de manière efficiente et efficace; élabore et met en œuvre des initiatives visant à renforcer les organismes bénévoles grâce aux connaissances et à la capacité technique dont elles ont besoin pour accomplir leur mission.	4	3
Moyens d'action	Acquiert une meilleure compréhension des défis actuels que doit actuellement relever le secteur et, en collaboration, élabore des mécanismes visant à renforcer la capacité du secteur de satisfaire aux besoins de la société canadienne.	5	2
Sensibilisation	Favorise la reconnaissance du rôle vital du secteur bénévole dans la société canadienne en informant divers intéressés sur les travaux des organismes bénévoles, en positionnant le secteur en tant que participant au mieux-être social, économique et culturel du Canada, en encourageant les Canadiens et les Canadiennes à participer et à se mobiliser en vue du travail bénévole et à mettre au point des outils qui « raconteront l'histoire » du secteur.	6	1

Bien que les classements dans le tableau ci-dessus soient forcément des estimations approximatives, ce qui semble ressortir, c'est que, plus le mandat d'une table conjointe est vaste et vague, plus on a consacré du temps au début pour en débattre, le définir ou le redéfinir. Plusieurs tables conjointes ont consacré un temps considérable aux discussions sur le mandat, pour revenir finalement au point de départ initial du rapport *Travailler ensemble*.

Le temps que plusieurs tables conjointes ont consacré à examiner leur mandat et à en discuter était associé au sentiment de disposer tout le temps voulu, perception imputable au manque de précision du calendrier d'exécution. En effet, les membres de la TCS se sont rendu compte seulement six mois avant qu'elle allait prendre fin, qu'ils n'avaient disposé que de deux ans pour parachever leurs travaux. La TCS avait présenté un plan de travail au CCC en fonction d'un horizon de cinq ans, et l'impression erronée selon laquelle elle disposait de toute cette période pour achever ses travaux n'a pas été rectifiée, pour une raison ou pour une autre. Dans le cas de la TCGI-TI, les membres croyaient non seulement qu'ils disposaient de plus de deux ans pour s'acquitter de leur mandat, mais ils croyaient, à tort, qu'ils superviseraient alors la mise en œuvre de leurs recommandations³⁴.

Cette confusion est compréhensible étant donné toutes les annonces publiques selon lesquelles l'ISBC était une initiative de cinq ans. Pour la plupart des tables, le financement devait durer deux ans, tandis que le financement des activités – non pas nécessairement les tables proprement dites – de la Table conjointe sur la sensibilisation, la Table conjointe sur les moyens d'action et la Table conjointe sur la GI-TI, devait durer cinq ans.

Une crise à propos du mandat : La Table conjointe sur le cadre réglementaire

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a connu une crise reliée au mandat qui découle directement du caractère secret du MC. En fait, de toutes les tables conjointes, la TCCR est la seule qui s'est retrouvée sur le point d'éclater en raison d'une crise majeure. En premier lieu, les membres de la Table pensaient qu'ils comprenaient bien le mandat. Ils ont donc commencé rapidement à s'attaquer aux objectifs concrets, consacrant beaucoup de temps à la révision du formulaire de rapport T3010 pour les organismes de bienfaisance. Ils ont cependant interprété leur mandat de façon libérale en y incluant les questions relatives à la défense des intérêts et à l'accès au régime fiscal, en partie, parce que le rapport *Travailler ensemble* avait créé des attentes : ces questions pourraient être débattues avec les ministres à une date ultérieure.

Lorsqu'un nouveau représentant du ministère des Finances s'est joint à la Table environ huit mois plus tard, la Table avait déjà amorcé ses travaux sur des sujets qui, en principe, dépassaient son mandat, comme le précisait le MC. Jusqu'à ce moment précis, on ne l'avait cependant pas empêchée de le faire, pas plus que le mandat n'avait été perçu comme étant sérieusement très contraignant. L'écart entre son mandat réel et son mandat présumé tient au fait que le mandat initial et ses limites faisaient partie du MC (et même dans le MC, il se prêtait, semble-t-il, à une certaine interprétation). Les membres du gouvernement pouvaient consulter le MC, mais en raison des règles de protection du caractère secret, les membres du secteur bénévole ne pouvaient pas le consulter.

34 Table conjointe sur la GI-TI, *Rapport final*, Ottawa, ISBC, p. 4.

Comme on pouvait s'y attendre, la mesure corrective tentée par le ministère des Finances a fait face à une certaine résistance, surtout parce qu'il était impossible de présenter et d'utiliser de manière constructive le document original. Même si les participants avaient des points de vue divergents au moment de déterminer si le gouvernement aurait dû faire preuve de souplesse à l'égard du mandat et que le ministère des Finances était « sélectif » quand venait le moment de décider si des limites s'appliquaient, on aurait probablement pu éviter la crise si on avait trouvé des moyens de rendre le mandat public et accessible au début, par exemple, selon des paramètres écrits, distincts ou au cours d'une séance d'information sur le mandat.

Souplesse du mandat

Le mandat de l'ISBC ne s'est jamais assoupli pour aborder de manière conjointe les questions de la défense des intérêts, du financement et de l'accès au régime fiscal qui revêtaient toutes une grande importance pour le secteur bénévole, ce qui est demeuré une pomme de discorde pour bon nombre des participants du secteur. La souplesse du mandat a été mise à l'épreuve par la crise de la Table conjointe sur le cadre réglementaire. Après que le gouvernement eut précisé que le mandat n'avait pas été élargi afin d'inclure les questions stratégiques relatives à la réglementation de la défense des intérêts ou aux politiques ayant trait à l'accès au régime fiscal, le coprésident du secteur bénévole a insisté pour que le mandat soit élargi. Bien que la Table conjointe ne dispose que d'une très faible latitude dans son mandat officiel, l'intervention du CCC et du Comité des SMA, avec l'appui du GDSBC, a permis de trouver une façon souple d'aborder la question. Même si l'accès au régime fiscal a été mis de côté, la question de la réglementation de la défense des intérêts a été habilement transférée à un « autre mécanisme », qui prévoyait des réunions non officielles des représentants du secteur bénévole et des représentants du gouvernement en dehors du processus de la Table conjointe. Malgré le fait que, en premier lieu, le secteur n'était pas satisfait de l'autre mécanisme proposé, on a discrètement précisé, par l'entremise des coprésidents du CCC, que ce serait là la seule offre proposée à cet égard. Les représentants l'ont donc acceptée. De nouvelles lignes directrices sur la défense des intérêts ont été publiées à l'automne 2003, même si les grands organismes du secteur bénévole les considéraient toujours comme indûment restrictives³⁵.

Y aurait-il lieu d'étoffer davantage le mandat de l'ISBC afin d'y aborder les questions qui représentent les irritants principaux pour le secteur bénévole? Les avis sont partagés : dans leur propre auto-évaluation du processus, les membres du CCC, ainsi que bon nombre d'autres participants interrogés, estimaient qu'il aurait été impossible de progresser dans le cadre d'un processus conjoint sur ces questions contestées au cœur desquelles se trouve le ministère des Finances et les modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*³⁶. Il aurait plutôt été préférable que le secteur bénévole exerce des pressions politiques en dehors du contexte de l'ISBC. Le point soulevé s'inscrit à la limite de la collaboration, et certaines questions sont susceptibles d'être mieux réglées en dehors des mécanismes de collaboration. Cela laisse toutefois également supposer que, si une partie refuse d'aborder les questions majeures, importantes aux yeux de son partenaire dans le cadre d'une collaboration, le sentiment selon lequel il s'agit d'une véritable collaboration authentique peut en être très affaibli.

35 À l'annonce des nouvelles lignes directrices à l'automne 2003, trois organisations nationales – le Forum du secteur bénévole et communautaire, le Centre canadien de philanthropie et l'IMPACS – ont publié un communiqué indiquant que, selon la perspective du secteur, les lignes directrices n'étaient pas adéquates, parce qu'elles continuaient de limiter rigoureusement la capacité des organismes de bienfaisance de défendre les intérêts en faveur du changement politique. Le communiqué est disponible à http://www.voluntary-sector.ca/VSF/National-issues/media_release_oct0703.htm.

36 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions, réunion du 5 septembre 2002 », dossiers de l'ISBC.

Ressources

Les ressources financières et les ressources en personnel appuient le travail conjoint et définissent les limites de ce qui est possible. Dans la présente section, nous prenons en considération les paramètres budgétaires de l'ISBC et nous tentons de déterminer si les participants estimaient que les ressources financières et les ressources en personnel étaient suffisantes.

Ressources financières

Allocations par exercice

En juin 2000, lors de l'annonce officielle de l'ISBC, on prévoyait 94,6 millions de dollars sur cinq ans, la majeure partie du financement devant être versée au cours des deux premières années de la manière suivante :

TABLEAU 4.2
Allocations initiales de l'ISBC par exercice : 2000-2005
(en millions de dollars)

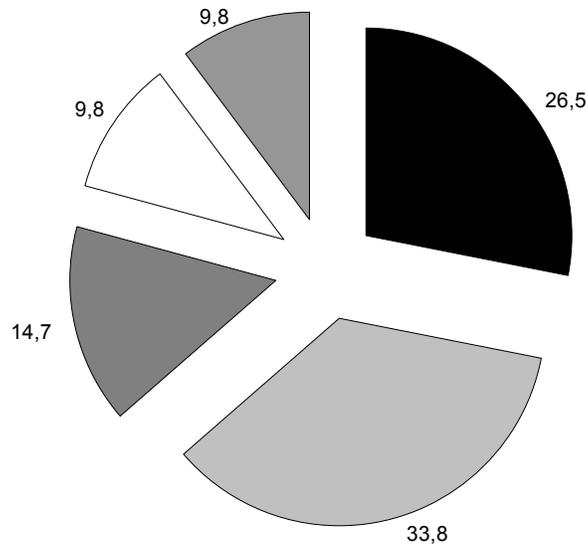
2000-2001	2002	2003	2004	2005	Total
30	30	15	9,8	9,8	94,6

En octobre 2000, au milieu de l'exercice, on a légèrement modifié le profil des allocations afin de reporter les dépenses de la Table conjointe sur l'Accord et de la Table conjointe sur la sensibilisation de 2000-2001 à l'année suivante :

TABLEAU 4.3
Allocations modifiées de l'ISBC par exercice : 2000-2005
(en millions de dollars)

2000-2001	2002	2003	2004	2005	Total
26,5	33,8	14,7	9,8	9,8	94,6

FIGURE 4.2
Allocations initiales, y compris la composante PSEPM
(en millions de dollars)
Budget total : 94,6 millions de dollars



La composante PSEPM de l'ISBC partageait avec les autres l'objectif de renforcer la capacité du secteur, mais exerçait ses activités en dehors des mandats des tables conjointes ou des mécanismes de collaboration et dépasse le cadre de la présente évaluation³⁷.

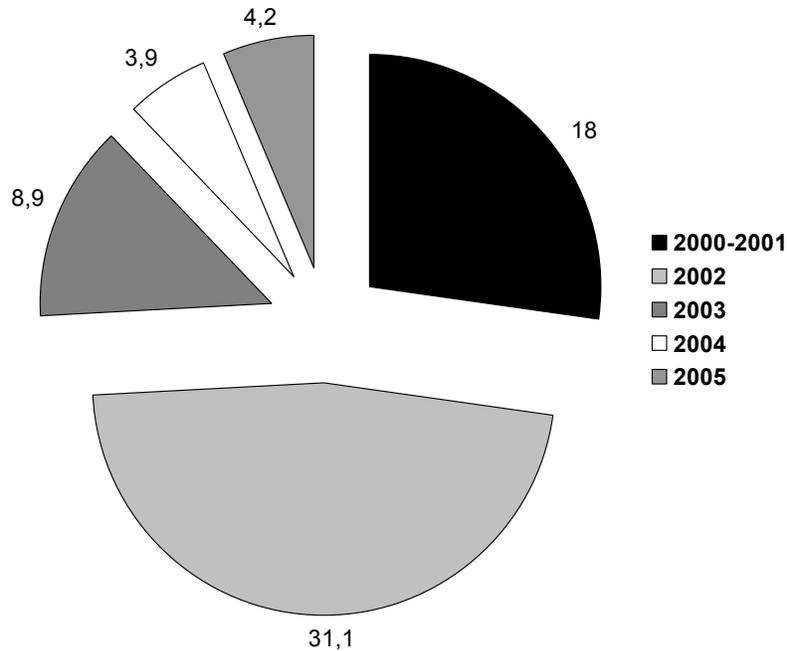
Si on fait abstraction de la composante PSEPM, voici les allocations annuelles pour les composantes de l'ISBC qui font l'objet de la présente évaluation :

TABLEAU 4.4
Allocations de l'ISBC par exercice (2000-2005), moins la composante PSEPM
(en millions de dollars)

2000-2001	2002	2003	2004	2005	Total
18	31,1	8,9	3,9	4,2	66,1

³⁷ À l'été 2000, au cours de la première période, les ministères ont soumis des propositions et ont invité les organismes bénévoles avec lesquels ils entretenaient une relation de travail à se joindre à eux dans la réalisation de projets particuliers aptes à enrichir le dialogue sur les politiques. À l'automne 2001, au cours de la deuxième période, on a remanié le processus de manière à le rendre plus démocratique et transparent, et en l'assortissant de critères de sélection plus précis. Un groupe d'experts conjoint, composé de représentants du gouvernement fédéral et du secteur bénévole, ont examiné les propositions soumises par 17 ministères et organismes, et 46 projets ont été approuvés. Voir « Communiqué : Le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire façonnent les politiques publiques », mars 2002. Disponible sur le site Web de l'ISBC à <http://www.vsi-isbc>.

FIGURE 4.3
Allocation initiale, à l'exclusion de la composante PSEPM
(en millions de dollars)
Budget total : 66,1 millions de dollars



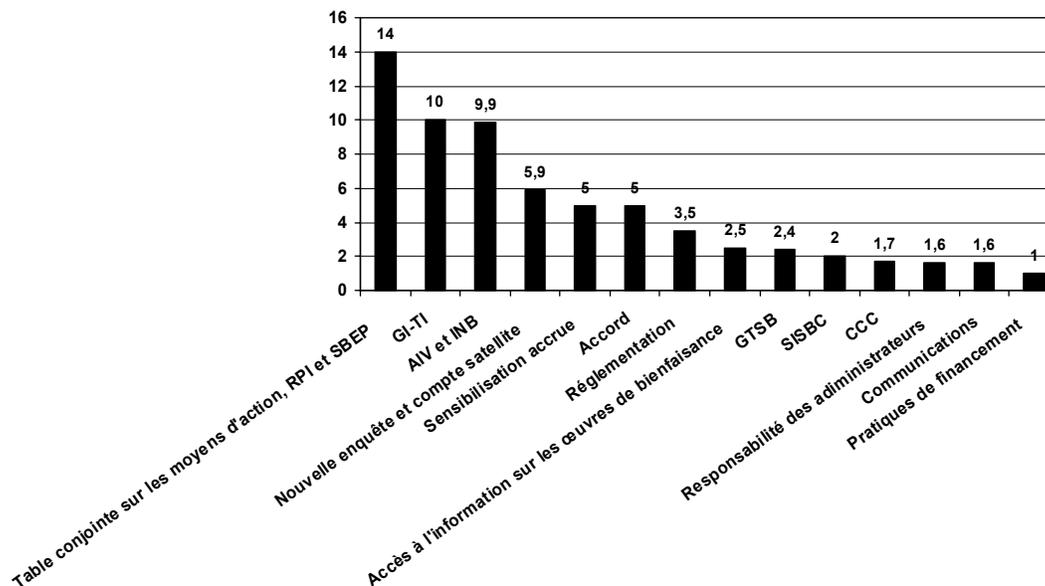
Ce qui ressort clairement du graphique, c'est qu'on a prévu de grosses dépenses pour les deux premières années, la phase des tables conjointes de l'ISBC. Au moment de l'annonce de l'ISBC en juin 2000, l'exercice 2000-2001 était déjà entamé et, au moment où les tables conjointes étaient réellement fonctionnelles en octobre ou novembre 2000, la première moitié de l'exercice était déjà écoulée, d'où les sommes importantes à dépenser au cours des six premiers mois du fonctionnement des tables.

Les dépenses réelles des tables conjointes et des mécanismes connexes étaient quelque peu inférieures à ces allocations, car une partie des sommes n'ont pas été utilisées (pas dépensées au cours de l'exercice et, ont donc été retournées au Trésor) ou ont été reportées aux exercices ultérieurs. Comme toutes les parties n'ont pas convenu d'un relevé détaillé, final, des dépenses, il est impossible d'indiquer les dépenses réelles pendant les exercices 2000-2001 et 2002-2003.

Allocations par activité

Le financement de l'ISBC (à l'exclusion de la composante PSEPM) appuyait le groupe d'activités indiqué dans la figure 4.4

FIGURE 4.4
Allocations réparties par activité
 (en millions)



(Les données du présent tableau et des tableaux et graphiques subséquents relatifs aux finances proviennent des données de l'ISBC.)

Ce sont les ministères qui détenaient les fonds attribués pour ces activités et non pas les tables conjointes ou les autres mécanismes, car ils ne constituaient pas des entités juridiques. Au total, dix ministères et organismes étaient associés à la gestion financière. Parmi les ministères, les dépenses étaient largement partagées; Industrie Canada, Santé, DRHC, ADRC, SCT et Patrimoine canadien (PCH) assumaient chacun la responsabilité de bon nombre des activités principales, parfois en partenariat avec DRHC et Santé. Le GTSB et le SISBC étaient tous deux financés par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien.

Plusieurs participants du gouvernement interrogés ont fait valoir que le processus d'administration financière aurait été grandement simplifié si on avait mis en place un programme central assorti d'une clause de temporisation au lieu de recourir à un modèle ministériel, décentralisé. On a cependant fait une concession en créant des incitatifs afin que les ministères participent pleinement et en agissant rapidement sans faire autoriser un nouveau crédit par le Parlement. D'autres ont mentionné que le BCP aurait eu beaucoup de difficulté à administrer ce genre de programme centralisé.

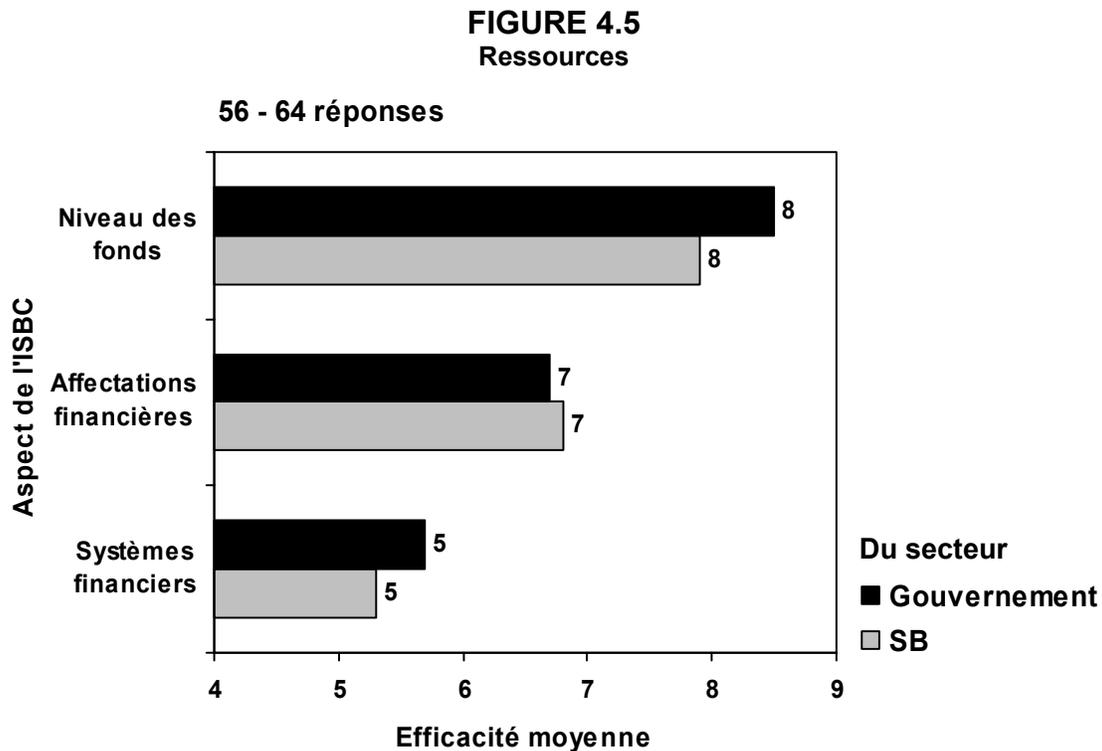
Perceptions des participants concernant les ressources financières

De l'avis des participants, le budget de l'ISBC était-il adéquat, et la répartition des fonds entre diverses activités étaient-elles appropriées?

Lors des entrevues, on a demandé aux participants d'évaluer les aspects suivants (de 0 à 10) :

- Dans quelle mesure le niveau global des ressources financières de l'ISBC était-il efficace ou adéquat?
- Dans quelle mesure la répartition de cette enveloppe budgétaire aux composantes particulières de l'ISBC était-elle appropriée?
- Dans quelle mesure les systèmes ou les procédures régissant l'utilisation et l'administration des ressources financières ont-ils bien servi le processus?

La figure 4.6 résume les évaluations de chacun de ces aspects, par secteur.



Ces appréciations révèlent trois faits importants à propos des ressources financières de l'ISBC. Premièrement, les représentants du gouvernement tout comme ceux du secteur bénévole ont accordé une note très élevée au montant global des ressources disponibles pour l'ISBC. Peu de participants étaient d'avis que l'ISBC devait composer avec un niveau insuffisant de ressources, et certains ont même indiqué que ce niveau était trop élevé. Le sentiment général d'aise face au budget global de l'ISBC est renforcé par le fait que, dans toutes les communications de l'ISBC, comme les mises à jour de l'ISBC ainsi que dans les communications internes du CCC et d'autres parties, on mettait l'accent sur les activités, les plans de travail et les résultats prévus. On n'a pas mentionné les finances comme source de préoccupation, ce qui laisse croire qu'elles ne constituaient pas un problème.

Deuxièmement, on a exprimé des préoccupations quant à la répartition du financement, notamment le sentiment que la composante PSEPM avait obtenu trop d'argent, que la répartition des fonds entre les tables conjointes ne reflétait pas leurs responsabilités. En outre, un certain

nombre de participants ont soulevé la question suivante : à partir de 2003, les fonds accordés sont-ils suffisants pour réaliser les objectifs généraux de l'ISBC? Ils faisaient valoir que le maintien des relations exige des investissements constants – il ne s'agit pas simplement d'un projet ponctuel.

Troisièmement, le problème le plus grave – et il était perçu comme un problème important à la fois par les participants du gouvernement et ceux du secteur – a trait aux systèmes de gestion des ressources. On a souvent fait remarquer que les systèmes de gestion financière étaient rigides, entravaient les travaux de l'ISBC et frustraient le personnel et les membres des tables conjointes (N = 10). Les préoccupations quant à la nature apparemment complexe des systèmes (9) étaient presque aussi courantes, plusieurs répondants soulignant un manque de compréhension chez les participants du secteur bénévole concernant les procédures financières du gouvernement. En outre, l'absence de responsabilisation ou de transparence dans le système de gestion financière a été décrite comme une lacune importante (3).

Même si l'harmonisation des budgets avec les plans de travail présentait des difficultés, comme on l'explique au chapitre 7, il importe de souligner que les lacunes principales du processus de l'ISBC n'étaient pas imputables aux ressources financières disponibles.

Ressources en personnel

Les ressources en personnel de l'ISBC étaient structurées de manière à appuyer à la fois son caractère conjoint et son caractère centralisé. Un des éléments distinctifs et innovateurs de l'ISBC dans le cadre d'une collaboration tient à la création d'un secrétariat distinct pour appuyer la participation du secteur bénévole au processus. Le SISBC a travaillé aux côtés du GTSB, même si le mandat de chaque secrétariat était passablement différent. Les deux secrétariats ont conjointement assuré un soutien à la TCA et au CCC, et le SISBC a travaillé conjointement avec DRHC pour appuyer les travaux de la TCMA³⁸. Pour les autres tables conjointes, le secrétariat était situé à l'intérieur du ministère responsable. Le GTSB et le SISBC ont également délégué des observateurs à la plupart de ces tables afin de garantir un certain lien avec elles. En outre, les deux ont fourni du personnel auxiliaire à leur mécanisme de gouvernance respectif – le GTSB appuyant le Comité des SMA et le GRM, et le SISBC offrant un soutien à la TRSB et au GDSBC.

En général, les ressources en personnel de l'ISBC, en ce qui touche tant le niveau que le calibre du personnel, étaient jugées satisfaisantes, voire très compétentes, selon les participants. En moyenne, les participants du gouvernement comme ceux du secteur bénévole leur accordaient une note atteignant près de 7 sur 10. En dépit de ces évaluations globales, on avait le sentiment que le personnel n'était pas toujours bien réparti entre les diverses composantes de l'ISBC, les secrétariats de certaines tables étant à court de personnel comparativement à d'autres, où il y avait plus de personnel qu'il n'en fallait! Dans certains cas, les employés étaient recrutés à un niveau trop subalterne pour répondre aux besoins des tables conjointes. Toutefois, la préoccupation la plus affligeante est, de loin, l'effet néfaste du roulement du personnel, particulièrement vers la fin du cycle de l'ISBC.

38 À la création de l'ISBC, le secteur bénévole avait présumé que le GTSB et le SISBC doteraient les sept tables; plus tard, le GTSB a déterminé qu'il ne se concentrerait que sur le CCC et la TCA.

Groupe de travail sur le secteur bénévole

Le GTSB devait coordonner et appuyer les activités de l'ISBC relevant du gouvernement et sa relation avec le secteur bénévole au cours du processus. Le GTSB devait relever un défi majeur : assurer la continuité du personnel, défi imputable à sa situation en tant que groupe de travail temporaire. Tous les cadres supérieurs associés à l'ISBC ont spontanément fait état de préoccupations quant au roulement du personnel au GTSBC, en fait non pas seulement au GTSBC, mais au SISBC et à bon nombre d'autres secrétariats également. Même si on constatait aussi un certain roulement au SISBC, car on réduisait progressivement le processus, le problème était beaucoup plus grave au GTSB et était évident beaucoup plus tôt.

Même si le taux de roulement du GTSB n'a pas dépassé celui de la plupart des ministères à l'heure actuelle, la nature temporaire du Groupe de travail faisait en sorte que la durée des nominations des employés serait nécessairement plus courte. En tant que Groupe de travail ponctuel, le GTSB ne pouvait recourir qu'à des mesures temporaires pour recruter : les détachements, les nominations pour une période déterminée et les programmes de perfectionnement. Ainsi, les gens arrivaient forcément pour des périodes fixes, relativement courtes, rarement plus d'un an³⁹.

Les changements continuels de personnel aux réunions des tables conjointes semaient la confusion chez les membres et n'incitaient guère à utiliser judicieusement ces ressources en personnel; il fallait donc constamment rétablir les relations avec le personnel du GTSB en raison du roulement du personnel. Comme l'a expliqué un répondant, « nous venions à peine de les connaître et d'établir des relations de travail convenables qu'ils étaient remplacés »⁴⁰ [Traduction].

Dans la phase de réduction progressive des activités, les deux secrétariats ont tenté de prolonger leurs opérations pour répondre au besoin de continuité, car on était encore à parachever les travaux; ils ont donc réduit la taille de leur effectif, et le personnel restant a dû assumer plus de responsabilités.

Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire

La création du SISBC visait deux grands buts : appuyer la participation du secteur bénévole à l'ISBC et communiquer avec le secteur et le mobiliser. Il a contribué au recrutement et à l'orientation des membres du secteur bénévole au sein des tables conjointes et des seuls groupes de travail du secteur; a doté les deux groupes de travail en personnel; a contribué à la création et à l'appui du Groupe de référence des Autochtones et du Groupe de référence des minorités visibles; a donné un aperçu des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts concernant la passation de marchés avec les organismes du secteur bénévole; a dirigé la stratégie de mobilisation, exploité un bureau des conférenciers et conçu du matériel de communication destiné à tenir le secteur informé; et a appuyé l'organisme de gouvernance du secteur, le GDSBC. Le SISBC disposait d'un budget plus modeste que le GTSB et d'un moins grand nombre d'employés, mais il est tout de même parvenu à échelonner le budget efficacement de manière à couvrir une grande étendue d'activités.

39 La période limitée des nominations au GTSB était précisée dans les communiqués au personnel (voir les dossiers de l'ISBC).

40 Voir aussi SISBC, « Rapport final », préparé pour l'ISBC, 2003.

Le secrétariat appuyait les travaux du GDSBC et relevait de ce dernier, qui lui servait plus ou moins de conseil d'administration et qui était financé à même le budget de l'ISBC en vertu d'un accord de contribution conclu entre Patrimoine canadien et un organisme bénévole hôte, le Regroupement des organisations nationales bénévoles (ONB)⁴¹.

Secrétariats des tables

Le fonctionnement, la culture et l'efficacité des secrétariats affectés à chaque Table ont beaucoup varié. Les secrétariats étaient principalement formés d'employés du gouvernement, même si plusieurs ont également embauché un membre du secteur bénévole⁴². Les participants des tables conjointes ont souligné un thème récurrent : du personnel adéquat, compétent et possédant la bonne combinaison de compétences a grandement contribué à la réussite de leurs travaux.

Si les secrétariats des tables éprouvaient des problèmes, ceux-ci étaient principalement imputables au fait que le personnel n'était pas recruté assez tôt ou qu'il l'était en nombre insuffisant ou encore qu'il était d'un niveau trop subalterne. Les membres de plusieurs tables ont laissé entendre que le genre de personnel recruté ne venait pas compléter harmonieusement le style de travail des tables conjointes. Plus particulièrement, si une Table conjointe s'efforçait de travailler comme un conseil d'administration, la Table aurait eu avantage à avoir l'équivalent d'un directeur général parmi les employés. Peu de ministères ont recruté des employés à ce niveau pour les tables conjointes.

La clarté de la relation du secrétariat avec la table conjointe a également eu des incidences sur les relations de travail. Dans la plupart des cas, ces relations étaient complexes de par la nature décentralisée de l'ISBC. Comme les ministères détenaient les fonds, ils étaient théoriquement responsables du personnel (autre que le GTSB et le SISBC); les membres du personnel n'étaient pas des employés des tables conjointes proprement dits. Les situations favorisant davantage l'efficacité semblent être celles où le secrétariat était perçu comme travaillant pour la table conjointe plutôt que pour le ministère ou quand on avait l'impression de jouir d'une certaine indépendance. Cela a particulièrement bien fonctionné dans le cas de la TCCR. Même si la plupart des employés étaient des fonctionnaires à l'ADRC, les membres de la Table avaient la forte impression que le secrétariat travaillait pour eux et qu'il constituait un complément appréciable à la compétence et à la conscience professionnelle du personnel, compte tenu de la nature technique du matériel et du volume de documents produits à l'intention de la Table.

En dernier lieu, au cours des entrevues, on a souligné à maintes reprises qu'il y avait relativement peu de liens entre les secrétariats des diverses tables et peu d'occasions pour eux d'apprendre les uns des autres. On n'a donc pas tiré parti de la synergie possible entre les tables. Le SISBC et, plus tard, le GTSB ont organisé des réunions conjointes des secrétariats, qui, d'après les membres du personnel, ont été fort utiles. Comme ils étaient très occupés par les travaux de leurs propres tables, ils ne pouvaient cependant pas consacrer beaucoup d'attention à

41 On a procédé au recrutement du personnel pour le SISBC à la faveur d'un appel de candidatures, du personnel contractuel étant embauché pour une période déterminée, forcément limitée à la durée de vie du secrétariat.

42 Par exemple, la TCMA a décidé dès le début d'avoir une personne du secteur bénévole au sein de l'équipe du personnel (travaillant à un accord sur les échanges) et a, par la suite, ajouté une deuxième personne. La TCA et la TCCR ont également ajouté chacune un membre du secteur. Les autres n'avaient que du personnel du gouvernement avec des employés du SISBC assumant un rôle de liaison.

la situation dans son ensemble. Comme les tables conjointes et les autres mécanismes ont été mis sur pied de façon à être relativement autonomes, certains ont clairement mentionné qu'ils ne voulaient pas faire l'objet d'un traitement exagéré de la part du centre.

Solutions de rechange

Le processus se serait-il mieux déroulé s'il n'y avait eu qu'un seul secrétariat pour toutes les tables? Selon une opinion minoritaire, du point de vue de l'efficacité, un secrétariat unique aurait pu alléger une partie des exigences liées à la communication et à la coordination. Selon ce scénario, il aurait cependant fallu écarter un certain nombre de questions logistiques, et même les répondants qui appuient sans réserve cette approche n'avaient aucune recommandation à formuler quant au fonctionnement d'un secrétariat combiné. La majorité était d'avis qu'un secrétariat distinct pour le secteur a contribué à « relier le secteur bénévole à l'ISBC » et à lui permettre de participer pleinement. On aurait pu trouver un terrain d'entente : prévoir un secrétariat du côté du gouvernement et un secrétariat du côté du secteur bénévole, logés dans les mêmes locaux, où les membres des tables conjointes auraient agi comme un ensemble de groupes directeurs conjoints.

Qui représente le secteur bénévole et le gouvernement du Canada?

Modèles de représentation

Dans une initiative visant à rassembler le secteur bénévole en tant que secteur et le gouvernement du Canada, dans son ensemble, qui représente chaque groupe et parle au nom de chaque groupe? Il est inévitablement plus complexe de répondre à cette question pour le secteur bénévole que pour le gouvernement.

La représentation directe et la mobilisation de la diversité du secteur bénévole pouvaient se réaliser de deux manières différentes. D'abord en se concentrant sur les organisations comme les groupes représentatifs. Dans ce modèle, les participants directs seraient les organismes-cadres nationaux ou régionaux, qui représentent les affiliations et les groupes élargis et sur lesquels on s'appuierait afin qu'ils aient recours à leurs réseaux pour mobiliser la vaste diversité des membres du secteur et rendre des comptes à ce dernier⁴³. Un autre modèle consisterait à mettre l'accent sur les personnes en faisant participer au processus un groupe de personnes qui représentent collectivement un vaste échantillon représentatif du secteur bénévole. On ne peut affirmer qu'une approche est meilleure qu'une autre, car cela dépend du but visé. Toutefois, il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle réalise la même chose.

L'ISBC a explicitement choisi le dernier modèle. Il est compatible avec la manière dont bon nombre de ministères fédéraux organisent des consultations et donnent suite aux préoccupations

43 Cette approche a été utilisée dans les administrations du R.-U. pour la mise au point de Compacts. En Angleterre, par exemple, un groupe de travail constitué des principaux organismes-cadres nationaux a travaillé collectivement et conçu le conseil national des organismes bénévoles (National Council of Voluntary Organizations) comme responsable de la mise au point de Compact.

soulevées par les ministres dans le rapport *Travailler ensemble* concernant la diversité de la représentation. L'hypothèse sous-jacente était la suivante : « Les accords et les initiatives découlant du processus seront plus solidement fondés sur les valeurs et les points de vue du secteur et les refléteront si bon nombre de membres du secteur y participent »⁴⁴. [Traduction]

Il incombait au secteur bénévole de veiller à la participation d'un échantillon représentatif du secteur. On a confié à un comité de sélection indépendant, composé de quatre personnes, la tâche de garantir un processus de nomination ouvert et inclusif et de sélectionner les candidats à partir d'un segment très vaste du secteur bénévole pour servir aux diverses tables conjointes et agir à titre de coprésidents. On a dressé une liste de critères de sélection et défini des catégories de représentation de manière à ce que, dans l'ensemble, le processus englobe des gens de toutes les régions du pays, provenant de petites et grandes organisations, des régions rurales et urbaines et de nombreux domaines⁴⁵.

Du côté du gouvernement, le but exprimé consistait à faire participer un large éventail de ministères et de régions, même si les critères de représentation étaient moins explicites. Le processus de sélection s'est effectué à l'interne; les ministères proposaient au Comité directeur des ADM les nominations pour les membres devant siéger aux tables. On voulait que les participants du gouvernement occupent surtout un poste au niveau de SMA, particulièrement pour la TCA et le CCC, où ce critère était cité. Les fonctionnaires devaient assumer simultanément trois rôles aux tables conjointes : celui de particuliers participant à des délibérations avec les collègues dans un esprit de respect mutuel, de transparence et de recherche de consensus; celui de représentants de leur ministère puisqu'ils assumaient une double responsabilité envers leurs tables conjointes et envers leurs gestionnaires au gouvernement; et celui de représentants du gouvernement fédéral dans son ensemble, mettant de côté les programmes ministériels⁴⁶. L'attente énoncée était qu'ils assisteraient régulièrement aux réunions et participeraient activement et qu'une règle de « non-remplacement » serait en vigueur.

Représentation réelle

Dans quelle mesure le processus a-t-il atteint son but souhaité, à savoir obtenir un vaste échantillon représentatif?

Un aspect remarquable du processus avait trait au niveau d'intérêt dans le secteur. L'appel de candidatures a obtenu un taux de réponse énorme : plus de 1 000 candidatures. En soumettant leurs candidatures, les gens pouvaient indiquer leurs intérêts pour des sujets particuliers qui correspondaient de façon générale au mandat de chaque table conjointe. La liste comprenait la défense des intérêts et le financement comme domaines éventuels, même s'ils n'allaient pas faire l'objet de délibérations conjointes. La forte réponse des gens souhaitant participer aux mécanismes qui traitaient de ces sujets dénote l'importance de ceux-ci pour le secteur. Les dirigeants du secteur ont donc décidé de créer les deux seuls groupes de travail du secteur chargés de s'occuper de la défense des intérêts et du financement.

44 Universalia, « Lignes directrices pour le Comité de sélection indépendant », 2000, p. 1.

45 Les critères relatifs aux participants étaient les suivants : une personne occupant un poste de niveau supérieur (un directeur général ou un président de conseil actuel ou passé ou possédant au moins 15 ans d'expérience dans le secteur); une bonne sensibilisation aux enjeux et points de vue du secteur bénévole dans son ensemble et une bonne compréhension de celles-ci; être disposé à consacrer le temps nécessaire; et connaître le contexte ayant mené à l'ISBC.

46 GTSB, « Roles and Responsibilities of Government Representatives Participating in the Voluntary Sector Initiative (VSI) Joint Tables », dossiers de l'ISBC, n° 83.

Le secteur bénévole en est arrivé à un degré raisonnable de représentation au sein des tables conjointes et des groupes de travail, malgré quelques écarts importants. La liste de 65 candidats sélectionnés couvrait toutes les régions du pays (à l'exception du Nunavut) et comprenait des particuliers provenant des grands organismes nationaux ainsi que des petits et moyens organismes locaux⁴⁷. La liste originale comprenait des représentants de 24 organisations nationales, 36 femmes et 27 hommes (avec deux postes vacants). Les écarts manifestes étaient liés aux collectivités autochtones et ethnoculturelles, avec un seul participant pour chacune. Même si des femmes ont été choisies, aucun *groupe* féminin n'était représenté, pas plus que les groupes de lutte contre la pauvreté et les groupes de lesbiennes et d'homosexuels. En outre, on comptait relativement peu de bénévoles (même si les membres du personnel des organismes bénévoles sont souvent des bénévoles également) et très peu de représentants des petits organismes communautaires sélectionnés.

Les participants (N = 59) avaient l'impression que l'ampleur de la participation, comme en font foi les membres des tables conjointes, était plutôt bonne (évaluée à 6,7 par le gouvernement et à 6,9 par le secteur). Malgré une opinion minoritaire, un faible nombre de participants (à la fois du gouvernement et du secteur) estimaient assez fortement que la représentation du secteur n'incluait pas une représentation adéquate de tous les petits groupes de base populaires. Les personnes issues des petites organisations qui n'avaient pas participé au processus antérieur *Travailler ensemble* étaient le plus susceptibles de se dire préoccupées par le fait que le processus était contrôlé du côté du secteur par des « initiés », principalement des directeurs généraux des grands organismes de bienfaisance nationaux.

Création de groupes de référence

Au début, le GDSBC et le SISBC ont convenu qu'il y avait lieu d'élargir la représentation afin d'améliorer celle des membres des collectivités des Autochtones et des minorités visibles⁴⁸. Au printemps 2001, le SISBC a invité un vaste échantillon représentatif des membres de chacune de ces collectivités à se regrouper pour discuter de la manière de combler cet écart. Les membres des deux collectivités ont choisi de créer des groupes de référence et d'inviter autant d'autres membres que possible à se joindre à leur groupe ou à s'y associer⁴⁹. La démarche a donc permis de regrouper 19 membres au sein du Groupe de référence des Autochtones et 18 dans le Groupe de référence des minorités visibles. On tentait ainsi prendre en compte les points de vue de ces collectivités au cœur de l'ISBC⁵⁰.

Même si le fait d'avoir été officiellement reconnu par l'ISBC était considéré comme une victoire, et même s'ils étaient en mesure de permettre à ces collectivités de s'exprimer, les groupes de référence ont été confrontés à des graves difficultés. Ils avaient très peu d'argent, car

47 Un membre issu d'un petit organisme de base populaire dans une région plus éloignée ne s'est jamais présenté aux réunions et a par la suite été remplacé. Une telle situation illustre non seulement le fardeau que représente le temps de déplacement, mais également la difficulté à participer à l'échelle nationale qu'éprouvaient un certain nombre de personnes provenant des organismes communautaires.

48 Table ronde du secteur bénévole, « Compte rendu de la réunion du 17 septembre 2000 ».

49 La sélection des membres des groupes de référence s'est donc déroulée de manière relativement non officielle selon l'auto-sélection ou des invitations lancées aux personnes connues des membres du GDSBC, du personnel du SISBC et des membres de chacune de ces collectivités que le SISBC avait consultés à l'origine.

50 En outre, on a effectué des recherches et mené des consultations à propos des petits organismes et du double point de vue des hommes et des femmes.

leur financement provenait du budget existant du SISBC et peu de temps pour faire des choses en raison de leur arrivée tardive dans le processus. Bien qu'ils aient travaillé en étroite collaboration avec le SISBC, les membres des groupes de référence avaient généralement l'impression de ne participer que marginalement à l'ISBC élargie. Les tables conjointes et les autres composantes n'ont pas cherché à tisser des liens avec eux, et lorsque les membres des groupes de référence ont essayé de se joindre aux tables, ils ne pouvaient y participer qu'à titre d'observateurs.

Autre difficulté sous-jacente pour les groupes de référence : ils avaient été créés afin de combler un écart que de tels groupes peuvent rarement arriver à combler. Tout seul, le rôle habituel d'un groupe de référence consiste à rassembler les intervenants clés ayant un intérêt à l'égard de la question politique qui, en tant que groupe, travailleront parallèlement au processus et formuleront des commentaires et donneront des conseils en cours de route. L'expérience de l'ISBC était plutôt différente. La mise sur pied des groupes de référence visait principalement à atténuer la sous-représentation de certaines collectivités dans la composition des participants sectoriels au processus. En ce sens, ils ont assumé une responsabilité beaucoup plus large que le groupe de référence normal. Des consultations, financées à même les ressources de la TCA, ont également eu lieu auprès des collectivités élargies des Autochtones et des minorités visibles, mais, dans ce dernier cas, on avait particulièrement l'impression que les organisations hôtes de ces événements ne communiquaient pas assez bien pour que ces consultations soient largement inclusives.

En général, les membres étaient d'avis que la création des groupes de référence avait soulevé des attentes dans leur collectivité, mais qu'ils n'avaient aucun résultat concret à présenter, de façon réaliste. Il semble évident que les groupes de référence auraient dû participer plus efficacement, en dépit du fait que l'absence de financement initial à leur intention et que leur arrivée tardive dans le processus ont compliqué la situation. De plus, les autres mécanismes de participation de ces collectivités n'étaient pas aussi bien élaborés qu'ils auraient pu l'être. Comme le soulignent les entrevues, plusieurs choses auraient pu être faites différemment.

- On aurait pu créer les groupes de référence plus tôt, leur attribuer plus de ressources et définir leurs mandats plus clairement.
- La responsabilité de promouvoir la pleine participation des collectivités des Autochtones et des minorités visibles aurait pu être perçue comme une responsabilité conjointe du gouvernement et du secteur bénévole au lieu d'être confiée uniquement au secteur.
- On aurait pu assurer une meilleure communication entre les groupes de référence et les autres composantes du processus, y compris de meilleurs moyens pour communiquer leurs préoccupations à l'intérieur de l'ISBC afin qu'ils puissent engager le dialogue, de manière plus globale.

Leur participation a eu une conséquence positive, puisque le Groupe de référence des Autochtones a créé un organisme permanent, la *National Aboriginal Voluntary Organization*, qui en est à l'étape de la mise sur pied et qui pourrait faire mieux entendre le secteur bénévole autochtone.

Participation du Québec

Au départ, on recensait dix participants du secteur bénévole provenant du Québec. Au cours de l'ISBC, plusieurs de ces membres ont démissionné, la représentation du Québec a donc diminué considérablement, et le président du GRM en a pris note. Une fois que l'ISBC a eu le vent dans les voiles, il était difficile de corriger la situation, puisque la représentation avait été établie au début du processus. La perception selon laquelle le processus de l'ISBC était fondé sur un « modèle canadien anglais » n'a pas contribué à la participation du Québec : souvent, la langue utilisée dans les documents n'était guère évocatrice au Québec; bon nombre des participants du Québec se sentaient passablement isolés; la langue de travail étant l'anglais; et les processus de consultation n'ont pas eu recours, de manière efficace, aux réseaux provinciaux du Québec.

De surcroît, avaient lieu en même temps les négociations avec le gouvernement provincial dans l'espoir d'élaborer une politique de reconnaissance et de soutien pour le secteur communautaire qui servirait les mêmes fins que l'Accord. Au Québec, de nombreux organismes estimaient qu'il était préférable d'investir leur temps dans ces négociations et, partant, l'ISBC n'a pas pu faire appel aux principaux intervenants du Québec ni les mobiliser.

Représentation du gouvernement

Du côté du gouvernement, la représentation n'a jamais constitué un enjeu aussi important que pour le secteur bénévole, peut-être parce qu'il était possible pour les ministères et les régions d'être représentés par les hiérarchies verticales. Un grand nombre de ministères fédéraux (23 au total) ont participé à l'ISBC, en siégeant aux tables conjointes. La représentation régionale constituait cependant un point faible, car on n'y retrouvait qu'un seul participant du gouvernement à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Comme l'a expliqué un haut fonctionnaire, le processus était « centré à Ottawa ». En outre, les directeurs généraux étaient les principaux participants aux tables conjointes (à l'exception du CCC et de la TCA) plutôt que les SMA, comme prévu.

Même si on avait jeté les bases de la représentation au début du processus, le taux de roulement des participants était très élevé, particulièrement du côté du gouvernement, comme on l'exposera dans le prochain chapitre. Il était devenu problématique de garantir la représentation lorsqu'une personne partait en cours de route, car il n'y avait aucune mesure systématique visant à garantir la représentation permanente, particulièrement pour le gouvernement. Lorsqu'un fonctionnaire partait, il incombait au coprésident du gouvernement à la table de trouver un remplaçant, d'où la possibilité que la sélection reflète mieux les préférences du président que du gouvernement en tant qu'entité constituée. Cette situation posait moins de problèmes pour le secteur bénévole puisqu'il disposait d'une banque de 1 000 noms (les personnes qui avaient été initialement nommées) vers laquelle il pouvait se tourner pour trouver des remplaçants.

Continuité du processus Travailler ensemble

La représentation comportait une autre dimension, celle de la continuité des membres depuis ceux ayant participé aux tables conjointes du processus *Travailler ensemble*. Seulement 13 membres (environ 12 %) des tables conjointes de l'ISBC avaient déjà servi (sept du secteur bénévole et six du gouvernement). Le nombre élevé de nouveaux venus avait un double effet :

d'une part, ils apportaient des idées fraîches et étaient très enthousiastes; d'autre part, la compréhension commune du mandat – à propos duquel les questions étaient en suspens et avaient été déposées à la Table – s'en trouvait amoindrie. Bon nombre de personnes ne se sentaient pas liées par les recommandations du rapport *Travailler ensemble* comme point de départ des travaux de leur table conjointe de l'ISBC, et ils ont donc consacré du temps à redéfinir et à remanier les mandats et les options. Résultat : on a perdu du temps et couvert de nouveau une partie du travail de base.

Concessions au chapitre de la représentation

Dans le meilleur des scénarios, il aurait été difficile d'obtenir un échantillon pleinement représentatif du secteur bénévole à l'ISBC qui aurait plu à tous. Même si le processus n'a pas rejoint, du moins initialement, les collectivités des Autochtones et des minorités visibles et qu'il n'a pas assuré une forte participation du Québec, il englobait une diversité appréciable de participants provenant de différentes parties du secteur bénévole. Il faut reconnaître que la nature même de l'approche suppose des concessions importantes. Ces compromis touchaient la représentation, d'une part, et le leadership et la capacité de participation, d'autre part.

L'approche de l'échantillon représentatif du secteur (participation des particuliers représentant différentes régions, parties du secteur et grandes et petites organisations, etc.) comporte un avantage : comme elle fait participer un large éventail de personnes, sa diversité est visible. En ce sens, le processus ne semble pas élitiste, comme pourraient sembler l'être les échanges avec un ensemble plus modeste de grandes organisations, et il constitue donc l'approche la moins risquée sur le plan politique.

L'inconvénient de cette approche découle principalement du fait que la représentation revient à la personne et non pas à l'organisation. Théoriquement, le candidat idéal serait celui qui pourrait couvrir plusieurs « catégories » – par exemple, la région, la langue, le sexe et la capacité (ou l'incapacité). Même si cela peut paraître adéquat en théorie, il y a peu de liens entre ces qualités personnelles et la capacité individuelle d'énoncer réellement les intérêts et de créer des liens avec un ou l'autre de ces groupes. Il peut également n'y avoir aucune attente ni capacité quant au devoir de rendre des comptes à ces groupes. « Incontestablement, ce qui est plus important tient non pas tant aux représentants qu'à la façon dont ils sont élus et dont ils sont responsables envers leur collectivité locale et à la manière dont ces dernières les informent »⁵¹. [Traduction] Voilà l'avantage des organisations.

Le deuxième problème, c'est que l'approche de l'échantillon représentatif ne permet pas forcément de regrouper à la table des gens possédant les compétences et le leadership voulus en matière de politiques. Comme l'ont souligné certains participants, l'approche directe axée sur la diversité peut « convenir si les participants devaient fournir une rétroaction, mais pas s'ils devaient diriger le processus ». [Traduction] À plusieurs tables conjointes, on a souvent indiqué que les représentants des petites organisations qui ne possédaient pas d'expérience dans l'élaboration des politiques ou dans la collaboration avec le gouvernement fédéral n'étaient souvent pas à la hauteur et ne pouvaient pas contribuer efficacement.

51 Marilyn Taylor, *Public Policy in the Community*, Basingstoke, R.-U., Palgrave, 2003, p. 186.

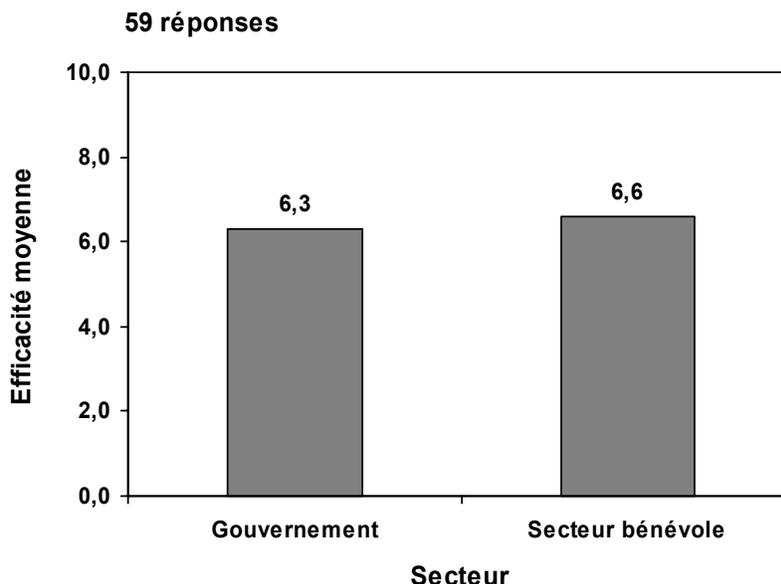
Conception de la structure

Dans quelle mesure la conception de la structure globale de l'ISBC a-t-elle permis au processus de se dérouler efficacement? À n'en pas douter, ce sont les participants eux-mêmes qui sont le mieux placés pour évaluer cet aspect. Dans la présente section, l'accent est mis sur l'évaluation générale des structures.

Perception de la structure

Les participants du gouvernement ont attribué une note moyenne de 6,3 et ceux du secteur bénévole, une note de 6,6 sur 10 pour la conception de la structure globale de l'ISBC. D'après les commentaires portant davantage sur la qualité, ces évaluations embrouillent des points de vue passablement différents sur les mécanismes conjoints par rapport à l'ensemble de la structure.

FIGURE 4.6
Structure



L'idée des tables conjointes plaisait à la plupart des participants du gouvernement et du secteur bénévole. On a, à plusieurs reprises, souligné que les tables conjointes facilitaient la discussion franche et libre et contribuaient à renforcer la compréhension mutuelle.

Lorsque les participants ont jeté un coup d'œil à la conception de l'ISBC dans son ensemble, ils se sont toutefois dits frustrés de sa complexité. Les participants du gouvernement et du secteur bénévole, dans une mesure plus ou moins égale, ont souligné que la conception de la structure était « lourde et encombrante »; « trop complexe, trop organisée »; « une bureaucratie qui s'emballait, et nous avons réussi malgré tout ». [Traduction] Le « graphique à bulles » (voir la figure 3.1) rendait particulièrement bien compte de cette complexité, et au moins six participants ont mentionné qu'il illustrait la lourdeur des mécanismes en cause. Comme l'a souligné un répondant : « J'ai su que lorsque j'ai vu le graphique à bulles, nous aurions des ennuis ». [Traduction]

La complexité de l'ISBC était largement imputable à son caractère décentralisé. Tout simplement, une structure plus élaborée signifie plus de processus. Comme les tables conjointes « appartenaient » aux ministères, ni le CCC ni aucun autre organisme central ne pouvaient diriger le processus; ils ne pouvaient que le surveiller. Ainsi, on a eu le sentiment général de consacrer trop de temps au processus – coordonner, communiquer, gérer le cheminement de l'information, etc.

Bon nombre de participants ont indiqué qu'ils auraient structuré différemment l'ISBC afin de la simplifier. Peu d'entre eux ont toutefois suggéré des idées concrètes quant à une autre structure. On aurait peut-être pu, entre autres, s'en tenir à la conception initiale, qui prévoyait un comité directeur conjoint dont relevaient divers groupes de travail, mais à un nombre moins élevé de tables conjointes. Si les coprésidents des tables conjointes avaient siégé au CCC, cela aurait pu se traduire par des liens plus forts entre le centre et les composantes. Il ne semble cependant pas y avoir de solutions faciles.

Conclusion

Les paramètres structurels de l'Initiative déterminent en grande partie la mesure selon laquelle elle respectera les principes de clarté et de réalisme de l'objet et l'établissement de dispositions. La présente analyse laisse supposer que l'ISBC a satisfait à ces exigences de diverses manières. Relativement à l'objet, le vaste mandat donnait l'impression que l'Initiative semblait floue et qu'elle se prêtait à une certaine interprétation de la part des différents groupes de participants. Même si les dispositions étaient rigoureusement définies du fait qu'elles bénéficiaient d'un soutien adéquat au chapitre des finances et du personnel, leur complexité exigeait un processus plus élaboré, imposant souvent un fardeau au soutien du secrétariat et créant le sentiment d'une bureaucratie excessive.

Chapitre 5

La dimension verticale : Gérer la collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole

« Ce sont rarement les mécanismes qui règlent les problèmes. Les facteurs humains revêtent davantage d'importance. »

CCG, *De l'effort héroïque au travail quotidien*, 2002, p. 25.

Introduction

À la fois initiative de collaboration et initiative décentralisée au sein du gouvernement, l'ISBC mettait en jeu des processus reliés au travail conjoint *entre* le secteur bénévole et le gouvernement : la gestion horizontale *entre* les différentes composantes de l'Initiative et la mobilisation des intervenants *au-delà* des participants immédiats. Assurer le leadership, la gouvernance et la responsabilisation pour l'ensemble de l'Initiative a fait ressortir avec acuité quelques-unes des difficultés consistant à faire cadrer les structures unidimensionnelles du secteur bénévole avec la filière hiérarchique verticale du gouvernement. Dans le présent chapitre, on examine les aspects opérationnels des éléments de collaboration de l'ISBC qui mettaient l'accent sur les tables conjointes et les autres mécanismes conjoints, notamment :

- comprendre les différences culturelles et les rapports de pouvoir et savoir comment manœuvrer;
- amener les gens à participer au processus et à maintenir leur engagement à son égard;
- adopter les styles de travail appropriés empreints de collégialité pour l'exécution du travail.

Composer avec les différences culturelles et les injustices en matière de pouvoir

« Travailler ensemble peut composer des avantages importants. Même si une initiative conjointe procure des avantages, il faut l'entreprendre en comprenant le déséquilibre des pouvoirs existants. Alors, le secteur bénévole n'est pas un intervenant à parts égales, mais cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas nous associer, mais nous devons nourrir des attentes réalistes à cet égard. »
[Traduction]

Coprésident du secteur bénévole, Table conjointe de l'ISBC.

Différences culturelles

Les différences culturelles entre des partenaires sont des obstacles fréquents qu'il faut surmonter, particulièrement si les partenaires sont aussi différents que le gouvernement fédéral et le secteur bénévole. De par leur nature, les gouvernements sont prudents et liés par la législation. Les voies hiérarchiques sont très structurées, les procédures réglementées de près et les conventions largement reconnues. Si le gouvernement met en place le financement et en assume ensuite la responsabilisation, un déséquilibre des pouvoirs peut se produire⁵². Même si le secteur bénévole fait également face à ses propres responsabilités, à la fois au chapitre des finances et des résultats stratégiques, les normes et procédures établies à cet égard diffèrent de celles du gouvernement et varient souvent d'un secteur à l'autre.

Ni les différences culturelles ni les déséquilibres des pouvoirs ne doivent cependant entraver les travaux en partenariat⁵³. Dans le cas de l'ISBC, les deux étaient parfois source de frustrations, mais ils n'ont pas menacé le processus.

Grâce au dialogue et à l'interaction, il est devenu rapidement évident que les gens réellement en cause n'étaient pas si différents. Le secteur bénévole s'est rendu compte que bon nombre des fonctionnaires étaient également bénévoles. Les fonctionnaires ont appris qu'un bon nombre des représentants du secteur bénévole exploitaient de grandes organisations et assumaient des niveaux de responsabilité équivalents aux leurs. À bien des égards, les représentants du secteur bénévole qui exploitent de grandes organisations avaient plus de choses en commun avec leurs homologues fédéraux qu'avec les représentants du secteur provenant de petites organisations. Du coup, on a pu combler facilement les différences culturelles individuelles.

D'autres différences importantes persistaient à un niveau supérieur, systémique. Les représentants du gouvernement ont souligné que le secteur bénévole ne parle pas d'une seule voix. Il est toutefois probablement irréaliste de s'attendre à ce que ce secteur, comprenant quelque 175 000 organisations, obtienne une opinion générale sur chaque question, particulièrement lorsque la diversité est explicitement intégrée au modèle de représentation. Le GDSBC, qui assumait le rôle de leadership collectif pour le secteur, est largement reconnu par les participants du secteur bénévole et ceux du gouvernement, comme ayant efficacement présenté une position relativement unifiée sur les grandes questions.

Il est également apparu que, bien que le gouvernement puisse en arriver plus rapidement à une position officielle unique, celle-ci comporte également des différences considérables. Plusieurs participants du secteur bénévole ont notamment mentionné que la chose la plus importante qu'ils aient apprise concernait le pouvoir du ministère des Finances et sa position protectionniste à l'égard du pouvoir unique de son ministre de recommander des modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Aussi, il était donc plus difficile pour les représentants des Finances que pour les autres fonctionnaires de participer, en tant que personnes, plutôt qu'en tant que représentants de leur ministre, ce qui a donné l'impression à certaines tables que le Ministère anticipait certaines discussions. Aurait-on pu atténuer ces tensions dès le début? Comme le rôle des Finances n'est pas susceptible de changer, une discussion préliminaire avec les membres des

52 Marilyn Taylor, « Partnership between Government and Voluntary Organisations », *Foundations*, décembre 1997. Disponible à <http://www.jrf.org.uk>, Associés de recherche Ekos Inc., *Leçons tirées des partenariats*, 1998.

53 Caledon Institute for Social Policy, *Perspectives on Partnership*, Ottawa, Caledon, 1998. Associés de recherche Ekos Inc., *Leçons tirées des partenariats*, 1998.

tables conjointes (notamment la TCCR et la TCA ainsi que le CCC) ayant trait aux questions pouvant éventuellement empiéter sur la *Loi de l'impôt sur le revenu* aurait pu permettre de mieux comprendre le processus dès le départ.

Les différences culturelles vont souvent des questions de style à l'influence sur les questions opérationnelles concrètes. Un bon exemple de la présence manifeste de la culture dans les différences au chapitre des procédures courantes dans le cadre de l'ISBC avait trait aux différentes approches et lignes directrices sur les déplacements et l'hébergement. Durant les premières semaines de l'Initiative, les représentants de diverses parties du secteur bénévole ont laissé entendre qu'ils veilleraient attentivement à ce que les représentants du secteur aux tables conjointes mènent leurs activités conformément aux normes et valeurs du secteur afin d'optimiser l'avantage découlant de l'ensemble de l'ISBC. On a spécifiquement désigné un domaine, celui des dépenses. On avait l'impression que les valeurs du secteur bénévole exigeaient une approche plus austère à l'égard des dépenses comparativement aux lignes directrices du gouvernement et qu'il y aurait lieu d'élaborer des lignes directrices en matière de dépenses à l'intention de tous les participants. Le SISBC a élaboré un projet de lignes directrices énonçant les procédures recommandées en matière de déplacements, notamment, les allocations minimales pour l'hébergement et les horaires de déplacement adaptés pour tirer profit de tarifs aériens réduits. Les participants du gouvernement devaient forcément suivre les lignes directrices existantes du gouvernement. Faire en sorte que les membres d'une table conjointe donnée mènent leurs activités selon deux ensembles de procédures compliquerait grandement la logistique. À la fin, tous les participants de la plupart des tables conjointes suivaient les lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de déplacements et de dépenses, même si les composantes du secteur – le GDSBC et le SISBC – dirigeaient leurs activités suivant les approches couramment en usage dans le secteur.

Les différences séparant le gouvernement du secteur bénévole n'avaient pas toutes trait à la culture. Un fossé intrinsèque séparait les participants de la région de la capitale nationale et ceux du reste du pays. Tandis que les participants du gouvernement se trouvaient à Ottawa, les représentants du secteur bénévole provenaient, comme prévu, de l'ensemble du pays. Comme la plupart des réunions des tables conjointes avaient lieu à Ottawa, un sous-ensemble des participants du secteur bénévole ont assumé le fardeau du temps de déplacement (en dehors du processus de consultation). Plusieurs des tables conjointes, y compris la TCINB, la TCMA, la TCS et la TCCR, ont tenu leurs réunions dans diverses localités afin de répartir le fardeau des déplacements et pour rencontrer, à l'occasion, les organismes bénévoles locaux; bon nombre des participants ont trouvé la formule avantageuse. Étant donné qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires éprouvaient déjà des problèmes à assister régulièrement aux réunions, les déplacements prolongés pour s'y rendre auraient probablement réduit davantage la fréquence de la participation. L'emplacement et les modalités des réunions ne tiennent pas seulement à l'efficacité, mais ils revêtent également un aspect symbolique, et il faut en tenir compte dans les premières étapes de la conception opérationnelle.

Déséquilibres des pouvoirs

Les questions de culture étaient apparemment réglées plus rapidement que celles des relations de pouvoir, qui étaient fondamentalement systémiques et étaient reliées principalement à la gestion financière et à la responsabilisation.

Comme il était question de fonds publics, le gouvernement fédéral devait naturellement exercer les contrôles pertinents et assumer les responsabilités appropriées quant à l'utilisation qu'on en faisait. Bon nombre des pratiques normalisées et des obligations de gestion financière qui constituaient une seconde nature pour les fonctionnaires semblaient indûment restrictives aux participants du secteur bénévole qui ne les connaissaient pas très bien. Il était très compliqué de comprendre les règles du gouvernement et d'en tenir compte en raison du nombre élevé de ministères concernés, souvent avec des modalités différentes, ce qui donnait l'impression qu'elles étaient « opaques et complexes, particulièrement à l'extérieur du gouvernement »⁵⁴. [Traduction] Au début du processus, le SISBC a proposé une séance d'information d'une demi-journée, à l'intention de l'ensemble des tables, afin d'expliquer les procédures gouvernementales. Il a finalement été décidé que chaque table conjointe veille à l'explication des procédures dans ce domaine particulier. Au mieux, une telle sensibilisation à la gestion financière et aux procédures connexes semble avoir été inégale.

On estimait également que les procédures types du gouvernement influaient sur d'autres domaines, notamment le processus qui consiste à obtenir l'approbation du gouvernement pour les décisions majeures et les traditions en matière de confidentialité. Même si, en général, on peut comprendre que le processus décisionnel et la mise en œuvre exigent plus de temps au gouvernement que dans le secteur bénévole, on l'a fait remarquer souvent durant l'ISBC⁵⁵. Tandis que l'on a fait preuve d'innovation quant au processus d'approbation du Cabinet, on a notamment invité le coprésident du CCC à informer les ministres au sujet du MC en novembre 2001, le BCP travaillait généralement selon les normes traditionnelles du gouvernement en matière de confidentialité. Partant, bon nombre de fonctionnaires ont été confrontés à un problème, car ils étaient incertains de ce qu'ils pouvaient communiquer ou non dans le contexte des discussions tenues aux tables conjointes.

La crise qu'a connue la TCCR était directement liée au respect des conventions de protection du caractère secret concernant le contenu d'un MC. L'expérience de l'INB illustre également quelques-unes des difficultés découlant de la nécessité de respecter les exigences du gouvernement en matière de confidentialité de l'information, même dans le contexte d'un processus de collaboration. On devait utiliser les recommandations de l'INB dans la rédaction du MC concernant l'Initiative canadienne sur le bénévolat au cours de l'automne de 2001. Lorsque le moment est venu de rédiger le MC, le processus est naturellement devenu très confidentiel, et son contenu ne pouvait pas être partagé, même pas avec les membres de la Table conjointe. La plupart des membres de la Table conjointe ont donc vu la dernière ébauche de leur rapport en même temps qu'il a été diffusé au public.

La solution apparemment facile aux problèmes découlant des procédures opérationnelles normalisées et des règles du gouvernement concernant la gestion financière et l'approbation ministérielle consiste à dire : « Vous n'avez qu'à contourner les règles ». Il s'agit cependant d'une solution peu réaliste. Les normes gouvernementales en matière de responsabilisation continueront d'exiger la conformité avec certaines procédures normalisées. On aurait pu mieux comprendre les règles et limites, quant aux endroits où il aurait pu y avoir une souplesse et là où il était impossible d'en avoir, grâce à une meilleure communication dès le début. Une séance d'une demi-journée à l'intention des membres de la Table conjointe au début du processus aurait

54 SISBC, « Rapport final », 2003, p. 9.

55 SISBC, « Rapport final », 2003, p. 9.

permis de dissiper en partie la confusion et d'atténuer la frustration, plus tard, lorsqu'ils se butaient à des procédures types. Dans certains domaines, cependant, comme les conventions en matière de confidentialité, on aurait pu faire preuve de plus de souplesse. Il serait utile d'examiner à quel endroit on pourrait offrir plus de souplesse dans les initiatives concertées, mais le secteur bénévole doit s'attendre à relativement peu de changements.

Participation et engagement

Même si l'ISBC était axée sur le secteur bénévole et le gouvernement du Canada, en tant qu'entité globale, c'est aux gens et non pas aux secteurs que l'on doit le processus réel d'établissement de relations. La force de l'engagement personnel à l'égard du fonctionnement du processus de l'ISBC de la part des fonctionnaires et des représentants du secteur bénévole qui siégeaient aux tables conjointes est un facteur clé de la réussite de l'ISBC.

L'importance de ce facteur concernant la réussite de la collaboration mérite une analyse approfondie des quatre aspects de la participation :

- la motivation;
- le temps consacré;
- la clarté du rôle et le conflit de rôles;
- la continuité de la participation.

Motivations : Pourquoi les gens ont participé

Il est fort utile de comprendre les raisons pour lesquelles les gens ont participé à une Initiative qui exige beaucoup de temps afin de concevoir des mesures d'incitation appropriées dans les initiatives horizontales futures.

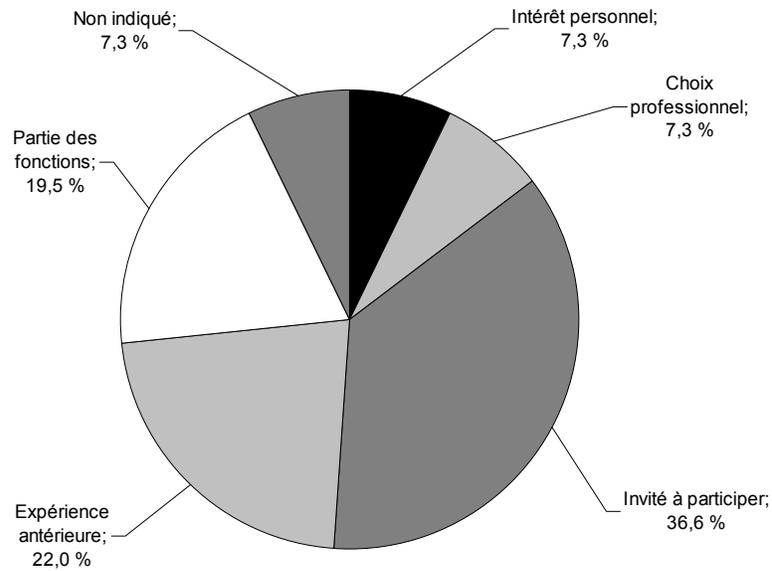
Les fonctionnaires en sont venus à participer aux tables conjointes et aux autres mécanismes par des voies passablement différentes de celles du secteur bénévole. Dans la plupart des cas, les superviseurs invitaient leurs fonctionnaires à participer lorsque les travaux étaient étroitement liés au mandat ministériel. Les représentants du secteur bénévole étaient nommés (ou posaient leur candidature) pour être ensuite sélectionnés par un comité indépendant, qui avait pour tâche de créer un vaste échantillon représentatif du secteur.

Si on compare les raisons pour lesquelles les participants ont décidé de prendre part à l'ISBC, il n'est donc pas étonnant que les représentants du secteur bénévole aient mentionné un intérêt personnel, tandis que les fonctionnaires ont dit que cela faisait partie de leurs fonctions ou qu'on leur a demandé d'y participer. Il est toutefois intéressant de constater que la plupart des fonctionnaires n'ont pas vu leur participation à l'ISBC simplement comme faisant partie de leurs fonctions. Bon nombre ont plutôt indiqué avoir demandé à leurs supérieurs de pouvoir participer étant donné leur intérêt personnel ou leur expérience antérieure auprès du secteur. De même, dans le secteur bénévole, bon nombre de représentants l'ont fait parce que d'autres leur ont demandé, bien que ce ne soit pas forcément leurs superviseurs immédiats.

Ce genre de motivation constitue une bonne nouvelle pour toute collaboration future, particulièrement pour la fonction publique, car elle fait preuve d'une volonté de participer à de telles activités qui transcendent le simple professionnalisme.

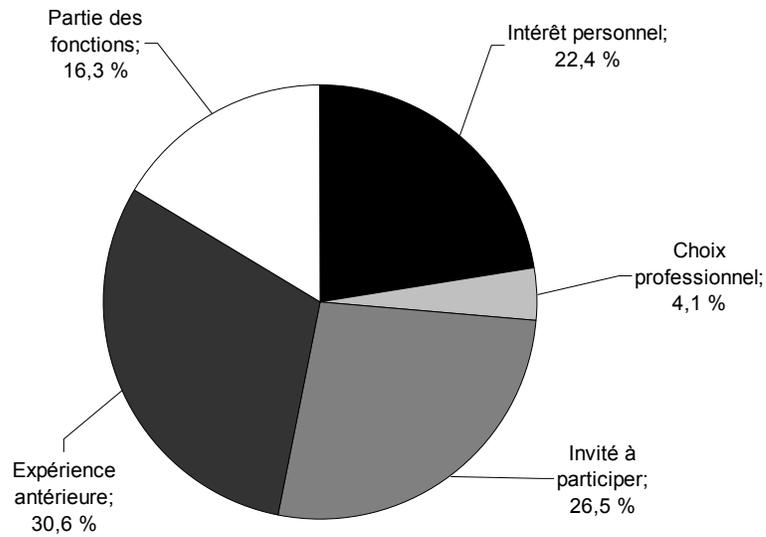
FIGURES 5.1 et 5.2
Motivation pour participer à l'ISBC

Secteur du gouvernement



Motivation pour participer à l'ISBC

Secteur bénévole



Temps consacré

Dans toute forme de collaboration, la participation soutenue est en partie tributaire de la capacité des participants de gérer le temps requis tout en satisfaisant tout de même aux exigences de leur poste à temps plein. Si les participants estiment que le processus exige trop de temps, cela dénote que le processus comporte d'importantes pratiques non efficaces.

Dans le cadre du processus de sélection, on a indiqué aux participants du secteur bénévole le temps qu'ils devaient s'attendre à consacrer à l'ISBC : deux jours par mois pendant 12 à 18 mois comme membres d'une table conjointe; quatre jours par mois comme membres du CCC; et trois jours par mois comme coprésidents d'une table conjointe⁵⁶. Les fonctionnaires ont peut-être reçu des indications moins uniformes, car ils n'ont pas obtenu de lignes directrices écrites relativement au temps à consacrer, même si la plupart ont été informés individuellement.

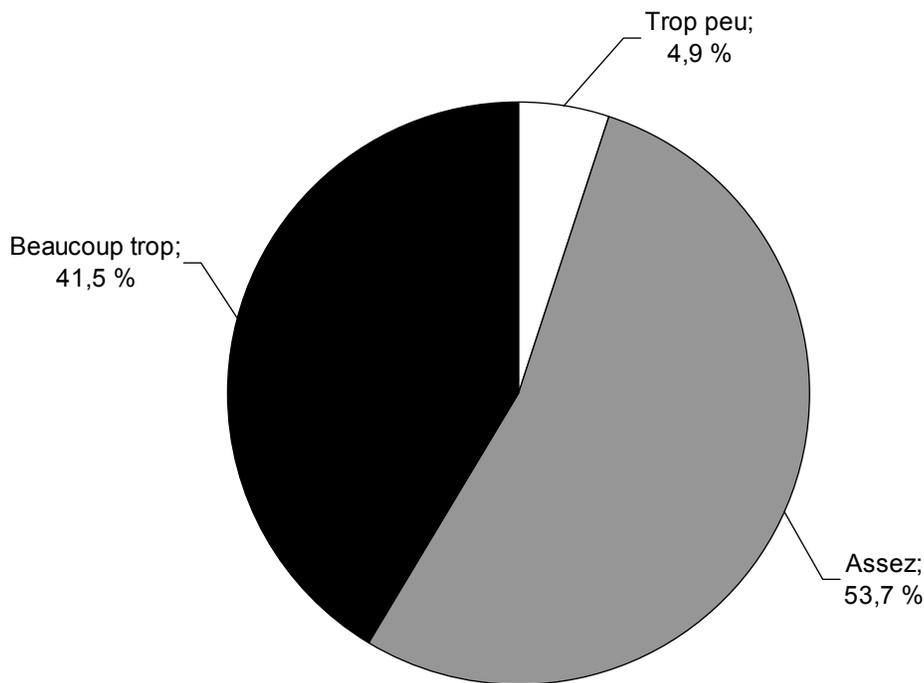
Le temps que les participants (à l'exclusion du personnel) disaient consacrer à l'ISBC variait énormément, allant de cinq à 160 heures (à peine une demi-journée à 20 jours) par mois. À l'extrémité supérieure de cette échelle, cela devenait presque un emploi à temps plein en soi. Le temps requis dépendait, dans une grande mesure, de la table conjointe, du groupe ou du mécanisme auquel les gens participaient et du rôle qu'ils y assumaient. Naturellement, on exigeait plus de temps de la part des coprésidents, qui étaient également membres du GDSBC et des comités des SMA que des autres participants.

Toutefois, la question essentielle a trait non pas tant au temps réel consacré qu'à la pertinence réputée du temps consacré. De loin, la plupart des participants ont dit avoir consacré plus de temps à l'ISBC qu'ils n'avaient prévu le faire. Lorsqu'on leur a demandé s'ils avaient consacré trop peu de temps, assez de temps ou trop de temps à l'ISBC, un peu plus de la moitié à peine a estimé y avoir consacré le temps approprié⁵⁷. Très peu estimaient avoir consacré trop peu de temps à l'ISBC. Il est cependant important de souligner que plus de 40 % considéraient y avoir consacré trop de temps.

56 Universalialia, « Lignes directrices pour le Comité de sélection indépendant », p. 6.

57 Il n'y avait aucun écart important dans les évaluations moyennes entre les répondants du gouvernement et ceux du secteur bénévole.

FIGURE 5.3
Perception du temps consacré aux activités de l'ISBC
(41 réponses)



On a cité deux raisons principales pour lesquelles un si grand nombre de participants ont eu l'impression de consacrer beaucoup trop de temps. La première était inhérente à la nature des travaux : il y avait beaucoup de documents à lire en préparation des réunions, et les déplacements pour assister aux réunions et aux consultations exigeaient beaucoup de temps, en particulier pour ceux qui vivaient à l'extérieur de la région de la capitale nationale. L'autre raison tenait au fait que la plupart s'acquittaient de ces tâches en plus de leur emploi régulier et étaient donc confrontés à des conflits de rôles. Relativement peu de participants avaient cependant des opinions tranchées quant à la meilleure façon dont ils auraient pu utiliser leur temps. L'amélioration évoquée le plus souvent était liée au fait de prévoir un meilleur délai pour lire les documents, puisque l'on ne disposait souvent que d'un jour ou deux pour réagir.

Clarté du rôle et conflit de rôles

La capacité d'être un participant efficace est liée à la nature des rôles et des responsabilités assumés. Les rôles que l'on demandait aux personnes d'assumer dans l'ISBC leur avaient-ils été précisés dès le début? Dans quelle mesure les gens se sont-ils retrouvés face à graves conflits de rôles dans leurs postes réguliers, et quel impact la participation a-t-elle eu sur leur ministère ou organisme d'attache?

Il semble que l'ISBC se soit tirée d'affaire en veillant à ce que la plupart des participants, particulièrement ceux qui siégeaient aux tables conjointes, comprennent la nature de leur rôle. En effet, 79 % ont indiqué qu'on leur avait communiqué clairement leur rôle dans le cadre de l'ISBC, tandis que 21 % ont mentionné que le rôle était vague. Comme nous allons le voir plus

tard, un problème relatif à la clarté du rôle s'est présenté pour les SMA siégeant aux tables conjointes, car les limites de leurs pouvoirs étaient ambiguës, ce qui représentait une difficulté pour obtenir l'approbation du gouvernement concernant l'Accord et les Codes de bonnes pratiques s'y rattachant.

Plus ou moins un tiers des participants ont indiqué s'être trouvés en conflit entre leur participation à l'ISBC et leur ministère ou organisme d'attache. Pour la majorité (59 %) des répondants ayant vécu un conflit de rôles, celui-ci avait trait au temps exigé pour l'ISBC. Au sein du secteur bénévole, il y avait un écart entre ceux provenant des grands organismes avec une orientation politique et ceux provenant de petits organismes. Dans le premier cas, la participation à l'ISBC assurée par les cadres supérieurs était étroitement liée au mandat de l'organisme et, par conséquent, facilement justifiée. Même un certain nombre de ces personnes ont cependant mentionné que leurs organisations écopaient durant l'ISBC, essentiellement en raison de l'absence d'un directeur général ou d'un cadre supérieur pendant près de deux ans. Pour les petits organismes, l'absence du cadre supérieur était encore plus difficile, car ils disposaient des ressources pour combler le poste, et aucune compensation ne leur était versée pour le temps que leurs employés consacraient à la participation bénévole.

Cette question de l'impact éventuel sur les participants des petits organismes bénévoles a vu le jour au début dans le cas du GDSBC et, après sa première réunion, le Groupe a formé un comité en vue de déterminer s'il y avait lieu de dédommager les représentants du secteur bénévole ou leurs organismes pour leur temps. D'après une petite enquête effectuée auprès des participants du secteur bénévole, certains membres des tables conjointes consacraient beaucoup plus de temps que prévu, mais les opinions sur la compensation étaient partagées presque également. La recommandation était la suivante : aucune compensation ne serait offerte, selon la justification que la « transparence aurait fait en sorte qu'il aurait fallu résoudre le problème avant que le Comité de sélection n'effectue ses travaux »⁵⁸. [Traduction] Le GDSBC a accepté cette recommandation, et aucune compensation, à l'exception des frais directs de déplacement, n'a jamais été versée aux participants de l'ISBC ou à leurs organismes.

En ce qui a trait aux fonctionnaires, les tensions survenaient le plus souvent lorsque les superviseurs ne voyaient pas le lien entre les travaux relatifs à l'ISBC et ceux du ministère, et qu'ils n'appuyaient pas la participation de leurs employés, s'y opposant même parfois. Même si l'absence de soutien était très difficile pour les fonctionnaires à ces postes, la bonne nouvelle, c'est qu'on recense très peu de cas où les superviseurs ont adopté cette position.

L'autre difficulté soulignée par bon nombre de fonctionnaires, c'est qu'il n'était pas facile pour eux de faire la distinction entre leurs rôles – en tant que particuliers, en tant que représentants du ministère et du ministre et en tant que représentants du gouvernement du Canada. D'après certains, on était naïf de croire qu'ils pouvaient parler librement et agir en tant que particuliers plutôt que comme représentants ministériels. Le commentaire d'un fonctionnaire résume le dilemme de bon nombre d'entre eux. « C'était irréaliste : ils voulaient que nous soyons d'accord

58 Voir la note de service de Bob Wyatt au GDSBC, le 15 janvier 2001. Au moment où le Comité de sélection a émis son appel de candidatures, la documentation indiquait qu'une aide pouvait être offerte à ceux qui ne participeraient pas autrement, mais aucun montant réel ni aucune offre concrète n'ont été proposés à l'époque, et les gens ont accepté de participer sans compensation. Offrir une compensation à mi-chemin au cours du processus pourrait donner l'impression que l'on offrait une « sinécure » aux personnes qui acceptaient la nomination en sachant dans quoi elles s'engageaient, ce qui aurait pu déboucher sur des accusations de manque de transparence du processus.

sur tout. Leurs attentes étaient trop élevées. Dans certains cas, il est possible pour un fonctionnaire d'avoir une opinion personnelle qui diffère de celle de son ministre, mais dans un contexte comme celui-ci et compte tenu de l'objet des recommandations que nous formulions, nous sommes responsables devant nos ministres pour toutes les modifications importantes qui sont apportées ». [Traduction] C'est un hommage aux nombreux membres du gouvernement des tables conjointes qui ont géré cette difficulté avec un tel professionnalisme.

Continuité de la participation

Dans une relation, le processus d'instauration de la confiance et de la compréhension mutuelle est un processus itératif, où des gens se réunissent au cours d'une certaine période. Que les mêmes intervenants se trouvent ou non à la table durant ce processus fait une différence.

Afin de promouvoir l'idée selon laquelle le rôle de membre d'une table conjointe mettait en cause une personne, non pas un poste, on a instauré une règle de non-remplacement dès le début. Si la personne affectée ne pouvait pas assister à une réunion, personne d'autre ne pouvait y assister à sa place. On considère que cette règle a été efficace, et l'engagement des fonctionnaires et des représentants du secteur bénévole constitue une de ses forces. Il était cependant plus difficile de maintenir la participation pendant la durée du processus, car les gens changeaient d'emploi, étaient réaffectés au sein de leurs ministères ou étaient confrontés à des changements imprévus de leur situation personnelle.

Quelle était l'importance du roulement à l'ISBC? Quel a été son impact sur les travaux des tables conjointes? Le tableau 5.1 présente, du mieux qu'il est possible de le déterminer, les données sur le changement de personnel au sein du gouvernement et du secteur bénévole, depuis la formation jusqu'à la conclusion des tables conjointes⁵⁹. Ces données sont comparées aux perceptions des participants quant au taux de roulement et à son impact⁶⁰.

59 Ces données s'appuient sur plusieurs sources, notamment les comptes rendus des réunions des tables conjointes, leur rapport final, les réunions du Comité exécutif des SMA et les listes du GTSB concernant les membres des tables. Ce ne sont pas tous les changements de membres qui sont bien documentés, il s'agit donc des meilleures approximations.

60 Au cours des entrevues, on a demandé aux participants de décrire le taux de roulement à leur table; la plupart n'ont pas fourni un nombre exact de changements de membres du personnel, mais ils ont simplement indiqué si le roulement était élevé, moyen ou faible. La classification figurant dans la colonne droite du tableau 5.1 correspond au point de vue descriptif le plus fréquent donné par les membres de chaque table. Ces données peuvent représenter des taux relativement différents de roulement réel, mais il s'agit ici de montrer la *perception* du taux de roulement et de son impact.

TABLEAU 5.1
Roulement des membres des tables conjointes

Table conjointe	Roulement réel				Perceptions des membres
	Coprésidents		Membres des tables		
	Gouv.	Secteur bénévole	Gouv.	Secteur bénévole	
Table conjointe sur l'Accord	0	0	3	1	Faible roulement Faible impact
Table conjointe sur les moyens d'action	1	0	2	0	Faible roulement Faible impact
Table conjointe sur la sensibilisation	1	0	1	0	Faible roulement La participation est une préoccupation
Table conjointe sur la GI-TI	0	0	3	0	Faible roulement La participation est une préoccupation
Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat	1*	1*	1	2	Roulement élevé Impact élevé
Table conjointe sur le cadre réglementaire	0	0	6	1	Roulement élevé Impact élevé
CCC	1	0	6	1	Roulement élevé Impact modéré
Total	4	1	22	5	

*À la Table conjointe sur l'INB, il n'y avait pas de coprésident du gouvernement au début; il est arrivé pour les réunions de janvier 2001. Le coprésident du secteur bénévole a changé, mais l'ancien coprésident est demeuré à la Table.

Au cours des 20 mois où les tables conjointes se sont réunies de manière active, plus ou moins un tiers des membres ont changé. Le roulement était plus élevé du côté du gouvernement, avec un taux de roulement de 50 %, comparativement à 10 % pour le secteur bénévole. Toutefois, l'*impact* du changement des membres à une table ne reflète pas toujours simplement les chiffres réels, comme l'illustrent les perceptions des membres d'une table conjointe. Le changement de coprésident avait habituellement un impact plus marqué sur les travaux de la table que celui des autres membres, car une nouvelle personne apportait souvent un style différent à la table. Dans certains cas, un changement était un changement positif et bien accueilli, particulièrement quand les membres qui ne participaient pas activement au processus étaient remplacés. Lorsqu'une table conjointe disposait d'un délai relativement court pour s'acquitter de son travail, comme c'était le cas pour la TCINB, le changement de membre avait une incidence plus marquée, parce que les nouveaux membres avaient peu de temps pour s'adapter au processus.

Des tables conjointes ont trouvé des façons d'atténuer l'impact du roulement. En dépit du fait que des membres de la TCCR ont indiqué que le taux élevé de roulement chez certains ministères avait un impact négatif (p. ex., le représentant d'un ministère a changé quatre fois), la Table s'est adaptée en établissant la norme selon laquelle elle poursuivait ses travaux : la TCCR n'est pas revenue à des décisions ou à des discussions en vue d'informer les nouveaux membres; il incombait plutôt à ces nouveaux membres de suivre le rythme. Le CCC a pu contourner le taux élevé de

roulement des membres du gouvernement parce qu'un groupe central de personnes très engagées, en nombre plus ou moins égal du gouvernement et du secteur bénévole, ont assisté régulièrement aux réunions et assumaient le fardeau du travail.

À certaines tables conjointes, la question avait trait non pas à l'instabilité des membres, mais à la permanence de la participation. Les fonctionnaires, particulièrement aux échelons supérieurs, soulignaient souvent qu'ils éprouvaient beaucoup de difficulté à réserver du temps pour assister aux réunions, même lorsqu'ils étaient très engagés à l'égard du processus. Lorsque les gens perdaient intérêt et cessaient d'assister aux réunions, c'était souvent parce qu'ils estimaient que les travaux de la table ne progressaient pas ou qu'elle ne prenait pas de mesures ou lorsque les membres du personnel étaient prédominants à la table. La situation était parfois imputable également au cycle des travaux de la table conjointe. Certaines tables travaillaient de manière intensive pendant une période, puis ralentissaient leurs activités pendant un moment. Lorsqu'une table fonctionnait plutôt au ralenti, certaines personnes avaient tendance à se désintéresser, et il était difficile de relancer leur motivation après coup.

Même si les tables conjointes ont tenté de militer contre les effets du roulement des membres, on ne peut pas en dire autant du personnel. Et c'est peut-être là où c'était le plus important. Les ressources en personnel et les secrétariats portent la mémoire institutionnelle et garantissent la continuité des travaux. En raison d'un taux de roulement aussi élevé, particulièrement au GTSB, le personnel devait continuellement rattraper le rythme.

Les coprésidents du CCC ont soulevé les questions de la présence et de la continuité de la participation des membres du gouvernement auprès du greffier du Conseil privé, mais ces questions n'ont jamais été tout à fait réglées⁶¹. La difficulté a trait aux taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique et aux horaires exigeants des hauts fonctionnaires sur lesquels ils n'exercent souvent aucun contrôle. Lorsque les gens changent de ministère, les responsabilités changent. En outre, comme la plupart des exercices de collaboration ou de gestion horizontale sont perçus comme des « activités supplémentaires » au travail régulier, ils sont souvent abandonnés lorsque les gens sont réaffectés.

Cela laisse supposer un compromis au chapitre de la collaboration : bien qu'il soit souhaitable de mobiliser les gens du niveau supérieur des deux secteurs pour conférer au processus substance et poids politique, plus les participants occupent un poste élevé, plus il est difficile de maintenir la participation au fil du temps. Cela dénote également le besoin, pour les cadres supérieurs, de créer des incitatifs et des récompenses dans le cadre des examens de rendement personnel qui reconnaissent la valeur de la participation aux initiatives concertées et horizontales.

Les styles de travail de la collaboration

Tables conjointes

Les participants sont parvenus à un consensus général : comme mode de dialogue, le modèle de table conjointe a extrêmement bien fonctionné. Les discussions libres et franches ont favorisé

61 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions de la réunion du 25 novembre 2000 ». Le GDSBC a suivi le changement des membres du côté du secteur bénévole.

l'instauration de la confiance et une plus grande compréhension mutuelle, comme prévu. Cette ouverture a permis aux tables de prendre des décisions à l'unanimité plutôt que de se prévaloir de procédures de vote ou d'autres règles entourant la prise de décisions. Face à des points difficiles, chacun s'exprimait jusqu'à ce qu'on en vienne à des positions communes.

La plupart des tables conjointes ainsi que les groupes de travail et les groupes de référence se sont réunis environ toutes les six à huit semaines (parfois plus souvent) et ont organisé entre 11 et 19 jours de réunion au total.

TABLEAU 5.2
Nombre de réunions des tables conjointes

Table conjointe ou groupe	Nombre de jours de réunions
Tables conjointes	
Comité de coordination conjoint	19
Table conjointe sur l'Accord	17
Table conjointe sur la sensibilisation	12
Table conjointe sur les moyens d'action	11
Table conjointe sur la GI-TI	18
Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat	14*
Table conjointe sur le cadre réglementaire	19
Groupes de travail du secteur	
Groupe de travail sur l'action sociale	9
Groupe de travail sur le financement	18
Groupes de référence	
Groupe de référence des Autochtones	7**
Groupe de référence des minorités visibles	4
* La Table conjointe sur l'INB a conclu ses travaux en novembre 2001.	
** Les groupes de référence n'ont été formés qu'à l'automne 2001.	
Les données exactes n'étaient pas disponibles pour les autres composantes.	

Au début du processus, plusieurs tables conjointes ont pris le temps d'entreprendre des exercices axés sur les relations et l'esprit d'équipe, ce qui a contribué à un climat positif de confiance. Il pouvait parfois s'agir d'activités relativement simples comme prendre le temps de socialiser à l'occasion d'un dîner ou prendre une photo de groupe; dans d'autres cas, il s'agissait de séances plus officielles de visualisation ou de « vérification ». C'est toutefois lorsque le processus d'établissement de relations se prolongeait pendant une longue période, sans qu'on ait une impression claire de la « phase finale du jeu », que les gens devenaient frustrés et avaient tendance à se désengager.

Même si les tables conjointes ont permis d'établir des relations, le fait qu'elles se prêtaient bien ou non aux diverses tâches pour lesquelles on les utilisait est une autre question. La nature des tâches assignées aux tables conjointes variait considérablement, depuis le travail d'élaboration des politiques, comme l'élaboration de l'Accord, jusqu'aux activités plus opérationnelles comme la conception de projets spécifiques visant à renforcer la capacité et l'adjudication des contrats pour les gérer. Les styles de travail utilisés par les tables conjointes pour accomplir leur travail différaient également. Deux des tables conjointes (TCA et CCC) ont décrit leurs approches comme ressemblant à un conseil d'élaboration des politiques où les membres donnaient des

instructions au personnel, examinaient son travail et prenaient des mesures en fonction de ce travail. Trois des tables conjointes (TCS, TCGI-TI et TCMA) ont adopté une approche plus opérationnelle, où les membres appliquaient des méthodes très pratiques, s'occupant directement des détails qu'un conseil d'élaboration des politiques aurait pu attribuer au personnel. La TCMA et la TCGI-TI ont mis au point des systèmes de sous-comités, qui ont suscité des opinions partagées quant à leur efficacité. Quant à la TCCR et à la TCINB, on a décrit leur style comme étant la combinaison d'un conseil d'élaboration des politiques et d'un conseil opérationnel, selon la tâche à effectuer. Seule la TCCR a formé un comité exécutif (constitué de coprésidents et de trois spécialistes du domaine de la réglementation), qui a aidé les membres de la Table à étudier la nature très technique du matériel en examinant en profondeur les programmes et les documents avant les réunions.

Un style était-il plus efficace que les autres? Pas forcément, car l'efficacité du style de gestion dépend, dans une large mesure, de la qualité du personnel auxiliaire et de la clarté du mandat. Les tables conjointes qui adoptaient un style de gestion plus opérationnel avaient tendance à avoir des mandats très vastes ou des mandats flous au départ. Pour deux d'entre elles, la TCS et la TCGI-TI, le soutien du secrétariat était extrêmement limité au début ou mal adapté aux travaux de la Table, et les questions de dotation ont été réglées bien longtemps après la création des tables. On aurait donc pu adopter une approche opérationnelle par défaut. Ces deux tables ont mis beaucoup de temps au début avant que leurs travaux progressent de manière significative, au point où le CCC et le GDSBC se sont penchés sur leur lente progression. Manifestement, le soutien du secrétariat est vital pour la collaboration efficace, et un tel soutien doit être en place dès le début et être en mesure de travailler pour un conseil d'élaboration des politiques.

Le leadership des coprésidents constituait l'autre facteur clé. Les participants ont constamment rappelé l'importance d'avoir des coprésidents possédant le bon ensemble de compétences ainsi que des compétences complémentaires. Du côté du gouvernement en particulier, il était important d'avoir des coprésidents occupant un poste du niveau supérieur approprié, car les participants avaient besoin de connaître les rouages du cheminement des politiques et de renforcer le soutien dans leur propre ministère. Lorsque des coprésidents forts travaillaient bien ensemble, les travaux des tables avaient tendance à progresser, quel qu'ait été le style de travail de la table.

Dernier aspect, un mécanisme conjoint associant des hauts fonctionnaires et des directeurs généraux du secteur bénévole est-il tout à fait bien adapté aux tâches opérationnelles? Plusieurs représentants du secteur bénévole ont souligné que leur intérêt à participer à leur table conjointe s'est dissipé lorsqu'ils ont commencé à être associés de manière importante aux questions opérationnelles – rédaction des demandes de propositions (DP), conception des détails des programmes, etc. On estimait qu'il s'agissait là d'un rôle plus approprié pour le personnel. Bon nombre des participants à l'ISBC étaient d'avis que le processus s'enlisait dans les détails lorsqu'il est passé du travail d'exploration en matière de politiques de la première phase des tables conjointes à la mise en œuvre.

Travail conjoint au niveau du personnel

La structure de l'ISBC exigeait la collaboration non pas seulement entre les membres des tables conjointes, mais entre les deux secrétariats principaux qui appuyaient le processus. L'existence de deux secrétariats principaux a semblé susciter une certaine confusion quant aux rôles,

particulièrement dans leur appui du CCC, mais un dédoublement relativement faible des efforts. Les deux secrétariats semblent avoir travaillé en étroite collaboration à l'échelon supérieur, parmi les directeurs généraux, mais beaucoup moins efficacement au niveau opérationnel, où il y a eu parfois des conflits à propos des responsabilités et des styles. Le taux élevé de roulement du personnel au GTSB a exacerbé la situation, comme on l'a expliqué précédemment.

À la TCA et au CCC, on a constaté certaines difficultés à propos du double soutien des secrétariats. À la TCA, plusieurs membres ont indiqué qu'il y avait parfois un choc des cultures entre les deux secrétariats et, à l'occasion, ils ont assumé un rôle si actif durant les séances, que la Table était dirigée davantage par le personnel que par les membres⁶². Les membres du CCC ont souligné qu'on ne savait pas quel secrétariat était responsable de quoi et que les membres « étaient laissés dans le noir avec le mauvais genre d'information pendant trop longtemps ». [Traduction] Des membres du CCC ont indiqué que ce dernier aurait dû avoir son propre secrétariat spécialisé⁶³.

Les entrevues révèlent que bon nombre des membres du personnel du secteur bénévole estimaient que le SISBC n'était pas considéré comme un partenaire à part entière du GTSB. Cette situation était particulièrement à propos des questions relatives à la communication publique des travaux de l'ISBC. Du côté du gouvernement, la principale frustration découlait de la nature même du secteur bénévole. Tandis que le GTSB pouvait représenter, avec assez de confiance, le point de vue de l'organisme central du gouvernement, le SISBC ne pouvait pas toujours automatiquement représenter les points de vue des participants du secteur, car leurs positions n'étaient parfois pas homogènes ou évidentes. Résultat : les cadres supérieurs au SISBC auraient pu en venir à un accord avec le GTSB, mais ils auraient eu besoin de remanier l'accord le jour suivant, car le GDSBC avait adopté une position inattendue.

Conclusion

L'instauration et le maintien de la confiance entre les participants et un sentiment d'engagement, de prise en charge et de leadership chez les deux partenaires constituent deux principes fondamentaux sur lesquels toute une initiative concertée doit reposer. Le dialogue représente un mécanisme adéquat pour combler les écarts et instaurer la confiance, et le modèle de table conjointe a permis de l'utiliser d'une manière positive : les personnes se comprenaient mieux ou comprenaient mieux la culture et la réalité de l'autre. Malgré l'engagement manifeste des deux côtés à l'égard du processus, le roulement des membres des tables conjointes et du personnel, particulièrement au sein du gouvernement, constituait un important défi. Il importe toutefois de reconnaître que les fonctionnaires et cadres des organismes du secteur bénévole étaient confrontés à des questions différentes au chapitre de la participation. Du côté du gouvernement,

62 On a fait remarquer que cela avait peut-être été une erreur que le GTSB serve de secrétariat à la TCA, parce qu'il a investi tout ses intérêts et toutes ses énergies à faire valoir l'Accord, probablement au détriment des travaux de liaison dont il aurait dû s'acquitter et qui ont fait cruellement défaut. Le personnel du GTSB était cependant très conscient des échéanciers serrés à respecter afin que l'Accord soit acheminé pour approbation; il a donc fait avancer le processus, jusqu'au point de demander à un consultant de préparer une version préliminaire de l'Accord avant la première réunion de la Table.

63 Telle qu'elle existait, la structure a entraîné des complications dans la relation entre le directeur général du GTSB et le coprésident du gouvernement du CCC, parce que le directeur général relevait non pas des coprésidents du CCC, mais du patron du coprésident du gouvernement. Même si nous n'avons aucune indication quant aux problèmes réels de cette relation, elle soulève une question de structure qui mérite d'être notée concernant les rapports hiérarchiques du personnel pour toute collaboration future.

la participation est moins susceptible de se poursuivre au fil du temps, principalement en raison des taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique et d'une assiduité moindre en raison du manque de contrôle sur leurs horaires. Pour le secteur bénévole, la principale question a trait à la capacité de l'organisme d'origine de fonctionner même si le directeur général est absent pendant de longues périodes.

Cela donne à penser que les cadres supérieurs doivent reconnaître et récompenser la valeur de la participation des fonctionnaires aux initiatives concertées ou horizontales afin qu'ils soient incités à participer en premier lieu, afin d'atténuer le conflit de rôles entre la participation à la collaboration et au Ministère et afin de maintenir la participation au fil du temps. Il faut employer judicieusement le temps des cadres des deux secteurs, ce qui suppose que l'on cherche à déterminer dans quelle mesure les questions opérationnelles constituent, en fait, la meilleure utilisation de leur temps. En dernier lieu, il faut trouver un juste milieu entre le processus et le produit. L'orientation trop marquée sur le processus, sans phase finale en vue, ralentit les travaux et peut amener les participants à se retirer.

Chapitre 6

Gestion horizontale

« Selon l'un des participants, la gestion horizontale consiste à réunir diverses personnes et à faire en sorte que leurs pouvoirs se complètent et concourent à l'atteinte d'un objectif commun. »

CCG, *De l'effort héroïque au travail quotidien*, 2002, p. 2.

Il avait été planifié que l'ISBC serait décentralisée. On a établi des tables de travail, des mécanismes et des groupes de travail relativement indépendants, chacun étant associé à un ministère plutôt que d'être contrôlé directement par un centre commun. Le bien-fondé de cette approche était de prévoir la participation d'un large éventail de ministères fédéraux. De par sa nature même, la décentralisation accentue le besoin de mise en commun de l'information, de coordination et de communication de façon à ce que les parties travaillent ensemble à la réalisation d'un objectif commun, évitent le doublement des efforts et apprennent les uns des autres dans le cadre de l'amélioration continue.

Coordination

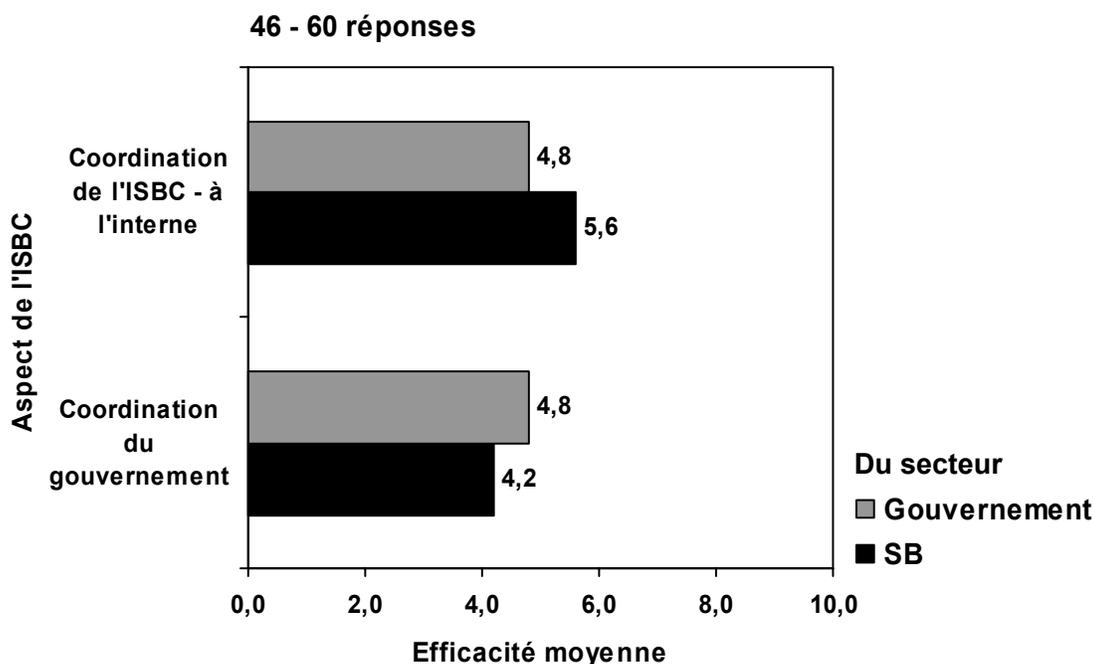
La coordination entre les tables conjointes, les mécanismes et les groupes de travail incombait, dans une large mesure, au CCC, assisté du GTSB et du SISBC quant aux aspects touchant respectivement le gouvernement et le secteur bénévole. La coordination complémentaire des questions gouvernementales ayant trait aux politiques, à la communication et aux opérations était assurée par les groupes de travail interministériels.

On a eu recours à divers mécanismes dans le but de mettre en commun de l'information et de créer un sentiment d'effort collectif partagé, notamment la production de plans de travail et de rapports d'étape au CCC, les mises à jour sur les activités des tables et les réunions des secrétariats convoquées par le SISBC et le GTSB; un site intranet; un membre du personnel du SISBC et du GTSB siégeant comme membre d'office aux tables conjointes; et l'organisation des trois réunions regroupant toutes les tables.

En effet, on a déployé beaucoup d'efforts pour la coordination et la mise en commun de l'information, ce qui a exigé beaucoup de temps du personnel du GTSB et du SISBC. Compte tenu du nombre de tables conjointes et des autres composantes de l'ISBC, le GTSB s'affairait, en grande partie, à gérer le processus – préparation des comptes rendus; des ordres du jour et des documents et organisation des réunions – et avait peu de temps à consacrer à la gestion ou à la réflexion portant sur les politiques ou les membres du personnel à y affecter. Même dans leur rôle de secrétariat conjoint du CCC, il semble qu'il n'y ait guère eu d'occasions d'aider la Table concernant les questions de politiques plutôt que la gestion du processus.

D'après les participants, l'ISBC n'est pas particulièrement bien parvenue à coordonner les diverses tables conjointes et autres composantes, pas plus que les ministères en cause. Comme l'indique la figure 6.1, la coordination de l'ISBC à l'interne et avec le gouvernement n'a obtenu qu'environ cinq points sur dix.

FIGURE 6.1
Coordination de l'ISBC



En dépit de la possibilité d'assister aux réunions de l'ensemble des tables à trois reprises au cours du processus, bon nombre des membres des tables conjointes et des groupes de travail ont déclaré qu'ils se sentaient isolés des autres composantes de l'ISBC, qu'ils étaient peu informés régulièrement de ce qui se passait ailleurs. La situation peut être imputable, en partie, au fait qu'ils étaient trop occupés par leur propre travail pour accorder beaucoup d'attention au reste, de façon courante. Plus important encore, cela avait trait à la complexité de la structure et à l'absence de filière hiérarchique et d'obligations de rendre des comptes à un organisme central, notamment le CCC. Une leçon à tirer en prévision des initiatives horizontales futures consiste à faire en sorte qu'un organisme central puisse assumer un rôle de coordination efficace.

L'autonomie relative des tables conjointes, entre autres, a eu pour conséquence de permettre aux membres d'établir des liens d'affinité solides avec leur table plutôt qu'avec leur « camp », qu'il s'agisse du gouvernement fédéral ou du secteur bénévole. Toute tentative de se réunir uniquement avec les autres participants du gouvernement ou du secteur bénévole était perçue comme vaguement déloyale à l'égard de la table conjointe. Cette situation a tout de même un côté positif : elle a surtout permis d'établir de solides relations de travail au sein des tables conjointes. D'un autre côté, le GTSB ou le SISBC ont éprouvé pas mal de difficulté à établir des liens entre les membres du gouvernement et du secteur bénévole, aux différentes tables, pour la mise en commun de l'information ou l'élaboration d'ordres du jour.

Comité de coordination conjoint

Les problèmes les plus graves de coordination étaient peut-être reliés à la structure; ils faisaient partie intégrante du mandat initial et de la conception du CCC. Un certain nombre d'éléments de la conception du CCC faisaient qu'il était d'abord très difficile d'exercer un rôle efficace de coordination, d'orientation ou de supervision du travail des tables conjointes et des autres mécanismes ou groupes. Premièrement, le mandat et le rôle du CCC n'étaient pas clairs au départ : devait-il assumer simplement la coordination ou le leadership stratégique? Les documents ayant trait à sa création précisaient ses rôles et responsabilités en les limitant à un rôle de coordination des consultations, de recherche et d'activités d'information publique et de conseils au gouvernement fédéral sur la progression de l'ISBC⁶⁴. Le CCC devait recevoir des rapports des tables conjointes, mais il n'était pas précisé si les tables conjointes avaient la responsabilité de rendre des comptes au CCC ou de le consulter concernant leurs travaux à une étape ou à une autre. Son mandat n'indiquait pas non plus quel était le pouvoir du CCC d'exiger de tels rapports ou à quel point il pouvait donner des instructions afin que l'on y donne suite. Par conséquent, il a, a priori, adopté une approche de « coordination souple » ou, comme l'a souligné un participant, il a reçu l'information au lieu d'agir.

Deuxièmement, sa capacité d'assumer un rôle plus directif était restreinte par sa structure, les membres n'étant pas à la fois membres des tables conjointes⁶⁵. Lorsque le processus *Travailler ensemble* s'est buté à un problème analogue, on l'a réglé en regroupant les coprésidents d'un groupe directeur non officiel, et c'est ce qu'aurait privilégié le secteur bénévole pour l'ISBC. On aurait traité le double devoir des coprésidents au début du processus, parce qu'il durait si peu de temps, mais le gouvernement l'a jugé trop lourd pour les coprésidents dans le processus beaucoup plus long de l'ISBC. Faute de liens structurels directs avec les tables conjointes, le CCC devait compter sur le GTSB et le SISBC pour obtenir de l'information⁶⁶. Même si les secrétariats fournissaient des mises à jour en provenance des tables conjointes, le nombre de documents d'information était élevé, et l'on disposait rarement de temps pour en discuter aux réunions. En outre, les membres du personnel des deux secrétariats étaient déjà surchargés et ne pouvaient donc pas en faire plus⁶⁷. Le CCC constatait parfois qu'il se perdait dans les détails et, en l'absence d'un mandat clair et de pouvoirs bien définis concernant qui faisait quoi parmi le personnel, il a perdu du temps à s'efforcer de suivre les choses.

Dès le début, le CCC a décidé qu'il exigerait des tables conjointes qu'elles produisent des plans de travail pour examen, à la fin de janvier 2001. En raison des complications survenues à la suite du départ rapide du coprésident du gouvernement du CCC, cette demande n'a pas été acheminée avant décembre 2000. Toutefois, au moment où on l'a reçue, bon nombre des tables conjointes avaient défini leurs propres orientations et acquis un propre sentiment d'autonomie et n'étaient donc pas

64 Universalialia, « Lignes directrices pour le Comité de sélection indépendant », Montréal, Universalialia, 4 août 2000, p. 4; Kathy Brock, « A Final Review of the Joint Coordinating Committee of the Voluntary Sector Initiative 2000-2002 by the Official Documentalist and Occasional Advisor », document préparé pour le CCC, 2003, p. 4.

65 Le CCC semble n'avoir exercé aucun pouvoir pas plus qu'il n'a tenté d'en exercer un sur les seuls groupes de travail et mécanismes du secteur ou du gouvernement, parce qu'ils n'étaient pas conjoints.

66 L'absence de liens structurels avec les autres tables conjointes se compliquait du fait que, dans plusieurs cas, les SMA siégeant au CCC n'étaient pas ceux qui étaient responsables des tables conjointes au sein de leur ministère.

67 Au cours des entrevues, on a fait ressortir qu'on aurait pu mieux utiliser la technologie pour éviter la duplication du matériel et la surcharge de documents.

disposées à réagir aux échéanciers du CCC⁶⁸. Ce n'est pas avant avril 2001 (soit sept mois après la création des tables conjointes) qu'on a reçu la plupart des plans de travail et, même à ce moment-là, bon nombre des composantes étaient passablement vagues⁶⁹. Cela a incité le CCC à élaborer des critères d'évaluation des plans de travail et à rencontrer individuellement les coprésidents afin de s'assurer de la clarté des mandats et la progression des travaux. Ces réunions ont donné à certains coprésidents l'impression que le CCC était trop paternaliste, et les réunions ne se sont pas particulièrement bien déroulées. Le CCC s'est trouvé à un point tournant lorsque deux tables conjointes lui ont simplement dit de s'occuper de ses propres affaires, qu'elles n'allaient pas suivre une orientation venant du centre⁷⁰.

En dépit de ses limites initiales, le CCC a finalement pris son élan en assumant un rôle plus actif en matière de leadership et de coordination. Cela s'est produit surtout parce que ses membres se sont rendu compte de ce qui était en jeu et qu'ils ont constaté qu'ils devaient prendre une mesure de manière concertée. Les niveaux élevés d'engagement des membres du CCC et les coprésidents forts qui avaient une excellente relation de travail entre eux et qui étaient disposés à se montrer transparents et francs avec les membres y ont également beaucoup contribué⁷¹.

En mars 2001, le CCC a dirigé un exercice de visualisation qui lui a permis de préciser son rôle et il a commencé à demander des rapports d'étape aux tables conjointes (certaines ayant opposé une résistance, car elles estimaient que le CCC n'avait aucun pouvoir de le faire). Il a également mis à l'essai des mécanismes non officiels pour établir des liens entre les tables (notamment des réunions auxquelles participaient tous les coprésidents ou un jumelage; les deux étaient considérés comme irréalisables et ont été abandonnés). On a parachevé un plan de communication et de consultation, et le CCC a commencé à rechercher les failles plus efficacement. Il a réussi à fournir une aide permettant d'atténuer plusieurs situations épineuses avec les tables conjointes, notamment avec la TCCR et la TCS et en ce qui a trait au parachèvement de l'Accord et des Codes. Voilà qui illustre bien comment l'ISBC a pu apprendre et s'adapter en cours de route. Même si le CCC a assumé un rôle plus fort en matière de leadership et de coordination, il lui a fallu au moins une année pour cela.

En général, les membres du CCC avaient une opinion positive du rôle qu'a fini par assumer le CCC, en lui accordant un peu plus de six points (sur dix), tandis que les autres participants sont à peu près également partagés quant à son efficacité. À n'en pas douter, cette évaluation n'est que « modérée », parce que les répondants ont peut-être attribué la valeur moyenne du rendement à faible au début puis à élevée peu avant la fin de l'ISBC.

68 Kathy Brock, « A Final Review of the Joint Coordinating Committee », 2003, pp. 11-12.

69 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions, réunion du 26 avril 2001 », dossiers de l'ISBC.

70 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions, réunion du 5 septembre 2002 », dossiers de l'ISBC.

71 Les questions de confidentialité étaient manifestement plus difficiles pour la coprésidente du gouvernement car, à titre de haut fonctionnaire au BCP et en tant que coprésidente du Comité exécutif des SMA, certaines questions devaient rester confidentielles. Les membres des tables ont indiqué avoir apprécié qu'elle soit disposée à être aussi franche et transparente que possible.

Les participants ont formulé un certain nombre de suggestions quant à la manière dont le CCC aurait pu jouer son rôle plus efficacement dès le début, notamment :

- établir le CCC d'abord avant de lancer les travaux des autres tables afin qu'il puisse commencer à jouer un rôle de coordination;
- simplifier le reste du processus (le nombre de tables conjointes et l'ordonnancement de leurs travaux);
- offrir au CCC un soutien au secrétariat plus fort;
- établir un cadre de responsabilisation plus clair; et
- assurer de meilleurs liens avec les tables conjointes. Il y avait cependant une dissension marquée quant à déterminer s'il était réaliste que le CCC soit constitué de coprésidents des tables conjointes en raison de la charge de travail que cela supposait.

On retient une leçon fondamentale : adapter et préciser la structure en cours de route⁷². Manifestement, on aurait dû réfléchir davantage dès le début à ce que le CCC ferait, en établissant l'ordre de priorité de ses responsabilités, puis en mettant les choses en branle. Il fallait donc accorder plus d'attention à la gouvernance générale du processus et ce, dès le début.

À la croisée de l'horizontal et du vertical : Gouvernance, leadership et responsabilisation

« La variable déterminante n'est pas la nécessité de la reddition des comptes, mais la façon dont elle est gérée ainsi que la capacité des gestionnaires et des organisations à prendre des risques calculés et à faire preuve d'innovation. »

CCG, *De l'effort héroïque au travail quotidien*, p. 21.

Les mécanismes de gouvernance et du processus de responsabilisation reliaient l'ISBC aux structures des pouvoirs des partenaires concernés. Cela constituait un défi, puisque l'ISBC était une initiative conjointe : il était donc difficile d'amener les intervenants non gouvernementaux à rendre compte aux autorités gouvernementales et vice versa. De plus, comme le processus était décentralisé, il mettait en cause de nombreuses composantes à l'intérieur de l'Initiative et des ministères à l'intérieur du gouvernement. En essayant d'arrimer ce processus horizontal à la filière hiérarchique verticale du gouvernement fédéral, on s'est buté à un certain nombre de difficultés. De même, c'est dans le cadre des processus de gouvernance et de responsabilisation que les structures des pouvoirs verticales du gouvernement du Canada se sont heurtées à la nature horizontale, unidimensionnelle du secteur bénévole.

Gouvernance s'entend des processus et des structures selon lesquels le pouvoir et l'autorité sont exercés, y compris les processus de prise de décisions, c'est-à-dire *qui participe et comment*.

Responsabilisation s'entend de l'obligation d'assumer clairement la responsabilité du rendement en fonction des attentes convenues, c'est-à-dire *qui est responsable envers qui et de quoi il est responsable*.

CCG, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières*, Ottawa, 2002, p. 24.

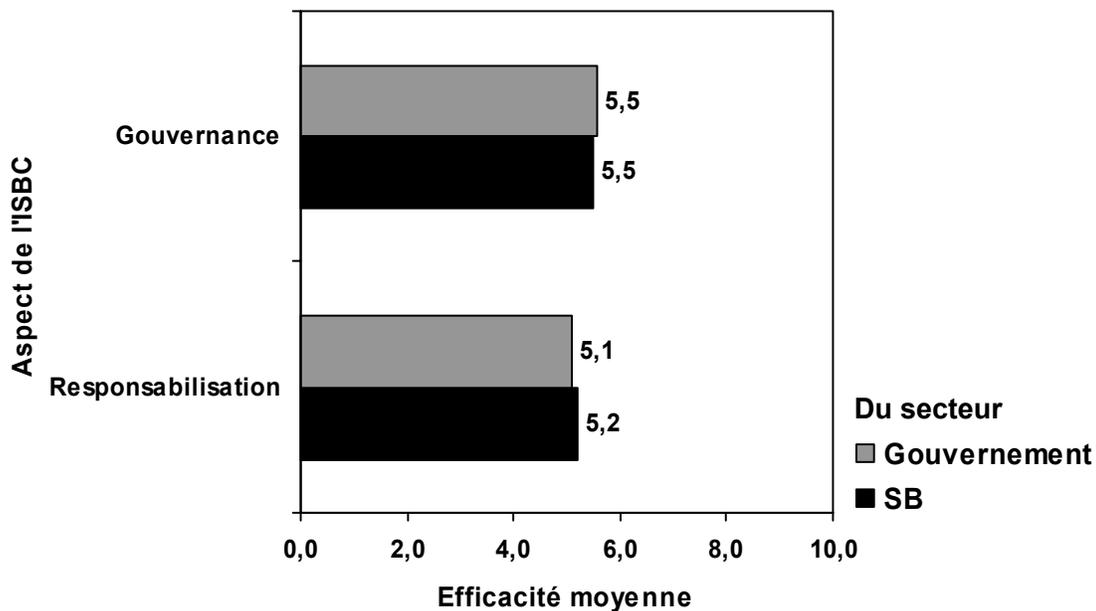
72 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions de la réunion du 5 septembre 2002 ».

Pour la présente section, on analyse la mesure dans laquelle le modèle de gouvernance et les mécanismes de responsabilisation ont fonctionné pour l'ISBC. Bien que le modèle de gouvernance facilite l'émergence du leadership, l'appareil n'offre aucune garantie d'un leadership fort et de champions efficaces à venir. D'où une question distincte : y a-t-il eu un leadership fort et des champions?

Opinions des participants

Ni les participants du gouvernement ni ceux du secteur bénévole n'ont accordé une note élevée à la gouvernance et à la responsabilisation de l'ISBC (une moyenne oscillant entre 5,0 et 5,5) comme l'indique la figure 6.2. Toutefois, la force du leadership au cours du processus a été perçue sous un jour plus positif⁷³. Il a fallu du temps avant que le leadership n'émerge, particulièrement pour le CCC, qui était néanmoins perçu comme un intervenant fort à la fin du processus. Des deux côtés, on était d'avis que le secteur bénévole était très efficace pour assumer le leadership à l'égard de l'Initiative, comme le montre la figure 6.3.

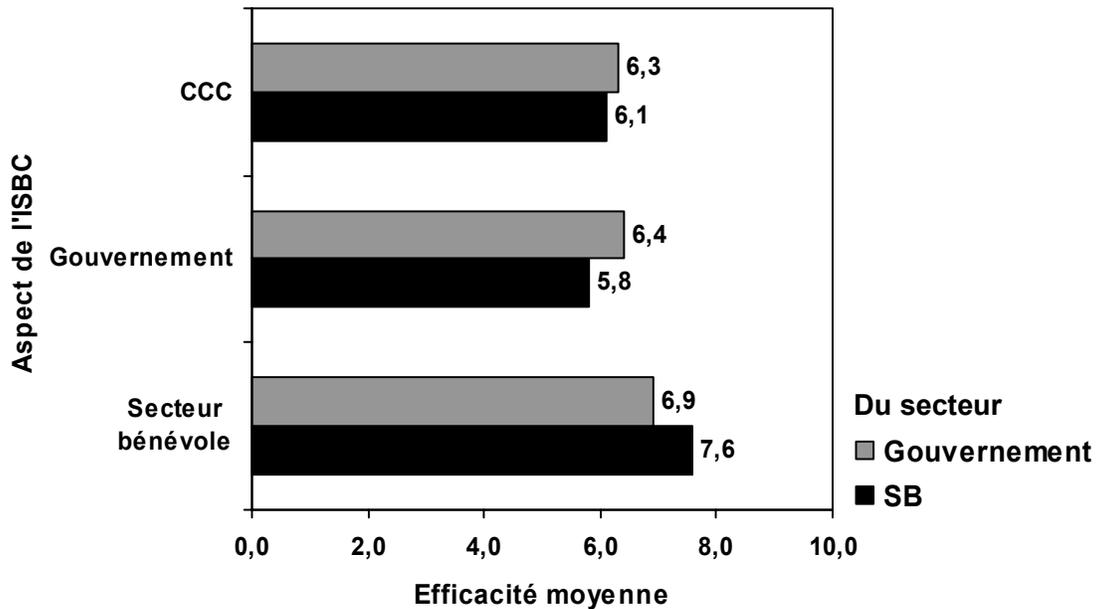
FIGURE 6.2
Gouvernance et responsabilisation
56 et 58 réponses respectivement



73 Il n'y avait pas d'écarts importants dans l'évaluation de ces dimensions entre les participants du gouvernement et ceux du secteur bénévole.

FIGURE 6.3
Leadership

56 - 61 réponses



Défis de la gouvernance

L'évaluation relativement faible des processus de gouvernance et de responsabilisation de l'ISBC fait ressortir plusieurs défis inhérents à l'initiative.

Le rôle du CCC dans le cadre du modèle de gouvernance conjointe n'était pas clair.

- « On avait prévu des structures formelles et une responsabilisation officielle, mais aucun pouvoir ni autorisation de réaliser quoi que ce soit. » [Traduction]

Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions de la réunion du 5 septembre 2002 », p. 8.

Le rôle initial du CCC étant celui d'un organisme de coordination plutôt que d'un organisme de supervision, ses relations avec le leadership du gouvernement et du secteur bénévole étaient ambiguës⁷⁴. Le CCC n'a donc pas hésité à intervenir ou à jouer un rôle actif, en partie parce qu'il ne voulait pas, à juste titre, s'interposer lorsque les choses allaient bien et, en partie, parce que la légitimité d'une telle intervention n'était pas bien établie. Lorsque des composantes de l'ISBC se sont heurtées à des difficultés, la recherche des failles ne s'est pas effectuée aussi rapidement qu'elle aurait pu si le CCC avait assumé une fonction de leadership claire et des responsabilités bien définies en matière de règlement des conflits.

74 Le problème était quelque peu aggravé par le mauvais jumelage initial entre les membres du CCC et du GDSBC. Tandis que les membres SMA du CCC siégeaient également au Comité des SMA, les membres du secteur bénévole ne faisaient pas tous partie du GDSBC. Neuf mois après le début de l'Initiative, on a corrigé la situation en ajoutant tous les membres du CCC du secteur bénévole au GDSBC, une modification qui a donné à ce dernier l'impression que les questions provenaient vraiment du CCC.

Vers la fin, le CCC s'est certainement montré capable d'une telle intervention et d'un tel leadership. Un des aspects les moins visibles, mais très importants du CCC, était que les hauts fonctionnaires qui y siégeaient étaient en mesure d'offrir des liens adéquats avec leur ministère et des conseils concernant les politiques du gouvernement et ce qui serait admissible dans le contexte politique en évolution. À la suite du 11 septembre 2001, par exemple, ils ont pu donner des conseils quant à l'impact sur les priorités du gouvernement et, en préparation à la transition à la prochaine étape, ils ont pu faire connaître les attentes et les positions internes du gouvernement⁷⁵.

La frontière entre la gouvernance conjointe et le pouvoir du gouvernement était ambiguë.

« On a notamment conclu que le gouvernement devait coordonner davantage à l'interne et plus tôt. » [Traduction]

Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions de la réunion du 5 septembre 2002 », p. 5.

Comme l'ont fait remarquer plusieurs fonctionnaires, il était difficile de dire où prenait fin la responsabilisation conjointe et où commençait la responsabilisation gouvernementale interne, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, en dépit de sa complexité, aucun cadre de responsabilisation officiel ne semble avoir été mis en place pour l'ISBC. Même si un consultant a élaboré un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), celui-ci n'a pas été adopté ni suivi⁷⁶.

Deuxièmement, on n'a guère précisé en quoi consistait le processus d'approbation indispensable pour les produits spécifiques des tables conjointes. La question visant à déterminer qui avait le pouvoir de quoi et qui était responsable de quoi (et à quel moment) était surtout mise en relief dans le processus d'approbation de l'Accord et, plus tard, des Codes. Les membres de la TCA, y compris les SMA, ont pu s'entendre assez rapidement sur l'ébauche de l'Accord (et les sous-comités ont par la suite produit des ébauches du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et du Code de bonnes pratiques de financement) qui ont été approuvées par le CCC et le Comité directeur des SMA. Comme l'Accord donnait lieu à des engagements de la part du gouvernement, il fallait donc obtenir l'aval ministériel. À cette étape, bon nombre de personnes croyaient toutefois que le GRM approuverait presque sans heurts les ébauches et que le processus serait complet. Lorsque les organismes centraux – BCP, Finances et Secrétariat du Conseil du Trésor – ont examiné l'accord et assumé leur fonction de remise en question traditionnelle, ils ont demandé des modifications. Il a donc fallu retourner les ébauches à la TCA pour une discussion approfondie. On a répété le même processus avec les Codes. Le renvoi des ébauches de ces documents après leur approbation par les processus internes de l'ISBC, notamment le Comité exécutif des SMA, a laissé les SMA dans une mauvaise position – sans orientation claire durant le processus et contestés à la fin du processus.

75 Kathy Brock, « A Final Review of the Joint Coordinating Committee », p. 9.

76 En fait, seulement un répondant a mentionné l'existence d'un tel cadre.

Dans les deux cas, le CCC, le GTSB et les principales personnes en cause ont dû non pas seulement intervenir stratégiquement et rapidement, mais ils ont également dû entreprendre des négociations intenses, presque quotidiennement pendant plusieurs semaines, pour convenir des modalités afin que les versions révisées suivent le processus d'approbation gouvernemental à temps pour la signature de l'Accord le 5 décembre 2001 et le dévoilement des Codes à la dernière réunion de l'ensemble des tables en octobre 2002. À de nombreuses reprises, on a eu l'impression que les questions pourraient ne pas être réglées et que les parties commenceraient à élaborer des scénarios d'« effondrement ».

Le Comité directeur des SMA aurait pu être plus engagé.

- « Cette vaste base a surtout besoin d'un leadership central fort. Mais le leadership avait des lacunes, aucune participation ni responsabilisation des sous-ministres concernant l'Initiative, de sorte que le Comité des SMA ne pouvait pas aller très loin. » [Traduction]

Membre, Comité des SMA

Bien que le Comité directeur des SMA soit perçu comme une composante essentielle du processus de gouvernance, plusieurs participants estimaient qu'il n'était pas engagé aussi pleinement qu'il aurait pu l'être et qu'il ne s'est pas colleté avec les difficiles questions stratégiques de l'ISBC. Les SMA n'ont pas assisté aux réunions du Comité très régulièrement, déléguant souvent des remplaçants, en raison des autres exigences de leur horaire et du manque de responsabilisation directe envers les sous-ministres⁷⁷. Au début, le Comité des SMA était très important, représentant quelque 23 ministères. Il est devenu évident que ce groupe était trop important pour tenir lieu d'organisme décisionnel efficace; on en a donc extrait un petit comité exécutif, en maintenant en place le grand groupe en tant que Comité consultatif des SMA. Même si le fait d'agir ainsi a rehaussé l'efficacité du Comité exécutif, le Comité consultatif n'avait plus grand-chose à faire, et il s'est rarement réuni par la suite.

Plusieurs SMA ont souligné que les représentants du secteur bénévole et du gouvernement ont amorcé l'ISBC suivant des approches stratégiques et des programmes différents. Comme l'a mentionné l'un d'entre eux : « Le secteur voulait avoir une meilleure idée des avantages qu'il retirait de cette Initiative – le secteur avait un programme. [Il y avait un] manque de clarté quant aux raisons pour lesquelles le gouvernement y participait (...) Un rôle plus passif pour le gouvernement » [Traduction]. Il semble que le Comité exécutif des SMA était incapable d'aider le gouvernement à préciser dans quelque mesure que ce soit sa position collective sur les questions de politique ou à exercer un leadership stratégique. Cela a contribué au sentiment qu'il n'y avait aucune phase finale claire en vue, et ce, à une étape assez avancée du processus.

77 Jusqu'à septembre 2001, seulement la moitié environ des dix SMA ou leurs représentants ont assisté aux sept réunions. Après septembre, l'assiduité était meilleure, comme en témoignent les comptes rendus du Comité exécutif des SMA. Un groupe central formé de quatre SMA a suivi le processus depuis le début jusqu'à la fin et ils ont assisté à presque toutes les réunions.

La collectivité des sous-ministres n'était pas mobilisée.

L'ISBC n'est jamais parvenue à mobiliser efficacement des champions et à en créer parmi les sous-ministres. Au cours des entrevues, les fonctionnaires l'ont souligné à plusieurs reprises; ils le voyaient comme une lacune majeure. Il n'y avait aucun plan stratégique en vue de consulter les ministres ou les sous-ministres, de sorte que l'ISBC s'est bornée à réagir à cet égard. Le manque de mobilisation des SM plaçait souvent leur SMA (particulièrement les coprésidents) dans une position difficile, coincé entre la responsabilisation double à l'égard de l'ISBC et du SM. Si le SM ne pouvait pas voir le lien direct de la participation d'un SMA à l'ISBC pour le mandat du Ministère, le temps consacré n'était pas forcément perçu comme étant bien dépensé. Une autre répercussion était que, faute de la mobilisation active des SM, il était difficile de clarifier la position collective sur les politiques fédérales.

L'ISBC bénéficiait d'un soutien politique initial, mais elle ne l'a pas utilisé à sa pleine mesure.

La création d'un GRM formé de neuf ministres principaux en vue et devant servir de référence pour le leadership et la coordination au nom du gouvernement et de lieu de dialogue avec le secteur bénévole était en soi une innovation, une tentative d'élargir la base au-delà d'un seul ministre et à faire preuve de souplesse que le Comité du Cabinet sur l'union sociale dont il relève⁷⁸. Les participants avaient généralement l'impression qu'il y avait, au départ, un soutien politique fort de la part des ministres, même si peu d'entre eux, à l'exception possible du président du GRM, étaient considérés comme étant des champions actifs et visibles de l'ISBC. Comme l'ont souligné quelques-uns des participants du gouvernement, l'ISBC n'a cependant pas bien utilisé le soutien dont elle bénéficiait. En règle générale, les ministres ne se réunissaient que lorsqu'il fallait prendre des décisions importantes, particulièrement de nature transversale. Après la mise en place du MC, et à l'exception de l'Accord et de l'ICB, peu de décisions majeures requéraient l'approbation ministérielle. En outre, étant donné la structure décentralisée avec les ministères et « leurs » tables conjointes responsables des composantes individuelles de l'ISBC, le CPM et le BCP ont délégué relativement peu de grandes questions transversales. Toutefois, le GRM s'est réuni sept fois entre février 2001 et août 2002.

La question connexe avait trait au fait que l'ISBC ne disposait que de peu de moyens pour faire en sorte que sa vision stratégique demeure pertinente. Au moment où l'Initiative a finalement pris son essor, quelque trois ans après la publication du *Livre rouge*, elle avait perdu une partie de son importance politique. Il aurait peut-être été sage de charger un groupe, peut-être le GDSBC, le SISBC ou le GTSB, d'élaborer et de mettre à jour une vision stratégique qui assurerait la pertinence de l'ISBC – qui la reformulerait selon les questions du jour, lui permettant de conserver la première place dans les préoccupations.

78 La composition du GRM a quelque peu changé durant l'ISBC : au départ, il comptait neuf ministres, puis leur nombre a été réduit à huit en janvier 2002.

Il a fallu inventer une structure de gouvernance pour le secteur bénévole, ce qui a procuré un leadership au secteur dans le cadre de l'ISBC, tout en le réduisant en dehors de l'ISBC.

« Nous étions nos propres pires ennemis – nous aurions dû demeurer sur la voie du leadership, non pas prendre la voie opérationnelle. Nous aurions dû avoir confiance dans le gouvernement et en nous-mêmes. Nous avons protégé nos positions de la mauvaise manière plutôt que de faire preuve d'esprit politique. Nous devons nous en tenir au niveau de l'ISBC, ne pas toucher aux opérations. Nous avons perdu de la crédibilité, le processus nous a aspirés, et nous nous sommes égarés. »

Membre, GDSBC.

Contrairement au gouvernement, le secteur bénévole ne dispose pas d'une structure unique des pouvoirs; il fallait donc inventer un mécanisme visant à assurer la gouvernance et le leadership du secteur bénévole dans le cadre de l'ISBC. La TRSB a dirigé le secteur durant la première période et a continué à ce titre dans le cadre de l'ISBC, bien qu'elle se soit rendu compte, dès le départ, qu'il fallait élargir ce groupe afin d'y inclure les coprésidents du secteur bénévole et, ultérieurement, les membres du secteur du CCC et les présidents du Groupe de référence des Autochtones et du Groupe de référence des minorités visibles. Ce groupe élargi s'est nommé lui-même le GDSBC, et le SISBC l'appuyait dans ses travaux. La TRSB a ensuite cessé d'organiser des réunions distinctes, puisque ses membres faisaient partie du GDSBC.

Le GDSBC devait travailler en se fondant sur sa crédibilité, le secteur accepterait et appuierait son rôle, puisqu'il n'avait aucun pouvoir officiel sur le secteur pas plus qu'il ne disposait de moyens pour exiger des organismes bénévoles qu'ils fassent quoi que ce soit. Le rôle visait davantage à servir de pierre de touche qu'à superviser les travaux. Il a délibérément évité de jouer un rôle de coordination entre les tables, car ce rôle était considéré comme la responsabilité du CCC et des deux secrétariats principaux.

L'efficacité du GDSBC est très appréciée à la fois par ses membres et par les participants de l'ISBC de façon plus générale. De façon plus précise, le GDSBC est parvenu à aider le secteur bénévole à faire preuve de stratégie, à définir les problèmes et à faciliter les discussions lorsque les choses n'allaient pas très bien. Il a constitué une importante voie d'acheminement de l'information au CCC et a donné à son coprésident du secteur le pouvoir de soulever les questions, ce qui a contribué à maintenir le dynamisme du processus en cours. Même s'il a tenté de jouer un rôle positif dans la recherche des failles, plusieurs participants ont souligné que, à l'instar du CCC, il a attendu trop longtemps pour intervenir lorsque deux des tables conjointes progressaient très lentement.

Le rôle d'ambassadeur du GDSBC était également important, assurant la liaison entre le secteur et le GRM, même si ce lien n'était pas aussi solide que l'aurait souhaité le GDSBC. La direction du secteur bénévole était frustrée d'avoir un contact limité avec les Ministres après le début de l'ISBC, contraste frappant par rapport aux attentes créées par les déjeuners-rencontres fort courus dans la période préliminaire. Le GDSBC ne s'est réuni qu'une seule fois avec le GRM (en mai 2001, parallèlement à la réunion de l'ensemble des tables).

Dans les faits, l'ISBC a créé un paradoxe pour le GDSBC : en étant plus visible à l'interne, il s'est, par mégarde, positionné plus que jamais à l'extérieur du processus politique. L'ISBC a donné au secteur bénévole une tribune afin qu'on y aborde les questions, à l'intérieur de certaines limites, mais en étant aussi affairés avec le processus de l'ISBC et œuvrant autant à l'intérieur de ses murs, le secteur a réduit sa voix politique à l'extérieur de l'ISBC. Le GDSBC a essayé de se servir de l'ISBC comme voie permettant de traiter des nouveaux enjeux stratégiques difficiles. Ce qui se remarque surtout, c'est l'impact du régime de responsabilisation plus rigoureux imposé aux subventions et contributions qui est survenu à peu près à la même époque que la mise sur pied de l'ISBC. Il n'y a toutefois pas eu de résultats concrets. Lorsqu'il était impossible de traiter de telles questions en recourant aux mécanismes de l'ISBC, le GDSBC refusait soit, de mettre en péril le processus de l'ISBC en déviant de celui-ci pour soulever des questions plus clairement auprès des ministres ou dans un contexte plus public, ou il était trop absorbé par le processus de l'ISBC pour le faire.

Cette situation tient non pas seulement au fait que le secteur a renoncé à sa voix politique, mais aussi au fait que le processus lui a retiré cette voix. Les dirigeants du secteur s'estimaient inhibés par le manque d'accès au processus politique, car il est devenu difficile de se réunir avec les ministres puisqu'on s'attendait à ce que toute question en suspens soit réglée dans le cadre du processus conjoint de l'ISBC. D'où le paradoxe : les représentants n'ont pas encouragé les ministres à rencontrer les dirigeants du secteur jusqu'à ce que l'ISBC ait réglé les questions litigieuses, et, comme les questions n'étaient pas réglées par la voie des processus conjoints, les dirigeants du secteur avaient encore plus hâte de rencontrer les ministres. Pour toutes ces raisons, les participants du secteur reprenaient un thème commun : dans le processus de l'ISBC, le secteur bénévole avait perdu sa voix politique.

En somme, comme on pouvait s'y attendre, un processus qui était en même temps conjoint et décentralisé au sein du gouvernement ferait face à des difficultés au chapitre de la gouvernance et de la responsabilisation. À bien des égards, l'ISBC innovait du fait qu'elle se voulait une initiative de collaboration entre les secteurs et de gestion horizontale à l'intérieur de chacun d'eux. Pour bon nombre de participants, la conclusion principale est la suivante : il est surprenant que le processus ait si bien fonctionné, compte tenu de la nature hiérarchique du gouvernement et du caractère anti-hiérarchique du secteur bénévole. La capacité de l'ISBC de se rendre aussi loin qu'elle l'a fait était en grande partie attribuable à l'engagement des participants à l'égard de la cause commune et au leadership manifesté par les principales personnes des deux côtés. Ces limites ont pu être surmontées parce que les personnes ont fait preuve de leadership personnel et pris des risques pour faire en sorte que les choses se fassent et pour améliorer les relations de travail.

Obtenir des engagements et communiquer au-delà de l'ISBC

Un objectif important de l'ISBC consistait à mobiliser le secteur bénévole au-delà des participants immédiats à la collaboration et à informer le secteur élargi des plans de l'Initiative et de sa progression. On voulait permettre au secteur de mieux se définir et d'établir des liens avec le gouvernement concernant les questions et le contenu de l'ISBC plutôt que de simplement informer le secteur ou le grand public de l'existence de l'ISBC proprement dite. De même, on était intéressé à consulter les bureaux régionaux du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux à propos de l'ISBC. Certains aspects de cette communication et de cette consultation ont été réalisés conjointement alors que d'autres découlaient de responsabilités distinctes; d'autres encore ont été réalisées de manière centralisée, d'autres, selon un processus décentralisé.

Communications

L'ISBC a effectué un essai majeur : exploiter un site Web conjoint, qui s'est révélé un moyen de communication très populaire auprès de plus de 136 000 visiteurs de janvier 2001 à juillet 2002. Même si le site Web était exploité conjointement, la politique du gouvernement en matière de communication exigeait que tous les affichages soient approuvés par le GTSB, ce qui a constitué un défi pour trouver un langage commun correspondant au message voulu du secteur bénévole et du gouvernement. Il semble que, dans certains cas, il en soit résulté des messages passablement fumeux. Cela a également suscité chez le SISBC un sentiment d'inégalité, car il devait obtenir l'approbation pour les messages communiqués. Par la suite, le SISBC a commencé à produire son propre bulletin destiné au secteur, même s'il devait toujours le faire approuver. Les défis liés à la communication soulèvent la question suivante : à quel moment faut-il prendre des mesures ou faut-il mettre au point des produits de la même manière dans le cadre de la collaboration pour qu'ils soient considérés comme étant concertés? Voilà un cas où les parties ont appris, au fil du temps, qu'elles pouvaient parler indépendamment, sans se contredire.

On a eu recours à divers autres modes de communication à propos du contenu de l'ISBC, notamment la diffusion de plus de 70 000 brochures et de 25 000 exemplaires de l'Accord et des Codes, ainsi que plus de 120 allocutions ou expositions organisées par le SISBC. On peut en tirer un enseignement : la communication peut prendre pas mal de temps pour produire un effet. En dépit du volume d'information diffusé par l'ISBC, bon nombre de participants du secteur bénévole ont enfin commencé à entendre parler de ses travaux au moment même où elle cessait progressivement ses activités.

L'événement médiatique du 5 décembre 2001, qui marquait la signature de l'Accord et l'annonce de l'Initiative canadienne sur le bénévolat, a été une déception majeure. Même si l'événement a été bien organisé et était important du fait qu'il ouvrait les yeux d'un certain nombre de sous-ministres, les médias n'ont manifesté que peu d'intérêt à son égard, et l'événement n'a pas obtenu une couverture nationale importante⁷⁹.

Les communications relatives aux mesures et aux progrès de l'ISBC servaient à informer le secteur et le grand public et à encourager les gens à discuter des questions au sein de leur propre collectivité. Dans le but de créer un véritable sentiment de prise en charge à l'égard de l'Initiative, il fallait plus que simplement de l'information. À cette fin, l'ISBC a entrepris un vaste processus de consultation et de mobilisation auprès du secteur bénévole et d'autres intervenants grâce à un dialogue bilatéral.

Consultations : Mobilisation du secteur bénévole

Tandis que la communication publique représentait principalement une responsabilité conjointe, la mobilisation des intervenants compétents était un amalgame de responsabilités qui ont été raisonnablement bien regroupées :

79 La planification de l'événement de décembre fait l'objet de litiges entre le secteur bénévole et le gouvernement, car les dirigeants du secteur ne voulaient pas associer l'Accord à une annonce relative au bénévolat. La raison en était la suivante : le public et les médias assimilent souvent le secteur seulement aux bénévoles, et on craignait de noyer l'importance de l'Accord. Toutefois, la position du gouvernement l'a emporté, et l'Accord et l'ICB ont été annoncés en même temps.

- la stratégie de consultation et de mobilisation du secteur bénévole était la responsabilité du SISBC;
- la consultation du gouvernement ainsi que des provinces et des territoires a été prise en charge par le GTSB;
- la définition du besoin de consultation, la préparation du contenu et la présence aux consultations incombaient aux tables conjointes individuelles; et
- la coordination de cette activité visant à prévenir l'épuisement de la consultation revenait au CCC.

Compte tenu du niveau d'activité et des responsabilités communes, il n'est donc pas surprenant que l'ensemble de la planification et de la coordination ait constitué un défi.

À l'automne 2000, le SISBC a mis au point un plan de consultation, lequel a été adopté par le CCC en janvier 2001. Dans le cadre de sa stratégie, le SISBC a déployé beaucoup d'efforts importants pour encourager la participation des secteurs qui sont habituellement difficiles à rejoindre, notamment les collectivités des Autochtones et des minorités visibles ainsi que les petits organismes communautaires et pour favoriser également la participation dans l'ensemble de la province. On a également tenté de faire en sorte que les consultations offrent des occasions de dialogue bilatéral authentique. Dans la mesure du possible, le SISBC a tenté de travailler par l'entremise des réseaux provinciaux et régionaux et il a recruté des organismes bénévoles locaux afin qu'ils accueillent et organisent des événements et invitent les participants. Au total, on a mené 140 consultations au pays, dans les petits et grands centres, auxquelles ont participé plus de 5 200 personnes⁸⁰.

TABLEAU 6.1
Mobilisation du secteur bénévole :
par événements et selon le nombre de participants

Thème de la consultation	Nombre d'événements	Nombre de participants
Table conjointe sur l'Accord	35	1 954
Table conjointe sur le cadre réglementaire	23	S/O
Initiative nationale sur le bénévolat	11	400
Regroupement (plusieurs tables)	27	530
Industrie Canada – <i>Loi sur les corporations canadiennes</i>	19	391
SISBC	9	284
Groupe de référence des minorités visibles	9	389
Groupe de référence des Autochtones	4	215
Petits organismes	3	40
Total	140	5 233*
Forums nationaux	2 (à Ottawa)	407
Site Web		65

* La participation totale a été sous-estimée, car les présences aux consultations de la TCCR ne sont pas accessibles.

80 Il s'agit là d'une estimation approximative fournie par le SISBC, puisque l'assistance exacte n'a pas été enregistrée à certaines des séances. Au total, 5 % des 140 consultations ont eu lieu dans les petits centres ou en régions éloignées; 31 % dans les centres de taille moyenne; et 64 % dans les grandes villes. Un aspect du processus ne s'est pas déroulé aussi bien que prévu, soit l'utilisation du Web pour les discussions.

Selon les organismes responsables, les consultations auraient bénéficié d'un financement adéquat et se sont passablement bien déroulées. On a eu recours à un large éventail de méthodes de sensibilisation, mais les invitations à participer se fondaient principalement sur les réseaux, les listes et les personnes-ressources en place. Les niveaux de participation ont satisfait aux attentes des organisateurs, et les séances ont favorisé l'émergence d'un leadership local et régional; elles ont donc contribué à l'édification du réseau national⁸¹. Les groupes n'ayant pas été aussi bien représentés qu'ils auraient pu l'être étaient les collectivités francophones, les Premières nations, les organismes de sport, les jeunes et les groupes des régions nordiques, rurales et éloignées.

Le fait que les consultations étaient assujetties à des échéanciers serrés constituait une préoccupation. La Table conjointe sur l'Accord devait, par exemple, rejoindre les collectivités suivant deux intervalles très courts : en mai et juin précédant l'été de 2001 et de nouveau au début de l'automne de manière à ce que l'on puisse réellement se servir des résultats pour remanier la version préliminaire de l'Accord avant qu'elle ne soit acheminée pour approbation ministérielle à la fin d'octobre. Le court délai dont disposaient bon nombre des organismes responsables de l'organisation des consultations a influé sur leur capacité de rejoindre toute la gamme des participants souhaités, et bon nombre se sont plaints du fait que les gens n'avaient pas assez de temps pour lire les documents et en assimiler le contenu. Les contraintes de temps ont également influé sur la capacité du processus de dégager une rétroaction élaborée quant à la manière dont l'information obtenue au cours des consultations était, en fait, utilisée par l'ISBC et pour déterminer si cela a fait une différence au chapitre des résultats sur le plan des politiques.

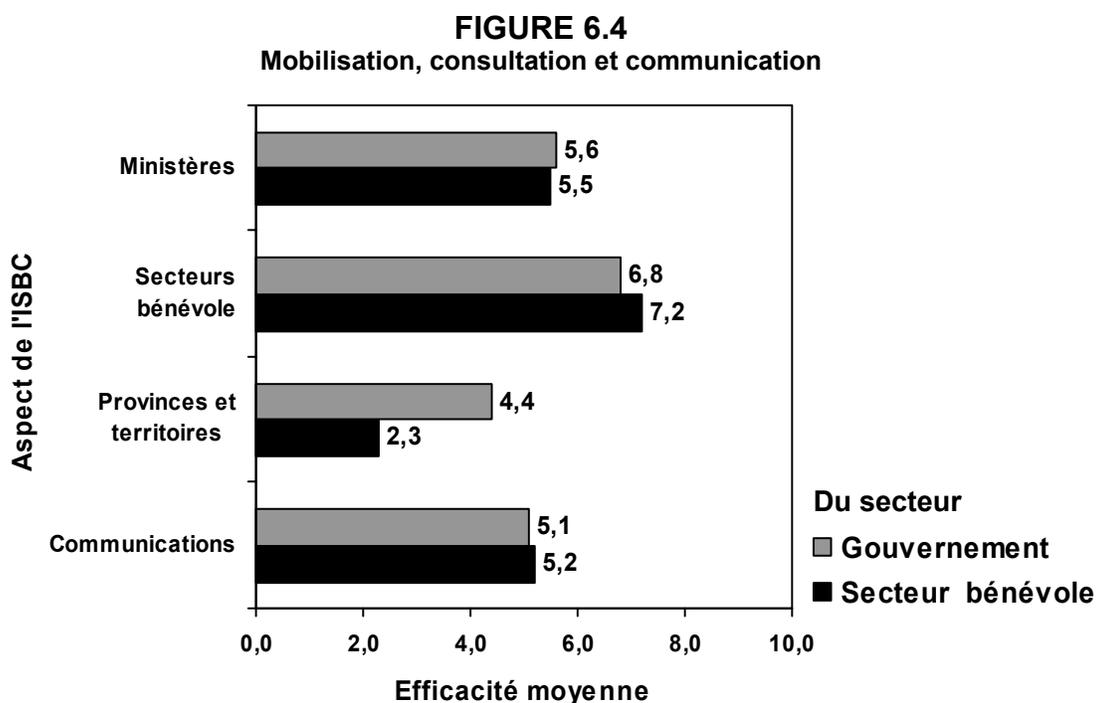
Au Québec, la tentative d'établir des liens par l'entremise des réseaux régionaux ne s'est pas révélée aussi fructueuse qu'ailleurs. Bon nombre d'organismes ont mentionné que les instruments et les mécanismes utilisés pour les consultations et l'établissement de liens avec le Québec ne tenaient pas compte de la réalité et du caractère distinct du secteur. Par exemple, bon nombre ont critiqué la terminologie utilisée, particulièrement en ce qui a trait à l'Initiative canadienne sur le bénévolat, car l'expression n'était pas largement utilisée ni reconnue au Québec. Pour être juste, ce contexte n'était pas idéal, car des pourparlers similaires visant à renforcer la relation entre l'État et le secteur avaient cours entre le mouvement communautaire et le gouvernement du Québec. Partant, l'engagement et la mobilisation des participants du Québec n'étaient pas aussi élevés qu'on l'avait initialement espéré.

Les consultations ont fait ressortir le défi de l'emploi du temps pour les membres et le personnel des tables conjointes. Pour la majeure partie des consultations, un ou deux membres des tables conjointes, du groupe de référence ou des autres mécanismes étaient présents ainsi qu'un membre du personnel du SISBC et du GTSB. Étant donné le nombre d'événements, les participants de l'ISBC étaient présents, suivant une rotation, d'où l'effet positif permettant d'exprimer les préoccupations communautaires d'un large éventail de représentants de l'ISBC. Toutefois, cela signifiait également une faible représentation continue d'un événement à l'autre et peu de liens d'un événement à l'autre pour le regroupement des résultats à la fin. Il aurait cependant été extrêmement difficile d'assurer une plus grande continuité, car les contraintes de temps découlant du nombre incalculable d'événements l'emportaient sur la capacité du personnel.

81 Dans le cadre de la présente évaluation, on a mené des entrevues auprès des représentants de dix organismes responsables, sélectionnés selon la représentation des régions.

Le processus de mobilisation a connu une innovation importante à l'automne de 2001 lorsque le CCC a accepté de renforcer la capacité de communication « sur le terrain » en recrutant 12 agents de communication régionaux à temps partiel, grâce à des fonds provenant de la TCS et d'autres sources qui allaient probablement être inutilisés. Le SISBC a recruté, supervisé et coordonné ces agents, mais ils étaient en poste dans les organismes bénévoles des provinces. Leurs rôles principaux consistaient à appuyer les tables conjointes, les groupes de travail et le SISBC dans leurs efforts de sensibilisation et de communication à grande échelle concernant les travaux de l'ISBC⁸². Selon la majorité, ces agents ont été très efficaces et ils auraient dû être en poste beaucoup plus tôt. Cela montre bien de quelle manière l'ISBC a su s'adapter, puisqu'elle a appris en faisant les choses et elle a trouvé des manières créatives d'utiliser les fonds qui ne l'auraient normalement pas été. La participation des agents régionaux de consultation à une étape antérieure aurait pu éviter le dédoublement dans le processus de consultation et faciliter la mise en œuvre de stratégies élargies de communication.

En somme, même si la consultation auprès du secteur bénévole s'est heurtée à quelques difficultés sur le plan logistique, les participants étaient d'avis qu'elle a eu une portée importante et qu'elle avait été efficace, comme l'illustrent les figures 6.4 et 8.2. De plus, on l'a souvent citée comme étant l'un des facteurs de réussite de l'ISBC.



Participation des bureaux régionaux et des provinces et territoires

Mobiliser les ministères fédéraux et les bureaux régionaux du gouvernement du Canada ainsi que les provinces et territoires était une responsabilité incombant uniquement au gouvernement, organisée par le GTSB. Certaines des grandes questions stratégiques, comme l'Accord et les Codes, ont fait l'objet de discussions avec les représentants d'un grand nombre de ministères

82 SISBC, « Rapport final », 2003.

fédéraux. Les fonctionnaires des régions semblaient avoir été informés des travaux de l'ISBC et ils ont été invités à participer aux consultations organisées par le SIBC et les tables conjointes, mais ils n'étaient pas mobilisés de façon durable. Le processus de consultation du gouvernement n'était pas aussi transparent que celui du secteur bénévole et il n'est pas bien relaté dans les activités de l'ISBC. Ce manque de transparence explique peut-être pourquoi les participants l'ont évalué comme n'étant pas particulièrement efficace, comme le montre la figure 6.4⁸³.

Un grand nombre de participants de l'ISBC, en particulier du secteur bénévole, auraient aimé que l'ISBC mobilise plus activement les provinces et les territoires. Pour le secteur, les relations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux revêtent, sous bon nombre d'aspects, plus d'importance que celles avec le gouvernement fédéral, et les travaux de quelques-unes des tables conjointes portaient directement sur les questions relatives aux politiques des gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans les travaux de la TCCR, par exemple, on décrivait les provinces comme « l'éléphant mort au milieu de la place » [Traduction], une présence importante que la TCCR contournait sur la pointe des pieds.

Le GTSB a organisé des séances d'information avec les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, mais il a également reconnu que ces consultations comportaient des lacunes de façon générale⁸⁴. L'ISBC ne s'est toutefois jamais voulue une entreprise fédérale-provinciale-territoriale. Son but consistait à renforcer la relation du secteur bénévole avec le gouvernement du Canada, non pas avec tous les gouvernements canadiens. Étant donné que le programme était déjà très vaste, élargir le mandat et les travaux à l'échelle intergouvernementale aurait probablement saturé très rapidement le processus. Aucun des répondants n'a pu donner de conseils précis quant à la manière dont on aurait pu s'occuper différemment de la participation provinciale-territoriale. D'après les rapports des provinces et des territoires au CCC, ils étaient généralement satisfaits de la circulation de l'information et du degré de mobilisation⁸⁵.

Bien que les provinces aient participé directement de façon minimale à l'ISBC, l'Initiative nationale a pu tenir la première place en donnant l'exemple. Dans certaines provinces, les groupes du secteur bénévole ont consulté les gouvernements provinciaux afin de leur proposer de lancer des processus similaires à l'ISBC. Cette idée a été prise au sérieux, de sorte que, dans plusieurs provinces et grandes villes, des initiatives analogues à l'ISBC sont maintenant en cours. En effet, cette mobilisation par l'exemple pourrait se révéler l'un des legs inattendus, mais positifs de l'ISBC.

83 La participation limitée des bureaux régionaux des ministères fédéraux dénote également le fait que, parmi les dix chefs de Conseils fédéraux et ministères principaux avec lesquels nous avons communiqué afin qu'ils participent à l'étude, aucun n'a estimé avoir assez participé à l'ISBC pour contribuer de manière valable à l'évaluation ou ils n'ont simplement pas réagi à notre demande.

84 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions de la réunion du 26 avril 2001 ».

85 Comité de coordination conjoint, « Compte rendu des discussions de la réunion du 5 septembre 2002 ».

Avancer : Gérer la transition

- « L'une des principales difficultés auxquelles on se heurte lorsqu'il s'agit de maintenir le dynamisme consiste à gérer la transition de l'initiative d'une étape à l'autre. »

CCG, *De l'effort héroïque au travail quotidien*, 2001, p. 36.

Même si l'ISBC est une initiative quinquennale, la phase des tables conjointes devait durer seulement deux ans. À la fin de la première phase, on a mis fin à la plus grande partie de l'ISBC en transférant les responsabilités aux nouveaux mécanismes et au nouveau personnel. La phase d'une initiative ne cesse toutefois pas simplement pour céder la place à l'autre. Il faut plutôt planifier les transitions et les gérer activement de manière à ne pas compromettre les réalisations de l'initiative globale et réaliser une transition en douceur qui permet aux responsables de la deuxième phase d'apprendre des responsables de la première phase. La manière dont la transition est assurée influe non pas seulement sur la deuxième phase, mais sur les travaux en cours. La présente évaluation en tient donc compte dans le cadre du processus de la première phase.

Selon l'évaluation des participants de l'ISBC, la gestion de la transition n'a pas du tout été bien effectuée. En fait, la planification de la transition a obtenu la note la plus basse parmi tous les aspects du processus de l'ISBC, soit une note moyenne de seulement 4,4 (N = 36). Cette faible note n'était pas seulement liée aux attentes trop élevées du secteur bénévole quant aux résultats de la prochaine phase, car les opinions ne divergeaient que très peu entre les participants du gouvernement et ceux du secteur bénévole. Il est évident que le processus de transition comportait plusieurs lacunes graves.

Premièrement, la fin de la phase de collaboration a surpris un grand nombre de participants de l'ISBC, soit parce que l'horizon de deux ans n'avait pas été bien communiqué, soit que la fin semblait arriver rapidement puisqu'ils avaient tardé à amorcer leurs travaux. Conscient du besoin d'élaborer une stratégie axée sur la gestion de la transition en mars 2002, le CCC a envoyé une lettre aux tables conjointes, groupes et mécanismes afin de leur demander de produire des rapports finaux devant être présentés à l'automne. Comme bon nombre en étaient encore à amorcer leurs travaux, ils n'étaient pas prêts à commencer à clore le processus. On a préparé les rapports finaux, avec l'aide des secrétariats, bien que la plupart n'aient pas été parachevés avant le début de 2003⁸⁶.

Deuxièmement, le budget initial n'avait pas prévu de fonds afin d'assurer la continuité des secrétariats durant la transition. Le SISBC et le GTSB n'avaient obtenu un financement que pour deux ans (jusqu'en juin 2002), même si les tables n'avaient pas achevé leurs travaux. On a redistribué les fonds et obtenu un financement provisoire afin de maintenir au moins la structure jusqu'en mars 2003. Même si le roulement du personnel a toujours été très élevé au GTSB, les gens ont commencé à partir en plus grand nombre vers la fin. Dans les trois mois précédant la fin d'octobre 2002, 14 membres du personnel sont partis avant le dépôt des rapports finaux ou la clôture de tous les projets.

86 Le GTSB a prêché par l'exemple concernant la création d'un legs documentaire en commandant une liste complète des documents de l'ISBC et en compilant une analyse financière approfondie (ce qui s'est révélé plus difficile).

Troisièmement, il y a eu une longue période d'incertitude quant à ce qui allait se passer au cours de la deuxième phase : à qui serait attribuée la responsabilité au sein du gouvernement? Quelle serait l'ampleur du financement? Qu'advierait-il de tous les efforts déployés durant la phase conjointe? Manifestement, il fallait tenir compte de bon nombre de facteurs au sein du gouvernement, et le secteur bénévole avait une opinion fort différente quant à l'endroit où serait située l'unité devant succéder au GTSB. Le GDSBC croyait fermement que, pour maintenir l'attention politique et l'influence entre les ministères, l'appareil administratif devait être situé dans un organisme central. En fait, il avait une opinion si tranchée à cet égard qu'il a écrit au premier ministre.

Les décisions relatives à l'organisation de la deuxième phase n'ont pas été prises avant septembre 2002 ni communiquées publiquement avant la dernière réunion de l'ensemble des tables au début d'octobre⁸⁷. À ce moment précis, on a annoncé la mise en place d'une nouvelle unité administrative au ministère du Patrimoine canadien⁸⁸; que la ministre de ce Ministère serait désignée comme le tout premier ministre fédéral responsable du secteur bénévole; qu'un comité consultatif ministériel et un Comité exécutif des SMA faciliteraient la gestion horizontale à l'avenir; et qu'un comité directeur conjoint de SMA et de représentants du secteur bénévole surveillerait la mise en œuvre de l'Accord et des Codes. En outre, les sous-ministres seraient tenus de rendre des comptes à la faveur de leur entente de rendement concernant l'appui de ce modèle de gouvernance et la défense de l'Initiative et de l'Accord, et les nouvelles politiques bénéficieraient du point de vue du secteur bénévole. Aucuns fonds supplémentaires, soit à PCH soit pour le secteur bénévole, n'ont été annoncés pour appuyer l'organisation ou les travaux en cours.

Peu importe ce qu'ils pensaient de ces nouvelles structures, la longue période d'incertitude avait sonné l'alarme chez bon nombre de participants : l'ISBC semblait simplement dans l'oubli. Du coup, l'avenir semblait plus incertain que cela aurait pu l'être si les plans de la deuxième phase avaient été connus plus tôt. Cela signifiait également que la majeure partie du soutien du secrétariat disparaissait avant la dotation complète de la nouvelle unité administrative à Patrimoine canadien.

À l'évidence, il faut préparer le terrain à la collaboration et communiquer la nature de la transition beaucoup plus tôt que ne l'a fait l'ISBC. Même s'il est souvent très difficile de le faire, car bon nombre de décisions peuvent être en instance jusqu'à une étape avancée du processus, le besoin de planifier la transition et de gérer activement la transition proprement dite est l'un des enseignements tirés de ce processus d'évaluation.

Conclusion

Le principe des dispositions claires et étoffées et la création de la prise en charge et du leadership s'appliquent tout autant à la gestion horizontale qu'à la collaboration. Une des lacunes de l'ISBC tenait à ce que les dispositions de coordination et de gouvernance ne se prêtaient pas aussi bien qu'elles auraient pu l'être à une supervision efficace. Une question fondamentale tient à ce que les frontières étaient parfois floues quant à savoir où prenaient fin les processus décisionnels conjoints et où débutaient les processus décisionnels internes au gouvernement. Ce processus montre également qu'une partie essentielle de la gouvernance efficace tient au soutien politique,

87 À la dernière réunion de l'ensemble des tables au début d'octobre, les participants ont évalué les points forts et les points faibles du processus ainsi que les messages relatifs à la passation des fonctions pour les travaux futurs de l'ISBC. Voir aussi ISBC, « Réunion de l'ensemble des Tables du 8 octobre 2002 : résultats de l'atelier » (trois rapports).

88 Le gouvernement de Paul Martin a déménagé l'unité au nouveau ministère du Développement social.

tant à l'échelle ministérielle que parmi la collectivité des SM. Même en présence d'un soutien politique fort, il y a lieu de le gérer stratégiquement en harmonie avec le processus afin que les ministres et les SM participent aux points de décision. À cette fin, il faut continuellement examiner et revoir la vision stratégique qui sous-tend l'initiative afin qu'elle demeure pertinente sur le plan politique. Des réunions occasionnelles entre les ministres et les dirigeants du secteur bénévole peuvent également se révéler importantes, même si aucune décision n'est prise, pour instaurer la confiance et maintenir le dynamisme des participants.

Parmi les points forts du processus, mentionnons qu'il est parvenu à rejoindre les groupes élargis, particulièrement dans le secteur bénévole. La démarche a suivi divers itinéraires menant à la mobilisation, mettant en cause différents ensembles de dirigeants et de participants, divers mécanismes et de nombreux endroits. La capacité du secteur bénévole de se mobiliser à grande échelle et de manière durable dans les travaux conjoints futurs fait ressortir l'importance d'investir dans le capital réseau – les réseaux et leurs infrastructures auxiliaires à l'intérieur du secteur pour communiquer, apprendre et acquérir une expertise en matière de politiques qui leur permet d'être des partenaires efficaces.

Chapitre 7

Les défis de la gestion financière

Introduction

On a dit que l'ISBC s'était déroulée suivant le programme du secteur bénévole, mais selon les règles du gouvernement⁸⁹. La partie du processus où l'on ressentait avec plus d'acuité le besoin de suivre les règles du gouvernement avait trait à la gestion financière. Comme les exigences du gouvernement en matière de gestion des dépenses et de responsabilisation sont relativement normalisées et rigides et que le personnel non gouvernemental ne les comprend pas bien, la rigueur apparente de la gestion financière constituait un irritant permanent pour bon nombre des participants du secteur bénévole. Cela n'est pas propre à l'ISBC, car l'une des difficultés particulières des collaborations auxquelles sont associés les gouvernements découle du fait que, lorsque les gouvernements contribuent au financement, ils doivent forcément suivre leurs exigences obligatoires internes de la reddition de comptes concernant leurs dépenses.

La gestion financière peut également présenter des difficultés dans le contexte des initiatives horizontales au sein du gouvernement. L'argent est souvent l'élément qui lie des initiatives horizontales, et les instruments de gestion des finances peuvent constituer des incitatifs ou des obstacles importants aux interventions. Trouver des façons de s'y prendre efficacement et équitablement avec les modalités financières peut constituer un grand défi pour la gestion horizontale au sein du gouvernement et la collaboration intersectorielle.

Dans le contexte de la fonction de contrôleur moderne et d'un gouvernement axé sur les citoyens, un élément clé d'une gouvernance et d'une responsabilisation saines⁹⁰ consiste à montrer de quelle manière l'argent a été dépensé et s'il a été investi judicieusement. C'était là un sujet de préoccupation tant pour le secteur bénévole que pour le gouvernement du Canada.

C'est pourquoi la présente section se penche plus attentivement sur le processus de gestion financière dans le cadre de l'ISBC dans le but de faire ressortir quelques-unes des difficultés liées au travail conjoint, horizontal et échelonné sur plusieurs années. Soulignons qu'il *ne s'agit pas* d'une vérification financière de l'ISBC. La présente section traite tout particulièrement des aspects suivants :

- la souplesse du financement;
- le travail de financement des tiers;
- le conflit d'intérêts;
- les rapports financiers et la transparence.

89 Kathy O'Hara, « Notes pour une allocution », 2003.

90 Voir Secrétariat du Conseil du Trésor, *Introduction à la fonction de contrôleur moderne*, 2002; Bureau du vérificateur général du Canada, « La régie en partenariat » (chapitre 2), *Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, novembre 1999; Vérificateur général du Canada, « Les mécanismes de collaboration » (chapitre 5), *Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, avril 1999.

Souplesse du financement

Le montant d'argent global mis à la disposition de l'ISBC afin qu'elle mène ses travaux n'a jamais vraiment constitué un enjeu. Comme on l'a souligné dans le chapitre 4, les participants étaient généralement très satisfaits du budget global. La difficulté tenait au fait qu'on ne savait pas si ce financement était réparti adéquatement entre les différentes tâches de l'ISBC et s'il était acheminé au moment opportun durant l'ISBC.

Souplesse entre les activités et au fil du temps

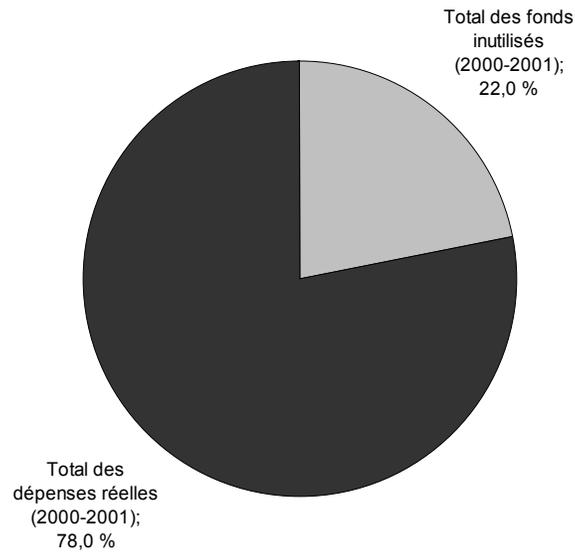
Dans le secteur public, la gestion financière est assujettie à une contrainte fondamentale : les affectations ne sont généralement pas très fongibles, et c'était le cas pour l'ISBC. Comme c'est une pratique courante au gouvernement, il faut établir l'intégralité des affectations dès le début, dans le MC initial et dans les présentations au Conseil du Trésor, avant que l'on puisse définir en détail la nature des tâches et le calendrier s'y rapportant. Les fonds ont été accordés aux ministères individuels, non pas à l'ensemble de l'initiative horizontale de sorte qu'il n'était pas facile de les transférer entre les ministères. Selon les exigences du gouvernement, les fonds qui ne sont pas dépensés au cours d'un exercice ne peuvent pas simplement être reportés à l'exercice suivant sans d'abord obtenir une approbation nécessitant une certaine planification. Les fonctionnaires ont cependant l'habitude de composer avec ces contraintes et l'ont souvent fait très bien dans le cadre de l'ISBC.

Plusieurs tables conjointes, notamment la TCGI-TI et la TCS, ont pu effectivement reporter aux exercices suivants les fonds qu'elles ne pouvaient pas dépenser au cours du premier exercice ou des deux premiers exercices, ce qui évitait ainsi que l'on perde ce financement. Dans plusieurs cas, on a également utilisé des pièces de journal pour transférer le budget d'une table conjointe à une autre.

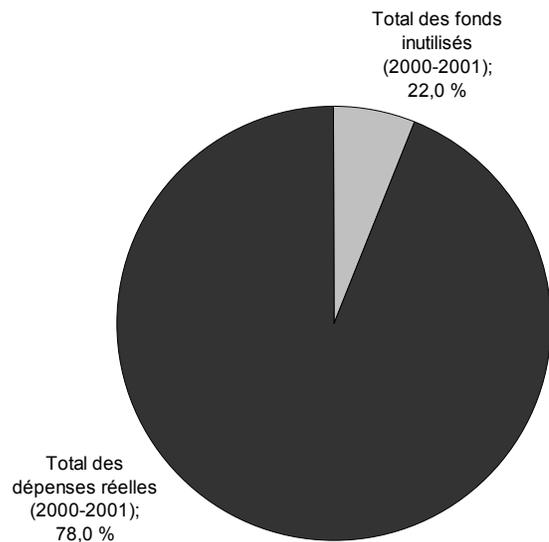
En dépit de ces efforts, il semble qu'on aurait eut besoin d'une plus grande souplesse que celle dont on disposait. Les fonds inutilisés et par conséquent jamais dépensés par un programme ou un ministère dénotent le manque de souplesse des affectations (les fonds inutilisés sont affectés au Trésor et viennent donc gonfler le surplus général du gouvernement ou réduire le déficit, selon le cas). Au cours du premier exercice, plus ou moins 22 % du budget total correspondait à des fonds inutilisés, comparativement à environ 6 % du budget au cours du second exercice⁹¹.

91 Ces données proviennent du tableau récapitulatif (« Tableau des dépenses 2 », ISBC), préparé par le GTSB. Ce tableau, bien qu'il renferme un petit nombre d'incohérences mineures, est le seul rapport sommaire relativement complet sur les dépenses de l'ISBC durant 2002 auquel ont eu accès les auteurs de la présente évaluation.

FIGURE 7.1
Fonds inutilisés et dépenses réelles 2000-2001



Fonds inutilisés et dépenses réelles 2000-2001



Au cours des entrevues, on a mentionné deux raisons concernant les fonds inutilisés. La raison principale tient au fait que le profil du financement ne correspondait pas très bien aux travaux à exécuter. Pendant la première année, on a consacré du temps à débattre des mandats et à établir une relation entre les membres des tables conjointes, ce qui entraîne peu de frais. En effet, plusieurs des tables conjointes n'étaient pas prêtes à dépenser leurs fonds suivant un calendrier d'exécution correspondant aux affectations initiales.

Un deuxième facteur avait trait à la défaillance de la communication. À deux tables conjointes, les principaux membres responsables des décisions relatives aux dépenses ne comprenaient pas bien les contraintes associées au moment auquel l'argent devait être dépensé, à la capacité de réaffecter les fonds ou aux répercussions du budget non dépensé au cours d'un exercice donné. L'importance d'une affectation provenant du Conseil du Trésor et les obligations relatives aux fonds inutilisés et au report des fonds constituent un élément fondamental de gestion de l'information qui aurait dû être communiqué au début du processus.

Rôle de « banquier »

Une initiative comprenant des travaux conjoints de cette nature comporte un défi : les mécanismes de collaboration ne sont ni des entités gouvernementales ni des entités juridiques distinctes pouvant détenir et gérer elles-mêmes leurs propres fonds. Il incombait donc aux ministères d'administrer leur financement et, ce faisant, ils ont engagé des coûts réels. Le défi consiste donc à faire en sorte que ces coûts soient adéquatement compensés.

Plusieurs ministères visés par l'ISBC réglaient la question en imputant des frais aux tables conjointes. Comme bon nombre de participants l'ont mentionné à plusieurs reprises au cours des entrevues, ils percevaient manifestement que ces frais étaient contestables, les qualifiant souvent de « taxe ministérielle », et comme étant retranchés des fonds mis à la disposition des tables conjointes. Ces frais semaient la confusion, entre autres parce qu'ils variaient d'un ministère à l'autre. En effet, on a dit à des tables conjointes que les frais pouvaient s'élever à plus de 15 %. Les frais réels imputés sont toutefois rarement précisés dans les rapports financiers de sorte qu'il est difficile de vérifier cette information ou de vérifier tout autre chiffre.

Il y a donc lieu de penser qu'il faut définir conjointement le niveau des frais appropriés pour ce service et l'uniformité entre les unités, et expliquer à tous les participants les raisons et la nature des frais. Une autre solution consiste à verser un pourcentage approprié de l'allocation budgétaire totale à un organisme de coordination central autorisé à affecter et à réaffecter les fonds provenant des diverses composantes de l'Initiative. Le coût de la gestion ou de l'administration des fonds au nom d'un processus concerté demeurera un enjeu dans les entreprises conjointes futures aussi longtemps que les participants ne sauront pas clairement, particulièrement ceux de l'extérieur du gouvernement, à quoi correspondent les frais et à quel taux ils sont prélevés. Dans un sens, il s'agit là d'une question touchant autant la bonne communication que la gestion financière.

Une difficulté connexe de l'harmonisation des pouvoirs de dépenser découle du fait que le siège du GTSB était à l'intérieur du BCP. L'avantage que comportait l'établissement du siège du GTSB au BCP était qu'il accentuait la visibilité et l'importance de l'ISBC au sein du gouvernement. L'inconvénient tenait à la gestion financière complexe. Traditionnellement, le BCP, qui sert de secrétariat au Cabinet, n'entreprend pas d'activités opérationnelles et ne soumet pas de présentations au Conseil du Trésor. Le GTSB était une anomalie dans la mesure où il servait de secrétariat et de groupe de coordination pour l'ISBC, même après les grandes décisions prises par le Cabinet. Par conséquent, Patrimoine canadien a officiellement reçu l'argent du GTSB et, par l'entremise d'un PE, a transféré les fonds au BCP. Même si la responsabilité comptable officielle du GTSB incombait à Patrimoine, la responsabilité opérationnelle revenait au BCP. Pour un tiers connaissant mal les pratiques traditionnelles concernant les organismes centraux, cela pourrait sembler une disposition tout à fait superflue.

Toutefois, tous les fonds dépensés ont été comptabilisés, et la responsabilisation posait une difficulté seulement sur le plan macro-économique, là où le BCP s'occupait des opérations; toutefois, les prévisions montraient l'allocation des fonds à un ministère responsable. En ce qui concerne les budgets ministériels et la responsabilisation, cela a débouché sur la sous-évaluation du budget du BCP et la surestimation de celui de Patrimoine canadien.

Comme solution, on aurait pu créer une entité spéciale, centrale, qui aurait pu surmonter plus facilement les obstacles bureaucratiques associés à une entreprise horizontale conjointe. Comme étape intermédiaire, on pourrait trouver des moyens permettant à un organisme central chargé de la coordination et de l'appui d'une telle initiative de recevoir et de comptabiliser les fonds directement.

Un cas spécial : La souplesse relative de l'ADRC

En 1999, la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à partir de l'ancien ministère Revenu Canada, signifiait que, en tant qu'organisme distinct, l'ADRC a pu instaurer des méthodes de gestion des ressources très efficaces. L'ADRC a réussi à réaliser des économies dans ses processus opérationnels tout en étant assujettie aux mêmes règles et obligations que les autres ministères. En tant qu'organisme conjointement responsable de la TCCR, elle disposait donc de beaucoup de latitude au chapitre du calendrier pour réaffecter les fonds d'une année à l'autre, transférer les fonds à d'autres ministères selon les mécanismes prescrits et les exigences des marchés. En général, les participants de l'ISBC étaient d'avis que la souplesse de l'ADRC constituait un élément positif de sa capacité de faire le travail.

Financement des tiers

La plupart des travaux exécutés au nom de l'ISBC étaient délibérément attribués aux organismes bénévoles, puisque le but consistait à faire en sorte qu'une part importante des fonds de l'ISBC transitent par le secteur bénévole au lieu de demeurer à l'intérieur du gouvernement. En ce sens, le processus proprement dit pouvait être perçu comme contribuant à renforcer la capacité du secteur. La faible appréciation des systèmes de gestion financière dans le cadre de l'ISBC révèle notamment une préoccupation : une partie des instruments financiers servant à acheminer les fonds au secteur étaient considérés comme étant peu adaptés aux besoins des tiers ou à l'ensemble du processus. Les instruments les plus utilisés pour le financement des activités des tiers étaient les accords de contribution et les contrats.

Accords de contribution

La contribution est un transfert conditionnel consenti lorsqu'il est ou qu'il pourrait être nécessaire de vérifier que les sommes ont été utilisées conformément aux exigences de la loi ou du programme. De façon plus précise, la contribution sert à rembourser le bénéficiaire de dépenses déterminées suivant les conditions énoncées dans l'accord de contribution signé par les parties.⁹²

Conseil du Trésor, *Guide des dispositions financières et des modes de financement*, p. 9.

92 Conseil du Trésor, *Guide des dispositions financières et des modes de financement*, p. 9

Les accords de contribution représentaient un instrument de choix évident et approprié pour l'acheminement des fonds aux organismes bénévoles afin qu'ils dirigent les travaux au nom de l'ISBC, car les bénéficiaires devaient entreprendre des affectations précises en fonction de calendriers d'exécution spécifiques⁹³. De même, les accords de contribution étaient également perçus comme un moyen de permettre au secteur bénévole d'appliquer ses propres procédures de passation de marchés, mais toujours à l'intérieur du régime de responsabilisation⁹⁴. Étant donné la nature stricte du régime de responsabilisation qui régit actuellement les subventions et contributions, la mise en place des accords de contribution connaissait parfois des retards, et les exigences étaient jugées extrêmement rigoureuses dans le contexte d'une entreprise conjointe.

L'accord de contribution principal de 2 millions de dollars conclu entre le ministère du Patrimoine canadien et le Regroupement des organisations nationales bénévoles qui appuyait le SISBC, le Groupe de travail sur l'action sociale et le Groupe de travail sur le financement (pour inclure également les groupes de référence par la suite) illustre cette situation⁹⁵. La préparation de l'Accord a été beaucoup plus longue que prévu, tandis que l'on négociait les modalités des produits livrables. Par exemple, après la négociation des conditions, les représentants de Patrimoine canadien ont renvoyé le projet d'accord de contribution en mars 2001, car la proposition « ne mentionne pas les objectifs précis du projet proposé. Ces objectifs sont limités dans le temps, concrets, réalistes, imputables et mesurables, reliés au but général du projet... Ils sont énoncés suivant ce qu'ils changeront pour le SB ou ce qu'ils y apporteront à la suite du projet⁹⁶ ». [Traduction] Dilemme : les particularités de bon nombre de ces réalisations attendues devaient être déterminées au cours de l'ISBC, de sorte qu'il était difficile de les préciser en termes mesurables dès le début. Le fait d'insister pour que la proposition comprenne des résultats mesurables et des objectifs particuliers était, en fait, plus astreignant que l'ISBC proprement dite, qui n'est jamais parvenue à convenir d'un cadre de responsabilisation. Pourtant, les règlements du Conseil du Trésor relatifs aux accords de contribution et l'examen minutieux dont pratiquement tous les accords de contribution eux-mêmes faisaient l'objet à l'époque ont créé cette situation irrégulière. Entre-temps, les travaux du secrétariat devaient commencer, et le Regroupement a dû obtenir une marge de crédit commerciale pour appuyer le SISBC jusqu'à la signature de l'Accord, soit plus de neuf mois après l'annonce de l'ISBC.

93 On aurait aussi pu recourir à des subventions, qui sont des mécanismes permettant de transférer des fonds sans condition aux organismes afin de soutenir leurs activités. Comme elles comportent moins de conditions, elles ne sont pas aussi exigeantes que les contributions sur le plan bureaucratique. Leur utilisation aux fins de l'ISBC n'aurait toutefois pas été particulièrement appropriée malgré l'opinion de certains répondants selon lesquels elles auraient permis plus de souplesse sur le plan administratif. L'ISBC visait non pas à appuyer des organismes particuliers, mais à accomplir certaines tâches aptes à renforcer la capacité du secteur.

94 Une condition importante du recours aux accords de contribution tient à la mise en place des pouvoirs appropriés. C'est pourquoi DRHC et Patrimoine ont administré les contributions versées à l'ISBC : ils possédaient les pouvoirs existants.

95 Accord de contribution avec le Regroupement des organisations nationales bénévoles et le ministère du Patrimoine canadien, 9 avril 2001, dossiers de l'ISBC. Comme les activités courantes du SISBC mettaient en jeu des dépenses importantes et que les chèques pour les couvrir mettaient souvent du temps à être traités, l'entente a également débouché sur des questions permanentes de responsabilité et de mouvements de trésorerie pour le Regroupement. Dans le but d'aider le Regroupement des organisations nationales bénévoles au chapitre de la surveillance financière, le GDSBC a mis sur pied un petit sous-comité des opérations, le groupe des cinq, qui, au dire de tous, semblait efficace dans la gestion des mouvements de trésorerie.

96 Commentaire des représentants de Patrimoine canadien concernant la version de la proposition en date du 7 mars, 13 mars 2001, dossiers de l'ISBC.

Voilà qui montre bien à quel point les processus ministériels ont semblé rigides pour le secteur bénévole. Bien que frustrant pour bon nombre d'intervenants de l'ISBC, l'examen dans le présent cas ne semble pas avoir été ni plus ni moins rigoureux que d'habitude pour la plupart des organismes bénévoles qui reçoivent des fonds du gouvernement fédéral durant cette période, pas plus qu'il ne s'est assorti de délais plus longs⁹⁷.

Passation de marchés

La principale solution de rechange aux accords de contribution était les contrats. Au gouvernement du Canada, les règles de passation de marchés sont complexes. Il faut satisfaire non seulement aux normes de probité, mais également aux obligations de transparence et à l'ALENA. Les participants étaient souvent d'avis que ces règles entravaient les travaux des tables conjointes et qu'elles étaient rigides. Le système de passation de marché du gouvernement posera toutefois des problèmes pour tous les projets. Les participants s'occupaient de la passation de marchés en fonction du système auquel ils avaient accès. Ils ont également trouvé des façons d'obtenir des fonds, grâce aux accords de contribution, pour les organismes du secteur bénévole qui ne menaient pas forcément leurs activités en vertu du même ensemble de contraintes, mais qui rendaient quand même des comptes pour les fonds et les activités convenus.

Au cours de l'ISBC, le secteur bénévole s'est dit préoccupé du fait que les organismes bénévoles avaient plus d'occasions, non pas seulement dans le cadre de l'ISBC, mais couramment, de concurrencer pour l'attribution des contrats du gouvernement. Le Code de bonnes pratiques de financement tient compte de cette préoccupation en proposant plusieurs méthodes, y compris l'utilisation de listes d'offres à commandes, auxquelles le gouvernement du Canada pourrait recourir pour accroître l'accès du secteur aux processus de marché concurrentiel.

Gestion des conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts constituent un problème dans le cadre de l'ISBC, principalement parce que certains organismes bénévoles – dont les représentants siégeant aux tables conjointes étaient aptes à prendre des décisions et faisaient partie du GDSB – soumissionneraient pour des projets ou seraient au courant des décisions qui toucheraient leurs organismes ou ceux des collègues. Bref, certains pouvaient profiter directement des décisions prises au cours du processus. Cela représentait cependant un défi inévitable, car la plupart d'entre eux étaient de grands organismes nationaux dont on avait besoin comme intervenants essentiels dans ce processus de concertation.

Dans le cas des fonctionnaires, il existe des lignes directrices régissant les conflits d'intérêts. Elles mettent l'accent sur les questions financières, les offres d'emploi provenant de l'extérieur et d'autres activités (bénévoles et rémunérées) pouvant être contraires aux tâches principales des fonctionnaires. Elles n'étaient toutefois pas tout à fait pertinentes pour les participants du secteur bénévole à l'ISBC. Il n'aurait donc pas été pratique pour ceux-là de se retirer eux-mêmes

97 Voir Susan D. Phillips et Karine Levasseur, « The Snakes and Ladders of Accountability: Sliding between Accountability and Collaboration in Canada », document présenté à la conférence annuelle de l'Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA), Montréal, novembre 2002.

complètement de l'ISBC; de plus, cela aurait constitué une perte à l'égard de l'effort général⁹⁸. Après des discussions considérables, le GDSBC a élaboré et distribué un ensemble de lignes directrices régissant les conflits d'intérêts en mai 2001 qui étaient destinées à « gérer » la question plutôt qu'à l'éliminer⁹⁹. Les lignes directrices prévoyaient une série d'étapes précises et de solutions de rechange commençant par la définition de la problématique par le membre concerné de l'ISBC.

Le GDSBC mérite d'être félicité pour s'être occupé de cette question. Comme pour tout autre ensemble de lignes directrices, le véritable enjeu est la mesure selon laquelle elles démontrent, de façon pratique, l'esprit et la lettre. Les répondants de la présente évaluation ont désigné seulement une ou deux situations où les participants étaient d'avis que le conflit d'intérêts aurait pu poser problème. Dans un cas, certains pensaient qu'un participant à une table avait tenté d'influencer les décisions à une autre table afin que l'organisme de ce participant puisse en retirer un avantage. Il est intéressant de souligner que les lignes directrices ne s'appliquaient pas à cette situation, car elles n'avaient trait qu'aux questions relatives aux membres des tables conjointes ou des groupes de travail à leur propre table ou groupe.

Pour certains participants, particulièrement les représentants des petits organismes bénévoles, l'apparence de conflits d'intérêts n'a cependant jamais été entièrement réglée. Un certain nombre de répondants ont continué d'estimer que l'ISBC était dominée par les grands organismes nationaux, qui étaient en train d'obtenir des fonds pour eux-mêmes et, à la fin, étaient ceux qui obtenaient les principaux contrats. Le fait que les grands organismes remportaient les soumissions pour les grands projets découlant de l'ISBC reflète la capacité limitée du secteur bénévole. En réalité, très peu d'organismes possédaient la capacité suffisante de réaliser une partie des entreprises majeures de l'ISBC. On ne peut pas dire avec certitude de quelle manière il était possible de dissiper complètement la perception d'un conflit d'intérêts apparent dans le cadre d'une collaboration de cette nature ou s'il était possible de le faire.

Rapports financiers et transparence

Deux aspects se rapportent à la transparence : la transparence envers les participants et la transparence envers le secteur bénévole et le grand public. Dans les deux cas, la transparence faisait gravement défaut dans le cadre de l'ISBC, et les répondants ont constamment mentionné qu'il fallait l'améliorer¹⁰⁰.

Le premier facteur ayant nui à la transparence était la décentralisation de l'Initiative. Pour la première année, il n'y avait aucun système de rapports financiers officiel, même si les représentants du GTSB se sont efforcés de rectifier la situation et que le CCC s'est efforcé de présenter de meilleurs rapports lui aussi. Leurs efforts ont été freinés du fait que les ministères n'étaient pas obligés de rendre des comptes à un organisme central ou au CCC concernant les dépenses des fonds dans leurs propres enveloppes et que bon nombre d'entre eux estimaient ne pas être tenus de le faire.

98 L'affectation initiale des membres aux tables conjointes s'est également effectuée avec soin de sorte que les candidats naturels pour certains contrats n'étaient pas membres d'une table responsable de ce projet, même si, dans au moins un cas, un représentant était membre d'office.

99 Groupe de direction du secteur bénévole (plus tard appelé le GDSBC), *Lignes directrices relatives à la gestion des conflits d'intérêts*, mai 2001.

100 Voir également Kathy Brock, « A Final Review of the Joint Coordinating Committee », pp. 20-1.

Un deuxième facteur était lié au fait que les ministères utilisaient des programmes différents pour y détenir leurs fonds, certains dans des programmes de subventions et contributions, et d'autres dans le poste F&E. Il était donc plus difficile d'assurer le suivi. Même si le GTSB a fourni des modèles de rapports financiers périodiques et finaux, chaque ministère avait tendance à utiliser son propre système financier de sorte que la présentation de bon nombre de rapports différait du modèle¹⁰¹.

En raison du manque d'uniformité et, dans certains cas, de l'absence de réactions en général, aucun des rapports d'étape et récapitulatifs des dépenses qui ont été produits n'est considéré comme étant rigoureux et détaillé par toutes les parties en cause. Même si chaque table conjointe et les autres composantes ont produit des rapports finaux sur leurs activités, ces rapports ne comprenaient pas toujours des données financières.

L'ISBC a donc eu de la difficulté à faire preuve de transparence quant à son engagement d'acheminer une partie importante de son budget au secteur bénévole. Même si on n'a jamais eu l'intention de faire en sorte que l'ISBC soit un substitut à d'autres programmes ou au financement de projets pour les organismes bénévoles, il y avait un intérêt mutuel à faire en sorte que les organismes bénévoles participent aux travaux au nom de l'ISBC et que le plus de fonds possible (un engagement verbal de 75 % à ce qu'on dit) soient « bloqués » pour le secteur par le truchement de contrats et d'accords de contribution pour divers volets des travaux. Le GDSBC s'est également efforcé de faire rapport sur les dépenses. Même si cela ne faisait pas partie de son rôle officiel, il estimait avoir une responsabilité à l'égard du secteur bénévole : pouvoir lui montrer comment était dépensé l'argent de l'ISBC. De plus, comme bon nombre de membres du GDSBC ont été appelés à l'expliquer, dans le cadre d'événements publics, de quelle manière des dépenses de 95 millions de dollars bénéficieraient au secteur bénévole, ils voulaient pouvoir dire où l'argent était allé et expliquer au secteur pourquoi l'ISBC était un investissement judicieux. Eux aussi, comme le GTSB, le SISBC et le Comité des SMA, étaient incapables d'obtenir une comptabilisation complète de l'argent dépensé.

Nous n'avons entendu aucune insinuation relativement à une pratique répréhensible au chapitre des dépenses ou de la gestion financière ministérielle, simplement que la structure complexe et décentralisée de l'ISBC compliquait la collecte de l'information dans un rapport combiné.

Conclusion

La gestion financière de l'ISBC illustre une partie des difficultés liées à la gestion d'un budget important dans le cadre d'une entreprise conjointe pluriannuelle et horizontale qui est destinée à faire participer les tiers aux aspects clés des travaux. La première difficulté consiste à prévoir une souplesse adéquate, qui permet à la fois de transférer les fonds entre les composantes et d'un exercice à l'autre *et* qui offre des instruments financiers souples pour appuyer les travaux des tiers. Dans le cas de l'ISBC, au moment où le budget a été préparé, il était difficile de prévoir selon quel rythme les tables conjointes seraient en mesure de réaliser les premiers progrès importants dans leurs travaux. Même si la réaffectation des fonds et d'autres mesures ont débouché sur une certaine souplesse, l'importance des fonds inutilisés au cours de la première année donne à penser qu'il fallait plus de souplesse.

¹⁰¹ Le SISBC s'inquiétait également du suivi des dépenses et a proposé et conçu des formulaires de suivi que le GTSB a mis de l'avant.

Comme l'ISBC a eu lieu au même moment que l'application d'un régime de responsabilisation rigoureux concernant le financement fédéral accordé au secteur bénévole, les exigences entourant les accords de contribution étaient très strictes. Durant cette période, le gouvernement a resserré les procédures, ce qui a occasionné des retards, des exigences plus détaillées en matière de rapport et une vérification accrue, et les accords de contribution faisant partie de l'ISBC ne faisaient pas exception à la règle. Dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement fédéral en vue de rehausser les pratiques de gestion horizontale et la fonction de contrôleur moderne, il faut cependant encourager ce dernier à effectuer une recherche pour déterminer en quoi pourraient consister des dispositions de rechange concernant la gestion financière et l'administration et la manière dont on pourrait les appliquer.

Le deuxième défi consiste à intégrer dans le système, dès le départ, la transparence des rapports financiers. Cela peut se traduire par la création d'un programme centralisé pour la gestion financière ou par l'habilitation d'un organisme central à qui l'on confère le pouvoir d'obtenir les rapports financiers des ministères ou encore par l'établissement d'un accord relatif à la reddition de comptes advenant le recours à une approche plus décentralisée. En outre, on doit désigner les modèles de rapports financiers dès le début, et mettre au point les systèmes ou les adapter dans le but de produire les rapports requis pouvant être distribués à toutes les parties intéressées, au moment opportun. La transparence suppose également l'harmonisation des pouvoirs et de la reddition des comptes en matière de dépenses. Dans les initiatives horizontales et conjointes, certaines unités devront peut-être assumer le rôle de banquiers, en administrant les fonds au nom des autres. En l'occurrence, les dispositions et le niveau des frais pour de tels services doivent faire l'objet de pourparlers ou, à tout le moins, être transparents. Si un organisme central coordonne une initiative horizontale, il faudrait trouver des moyens pour qu'il reçoive les fonds et rende compte directement à cet égard.

Le dernier défi est celui de la communication : veiller à ce que les participants non gouvernementaux des initiatives conjointes comprennent les exigences du gouvernement en matière de gestion financière. Ceux qui sont peu habitués à travailler avec de tels systèmes ne peuvent pas s'adapter adéquatement aux contraintes ou aux occasions s'ils ne les comprennent pas bien.

Chapitre 8

Répercussions

Peu importe l'efficacité d'un processus concerté et horizontal en tant que *processus*, il oeuvre à l'atteinte de certaines fins précises, notamment une meilleure relation. Dans quelle mesure le processus a-t-il aidé l'ISBC à réaliser ses objectifs prévus? La présente évaluation met l'accent sur les résultats à court terme évidents à la fin de la phase de collaboration, non pas sur les résultats à long terme de l'ISBC. Dans l'évaluation des incidences à la fin de la phase conjointe, on aborde quatre grandes questions :

- Le processus a-t-il permis à l'ISBC de s'acquitter de ses tâches et de réaliser ses objectifs voulus?
- Que considère-t-on comme étant les principales réussites et les principales lacunes du processus?
- Dans quelle mesure la relation a-t-elle changé à court terme par rapport à ce qu'elle était au début du processus?
- Selon les participants, dans quelle mesure le processus et les résultats à court terme se sont-ils révélés efficaces? A-t-on l'impression que l'exercice en valait la peine?

La plupart de ces mesures sont forcément les perceptions des participants. Les perceptions sont cependant importantes, car les participants mettront à profit les expériences et les enseignements tirés à la faveur de l'ISBC dans les initiatives ultérieures et les relations courantes avec le gouvernement ou avec le secteur bénévole.

Il importe de savoir si le processus a contribué à ce qui avait été prévu tout comme il importe de comprendre les conséquences imprévues, qu'elles soient positives ou négatives. Dans la section qui clôt le présent chapitre, on examine les incidences non prévues.

Exécuter le travail

En ce qui touche le processus de l'ISBC, on retient deux critères évidents axés sur les résultats : a-t-il permis de réaliser les travaux voulus et a-t-il permis de le faire en respectant l'échéancier?

Si nous jetons un coup d'œil aux réalisations des tables conjointes, des mécanismes de collaboration, des groupes de travail et des groupes de référence à la fin de la première phase, la plupart, en fait, ont pu atteindre leurs buts et accomplir le travail comme prévu. L'état des travaux de chaque table conjointe et des autres composantes est résumé au tableau 8.1. Il s'agit forcément d'un aperçu général, particulièrement pour certaines tables comme la TCMA, à laquelle on avait attribué un nombre élevé de projets différents.

TABLEAU 8.1
Achèvement des travaux par les tables conjointes

Table conjointe/groupe/mécanisme	Nature des produits livrables	Méthode de prestation	État	Échéancier
Table conjointe sur l'Accord	Politique (Accord)	Table conjointe	√	Selon l'échéancier (décembre 2001)
	Politique (Codes)	Sous-comités	√	Selon l'échéancier (octobre 2001)
Table conjointe sur la sensibilisation	Recherche	Contrat	√	A débuté en retard
	Stratégie (rapport)	Table conjointe	√	En retard – mise en œuvre par le gouvernement
Table conjointe sur les moyens d'action	Projets	Sous-comités (élaboration de DP) Contrat	√	A débuté en retard – projets achevés ou en cours
Table conjointe sur la GI-TI	Recherche Stratégie (rapport)	Contrat Table conjointe/contrat	√ √	A débuté en retard En retard (février 2003)
Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat	Recherche Stratégie (rapport)	Contrat Table conjointe	√ √	Selon l'échéancier Selon l'échéancier (décembre 2001) – mise en œuvre par le gouvernement
Table conjointe sur le cadre réglementaire	Modifications du formulaire T3010 Rapport	Table conjointe/ gouvernement	√	Prête pour la mise en oeuvre
		Table conjointe	√	Selon l'échéancier
(Secteur) Groupe de travail sur le financement	Recherche Rapport	Contrat	√	Selon l'échéancier
		Groupe de travail	√	Selon l'échéancier
(Secteur) Groupe de travail sur l'action sociale	Recherche Document de discussion	Contrat	√	Selon l'échéancier
		Groupe de travail/secrétariat	√	Selon l'échéancier
Groupe d'experts sur le droit des organismes sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs	Recherche Législation	Contrat Groupe/gouvernement	√ A débuté avant l'ISBC; en cours	Selon l'échéancier En cours
ECDBP	Rapport de l'Enquête nationale	Groupe/gouvernement	√ (En cours avant l'ISBC)	Selon l'échéancier (répétée tous les trois ans)
Groupe de référence des Autochtones	Vidéo	Contrat	√	Selon l'échéancier
Groupe de référence des minorités visibles	Recherche	Contrat	√	Selon l'échéancier
(Gouvernement) Étude sur les sources fédérales de financement	Recherche/rapport sur l'importance du financement du gouvernement; Recherche/rapport sur les pratiques de financement	Gouvernement	X	Abandonnée, car non réalisable
		Gouvernement	√	Selon l'échéancier (utilisée pour étayer les Codes)
Compte satellite	Recherche en cours/rapport annuel	Gouvernement	√	En retard, prévu au début de 2004

√ = Tâches achevées à l'étape prévue.

Sources : Données provenant des plans de travail, des descriptions des mandats et des rapports finaux.

Même si le processus a permis aux composantes de l'ISBC de s'acquitter de leurs travaux par la suite, il était beaucoup plus lent au début qu'on l'avait prévu à l'origine. La figure 8.1 montre le schéma général des progrès des tables conjointes. On peut les classer dans quatre périodes :

- l'organisation (de juin à la fin d'octobre 2000);
- l'élaboration des plans de travail (de novembre 2000 à avril 2001);
- les travaux actifs et les consultations (de mai 2001 à juin 2002);
- la récapitulation (du printemps à octobre 2002).

Pour de nombreux projets, la mise en œuvre progressive déborde la phase conjointe de l'ISBC.

FIGURE 8.1
Schéma chronologique des travaux de l'ISBC

Année 2000												Année 2001												Année 2002											
Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.							
Annnonce de l'ISBC												Présentation des plans de travail												Dernières réunions des tables											
1 ^{re} réunion des tables																																			
Mise en place des tables																																			
												* Élaboration des plans de travail																							
												Travaux/consultations												Récap. et transition											
												Exercice de visualisation du CCC																							
																								Séance de réflexion du GDSBC											
																								Signature de l'Accord/annonce de l'ICB											
Mise en œuvre progressive																																			

(* Les tables conjointes se sont réunies pour la première fois entre octobre et décembre.) Remarque : Il s'agit d'une description générale. Certaines tables conjointes, notamment la TCA, ont progressé plus rapidement que les autres.

D'après ce schéma chronologique il a fallu un peu de temps, quatre ou cinq mois, pour organiser les tables conjointes et avant qu'elles amorcent leurs travaux à la suite de leur annonce en juin 2000. S'est ensuite écoulée une longue période – quelque dix mois – d'établissement de relations, de visualisation, de discussion des mandats et d'élaboration de plans de travail. Pour la plupart (à l'exception de la TCA et de la TCINB), les tables conjointes ont mis près d'un an à s'attaquer activement aux réalisations attendues. La plupart des plans de travail présentés au CCC en avril 2001 n'étaient pas très concrets quant à leurs produits livrables; ils ne faisaient aucun lien entre les activités et le financement; de plus, les tables n'ont présenté aucun plan relativement aux consultations. La phase finale du jeu, c'est-à-dire la définition d'objectifs et de résultats concrets, n'était pas encore en vue pour la plupart des tables conjointes.

La lente progression a sonné l'alarme dans le secteur bénévole et au gouvernement. Au cours d'une séance de réflexion en août 2001, le GDSBC s'est dit inquiet du fait que le temps et l'argent s'épuisaient, que le processus n'était pas axé sur les résultats et que le secteur bénévole dans son ensemble devenait sceptique à l'endroit de l'Initiative. Au gouvernement, les hauts fonctionnaires nourrissaient les mêmes préoccupations. Le CCC et les secrétariats ont commencé à suivre les travaux et ont mis l'épaule à la roue afin de faire avancer les choses. La plupart des tables conjointes ont organisé leur dernière réunion en mai ou en juin 2002, ce qui signifie que, en fait, la plupart ne disposaient que de 14 mois pour donner suite à leur plan de travail avant de réduire progressivement les opérations.

On peut tirer une leçon de tout cela : il faut planifier dès le début et intégrer à l'horizon de planification le temps requis au début pour s'organiser puis établir des relations de collaboration pour la préparation de plans de travail. Dans le cas de l'ISBC, ces deux aspects ont pris plus de temps que prévu. L'autre leçon, c'est qu'il faut prévoir du temps à la fin pour clore les activités et assurer la transition.

Le parcours comporte des différences évidentes, riches en enseignements. Les tables conjointes qui ont pu amorcer leurs travaux plus tôt, élaborer des plans de travail et y donner suite plus rapidement étaient généralement celles ayant une vision relativement claire, un mandat concret et un calendrier d'exécution précis; elles ont consacré un peu de temps, mais pas trop, à l'établissement de relations entre les membres de l'équipe et elles ont bénéficié d'un soutien important de la part d'un secrétariat, dès le début. Celles ayant des mandats très larges, vagues ou faisant double emploi ont mis plus de temps à réaliser des progrès concluants, ce qui a été exacerbé par le fait qu'on leur a permis de « dériver » pendant trop longtemps puisque le pouvoir d'intervention provenant du centre n'était pas clair au départ et qu'on n'avait établi aucun mécanisme de résolution de conflits.

Réussites et lacunes perçues de l'ISBC

Dans le but de faire le point sur les résultats, il est utile d'avoir un aperçu des principales réussites et lacunes de l'ISBC, selon le point de vue des participants. Comme le montrent les figures 8.2 et 8.3, les participants avaient beaucoup à dire au sujet des points forts et des points faibles de l'ISBC, même si certains thèmes clairs font surface¹⁰².

102 On a invité les participants à énumérer les trois principales réussites et lacunes. On s'est abstenu de déterminer si la réussite ou le point faible étaient mentionnés en premier, en deuxième ou en troisième lieu. Quant au taux de réponse, on a mentionné 141 réussites et 140 lacunes.

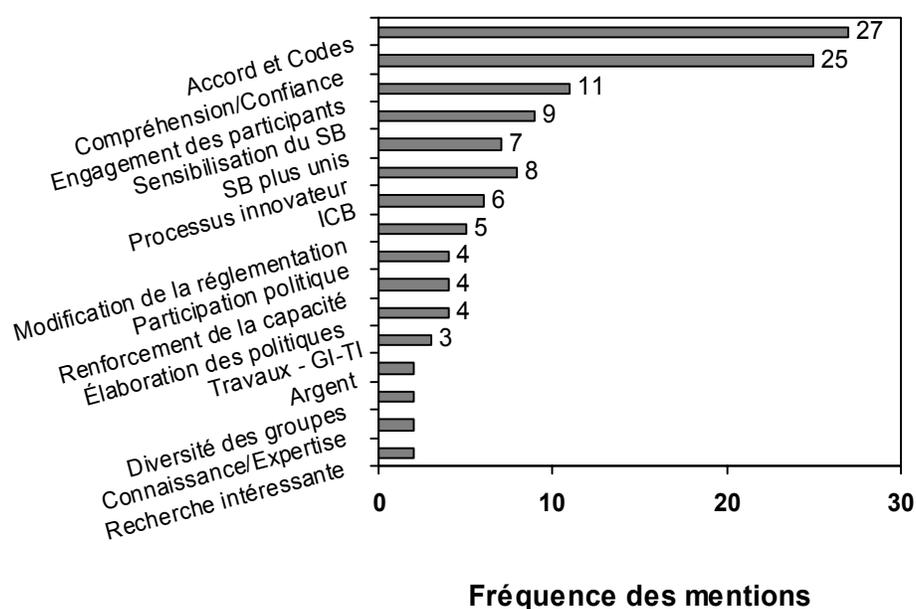
Réussites

Les points forts de l'ISBC sont reliés à la fois au processus et aux produits. Selon les participants, les trois grandes réussites sont les suivantes :

- la création de l'Accord ainsi que du Code de bonnes pratiques de financement et du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques s'y rapportant;
- l'acquisition d'une plus grande compréhension mutuelle et l'instauration d'une plus grande confiance entre le gouvernement et le secteur bénévole;
- l'engagement des participants des deux parties à l'égard du processus.

On a souligné, moins fréquemment, d'autres résultats, notamment la sensibilisation accrue du secteur bénévole, l'Initiative canadienne sur le bénévolat et la modification de la réglementation. L'accent mis sur des produits particuliers laisse supposer que, même si le processus est important, sa réussite ultime dépend des résultats qu'il produit. L'importance d'une plus grande compréhension et d'une plus grande confiance en tant qu'élément de réussite montre dans quelle mesure il s'agit là d'un but important en soi.

FIGURE 8.2
Réussites de l'ISBC



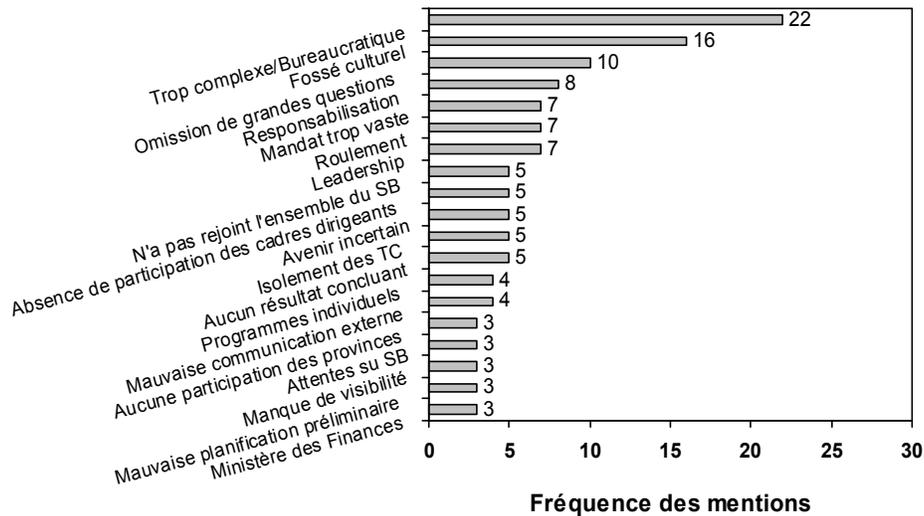
Lacunes

De loin, la lacune la plus grave de l'ISBC aux yeux des participants du gouvernement et du secteur bénévole, c'est la trop grande complexité du processus. Viennent ensuite une série d'aspects que nous avons déjà abordés, notamment :

- le fossé culturel entre les deux parties;
- le manque de responsabilisation;
- les grandes questions qui ont été omises;
- le manque de leadership;
- la portée du mandat;
- le roulement des participants.

L'éventail de lacunes, dont bon nombre n'ont été mentionnées que par peu de gens, reflète, en partie, la diversité de l'expérience des participants. Certains étaient associés de très près aux aspects conjoints, d'autres aux processus de la gestion horizontale, d'autres encore assumaient des rôles au sein du personnel et d'autres étaient « bénévoles ». Il s'en dégage cependant un message très important : recherchons la simplicité.

FIGURE 8.3
Points faibles de l'ISBC

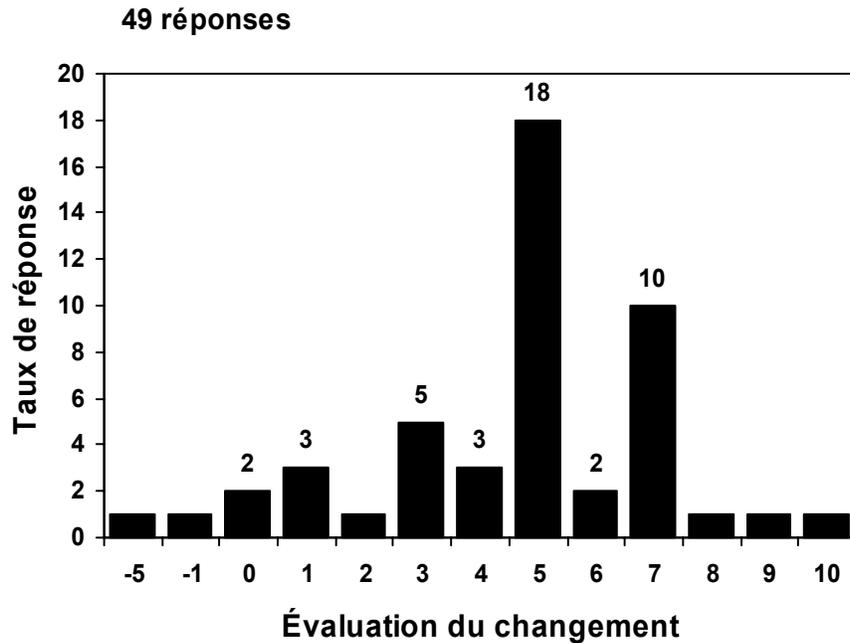


Impact sur la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole

L'ISBC avait pour objectif principal de renforcer la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. Voilà un processus à long terme dont l'ISBC constituait seulement le début. Quoi qu'il en soit, un critère important du processus consiste à déterminer si, à la fin des deux années de travail en collaboration, les participants estimaient que la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole avait changé, pour le meilleur ou pour le pire, depuis 2000, année où le processus a été amorcé.

On a évalué le changement perçu dans la relation sur une échelle de -10 à +10, où 0 correspond à aucun changement et tout chiffre négatif dénote un changement pour le pire et, un chiffre positif, un changement pour le meilleur. Les deux parties étaient généralement d'avis que la relation était bien meilleure à la fin de la première phase de l'ISBC qu'elle ne l'était au début. Comme le montre la figure 8.4, seulement deux répondants considéraient que la relation s'était dégradée entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole au cours de ces deux années, probablement pour des raisons n'ayant pas grand-chose à voir avec l'ISBC.

FIGURE 8.4
Évaluation du changement : fréquence



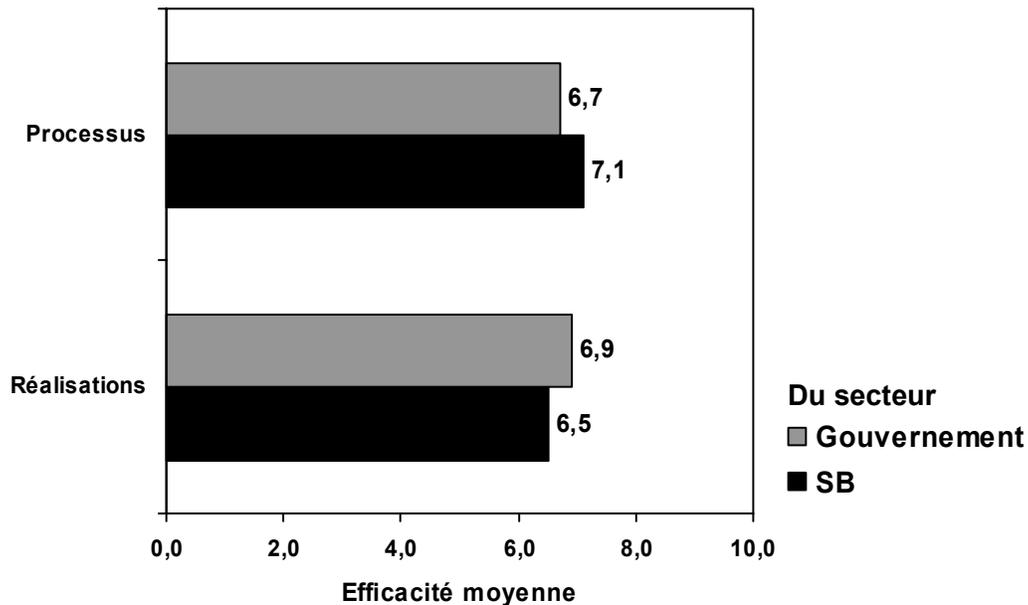
Ces résultats laissent supposer qu'un processus concerté facilitant le dialogue libre et franc, comme celui qu'ont connu les tables conjointes, peut, en soi, contribuer à améliorer les relations.

Impressions générales : Le processus était-il efficace? L'effort en valait-il la peine?

Les participants à l'ISBC étaient des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs expérimentés du secteur bénévole, dont bon nombre possédaient une vaste expérience du travail en partenariat. Leurs impressions quant à l'efficacité du processus et aux résultats constituent donc des mesures précieuses en soi.

On a invité les participants à évaluer, premièrement, l'efficacité de l'ISBC en tant que processus de collaboration et, deuxièmement, son efficacité à ce jour quant à la réalisation de ses objectifs. En général, on a jugé que le processus et les résultats étaient passablement efficaces (entre 6,5 et 7 chacun), sans qu'il n'y ait d'écarts importants entre les réponses du secteur bénévole et celles du gouvernement. Étant donné que les participants ont indiqué un certain nombre de lacunes relativement au processus, une moyenne aussi élevée correspond à un commentaire important sur l'efficacité globale de l'ISBC.

FIGURE 8.5
Efficacité de l'ISBC en tant que processus et quant à la réalisation des objectifs



On a approfondi davantage les impressions relatives à l'efficacité du processus en posant une question légèrement différente qui compare implicitement les résultats à l'effort. L'ISBC s'est-elle révélée une entreprise valable pour :

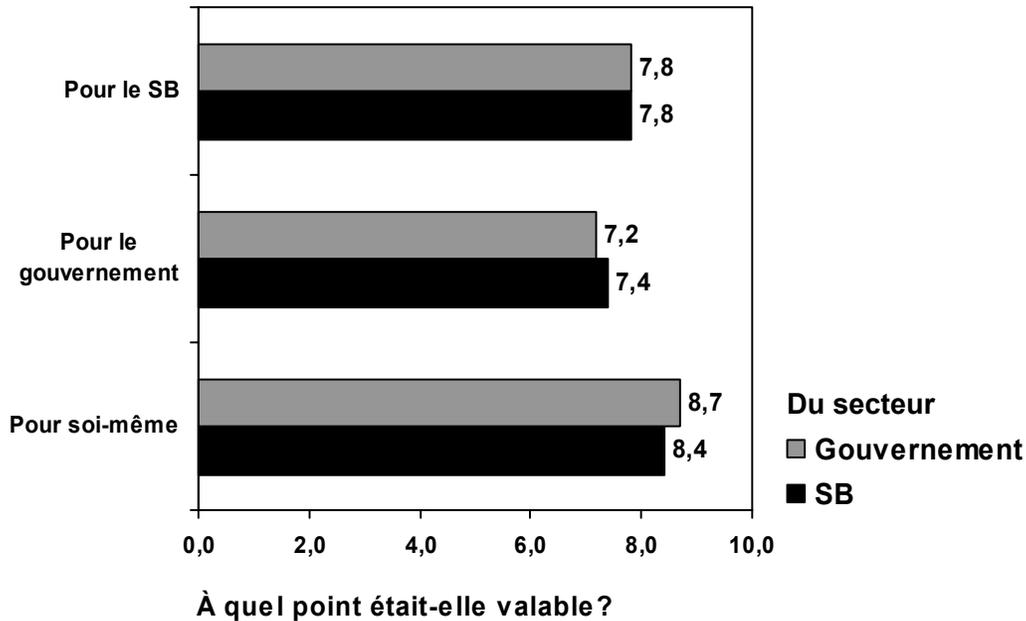
- Le secteur bénévole?
- Le gouvernement du Canada?
- Les répondants eux-mêmes, sur le plan personnel?

Comme le montre la figure 8.7, les réponses sont un oui catégorique pour les trois aspects. Les participants estimaient précieusement avoir bénéficié personnellement du processus en ce qui a trait aux contacts établis, à la compréhension accrue et aux contributions estimées. Il ne faut pas sous-estimer la valeur des contacts personnels et des réseaux à la suite du processus. Comme bon nombre de personnes l'ont mentionné : « À présent, je n'hésiterais pas à faire appel aux gens – et, maintenant, je les connais – pour solliciter leur opinion ». [Traduction] De plus, les nouveaux réseaux ont pris leur essor non pas seulement entre les secteurs, mais ils se sont également élargis au sein du gouvernement et dans le secteur bénévole.

Même si bon nombre de participants ont souligné que, souvent, le processus était frustrant et difficile, pas un seul répondant n'a carrément indiqué qu'il aurait préféré ne pas y participer.

FIGURE 8.6
L'ISBC en tant qu'entreprise valable

55 - 60 réponses



Facteurs imprévus et conséquences non voulues

Facteurs imprévus

On ne peut simplement pas tout planifier. Ce fut donc le cas pour l'ISBC. Selon un nombre élevé de participants, certains facteurs externes à l'ISBC ont eu un effet important sur le processus (79 % des répondants à cette question, 36 au total). Les deux facteurs externes les plus importants, cités à la même fréquence, étaient l'impact d'un régime de responsabilisation plus resserré concernant les subventions et contributions et le 11 septembre (12 mentions chacun). Dans le premier cas, selon le consensus général, le resserrement des règles et règlements relatifs au financement fédéral octroyé aux organismes bénévoles annulait ce que l'ISBC tentait de favoriser ou entravait le processus. Dans le second cas, l'incident a débouché sur la définition d'une nouvelle orientation des priorités pour le gouvernement, et l'ISBC ne semblait plus aussi importante. Quelques répondants (5) ont également mentionné le ralentissement général de l'économie, tandis que plusieurs ont souligné le roulement du personnel comme étant imprévu et préjudiciable (3).

Conséquences non voulues

Les initiatives menées en collaboration ont parfois des répercussions qui ne dépassent pas de loin ce qu'on avait prévu, pour le meilleur ou pour le pire. On a directement demandé aux participants si l'ISBC avait produit des conséquences non voulues. Parmi les répondants, 83 % (41 au total)

pensaient que certaines incidences imprévues étaient surtout positives. On avait l'impression que le secteur bénévole en était ressorti comme une entité plus forte, avec une identité plus uniforme et, dans l'ensemble, une plus grande légitimité en tant que secteur au Canada. De façon encore plus concrète, l'ISBC a contribué à donner un élan au secteur et à bâtir une capacité pour plusieurs nouveaux réseaux régionaux, transsectoriels. La mise sur pied de la Fédération canadienne des réseaux du secteur bénévole et la création de groupes par l'ICB ont notamment été qualifiées de retombées positives. Les groupes de référence poursuivent également leur travail collectif dans le but de donner une voix aux collectivités des Autochtones et des minorités visibles, renforçant du coup leur présence au sein du secteur.

On a également souligné plusieurs conséquences négatives : l'ISBC a étouffé la voix du secteur et a accentué les attentes, qui risquent de ne pas être satisfaites à l'avenir, ce qui peut donner lieu à un certain cynisme quant à la relation. En général, on a toutefois considéré que les incidences prévues et non prévues de l'ISBC étaient positives.

Conclusion

La collaboration et la gestion horizontale prennent du temps, mais comme le montre l'ISBC, elles peuvent permettre de réaliser des choses importantes. Le rythme de progression de l'ISBC a été ralenti non pas par la collaboration, mais par l'absence d'objectifs concrets et de planification dès le départ. Une initiative décentralisée de ce genre a besoin d'un centre fort pour suivre les progrès et intervenir au besoin. Dans le cadre de la collaboration, l'établissement d'une relation est, en soi, un produit; de plus, en l'occurrence, elle a été jugée fructueuse, à tout le moins à court terme. La question soulevée par de nombreux répondants consiste à déterminer si la mémoire institutionnelle est suffisante pour donner des cadres à l'apprentissage découlant de ce processus au fil du temps.

Chapitre 9

Enseignements tirés

Introduction

La présente évaluation avait pour but, entre autres, de dégager les enseignements tirés quant au processus pour les futures initiatives conjointes associant le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. À l'examen des enseignements tirés, il faut se rappeler que l'ISBC était de nature expérimentale et qu'elle constituait un terrain d'essai à bien des égards. Il s'agissait de trouver de nouvelles manières de faire les choses dans la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole. Il n'était toutefois pas toujours clair qu'il y avait de bonnes et de mauvaises façons bien définies de faire des choses, et que le processus empruntait la « bonne » voie ou non. Plus exactement, on devait prendre les décisions relatives aux composantes principales de la structure, à la politique et aux opérations en faisant certains compromis ou en gardant à l'esprit des objectifs concurrentiels et en mettant à l'essai des approches sans que l'on puisse s'en remettre à des précédents historiques solides.

Peu importe comment on évaluera le succès à l'ISBC, toute action concertée future est susceptible de ne pas prendre exactement la même forme étant donné que le mandat et le contexte, seront probablement différents. Quoi qu'il en soit, l'ISBC donne des indications utiles quant aux itinéraires à poursuivre et aux parcours à éviter en matière de collaboration et de gestion horizontale.

Les leçons et les thèmes constamment commentés dans la présente section sont orientés, en premier lieu, vers les occasions futures auxquelles participeront le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. En même temps, ils doivent cependant s'appliquer de manière plus large aux autres gouvernements et aux autres secteurs¹⁰³.

La valeur et les limites de la collaboration

1. Travailler ensemble en vaut la peine.

« Le processus consistant à travailler ensemble est un processus puissant. Bien utilisé, il peut se révéler très puissant. » [Traduction]

Membre du secteur bénévole, table conjointe de l'ISBC.

103 À la fin des entrevues, on a invité chaque participant à indiquer l'enseignement le plus important tiré de l'expérience de l'ISBC en vue de toute collaboration future et de la gestion horizontale touchant à la fois le gouvernement et le secteur bénévole. On a compilé ces enseignements (sans indiquer si la réponse provenait d'un participant du gouvernement ou du secteur bénévole). La liste a été complétée avec les enseignements tirés par les rapports finaux de diverses composantes de l'ISBC. On a ensuite comparé cette liste combinée à la documentation, qui a été examinée par l'équipe d'évaluation du CRDSB, pour ensuite faire la synthèse des thèmes principaux dont il a été question dans la présente section.

On tire une leçon importante de l'ISBC : la collaboration en vaut la peine, tout simplement. Si on travaille sérieusement, le travail en collaboration accroît la compréhension et la confiance chez les participants et établit le fondement d'une meilleure relation à long terme. Même si elle peut être « compliquée » et nécessiter beaucoup de temps, la collaboration est vraisemblablement un meilleur moyen que de faire cavalier seul en vue d'obtenir des résultats innovateurs et de meilleures conclusions pour toutes les parties concernées.

Le gouvernement et le secteur bénévole peuvent apporter des ressources différentes et, comme c'est souvent le cas, le gouvernement peut exercer un contrôle sur les dépenses. Les deux parties doivent cependant comprendre ces différences et faire avancer les choses à l'aveu d'un processus conjoint.

2. La collaboration ne se prête pas à tout.

Ce ne sont pas toutes les questions qui se règlent mieux au moyen de processus conjoints. La collaboration, en particulier si elle fait intervenir les hauts fonctionnaires et les directeurs généraux, peut être plus appropriée à l'élaboration de recommandations et de priorités en matière de politiques qu'aux tâches opérationnelles mettant en cause la mise en application de politiques.

Dans le cadre de la collaboration, certaines choses se feront conjointement et d'autres séparément, peut-être qu'elles sont faites par chaque partie, en parallèle. Tandis que les choix principaux à propos du mandat, des structures et des questions stratégiques importantes sont à juste titre, des décisions conjointes, les processus d'approbation et de responsabilisation au sein du gouvernement et du secteur bénévole seront forcément distincts. Il importe de déterminer où prend fin le processus conjoint et où débute le processus décisionnel unilatéral et de le faire savoir. Une fois qu'on entame un processus de collaboration, il est difficile d'imposer des décisions sans menacer la confiance sous-jacente et le sentiment de partenariat authentique.

Pour certaines questions litigieuses, il est préférable d'écarter la collaboration, car ces questions ne seront jamais réglées conjointement. Il serait préférable de laisser de telles questions aux processus de défense des politiques publiques. Les deux partenaires doivent cependant bien connaître les questions qui sont soumises à la discussion et celles qui ne le sont pas. Si l'une ou l'autre partie refuse même d'essayer d'aborder les questions clés qui revêtent une importance pour l'autre, alors le sentiment selon lequel il s'agit d'une collaboration authentique peut être très diminué.

3. Tenir compte de la différence et apprendre à travailler ensemble prend du temps.

« Travailler en collaboration ne signifie pas être soudés les uns aux autres. Cela ne signifie pas que tout doit être fait de la même manière ou que les deux partenaires doivent avoir exactement les mêmes messages. » [Traduction]

Membres du personnel, ISBC.

Dans une certaine mesure, la collaboration associe la compréhension des différences culturelles et la prise en compte des déséquilibres du pouvoir. Dans le cadre d'un processus conjoint, on peut avoir besoin d'un délai suffisant pour établir un rapport et, par le dialogue, en arriver à une compréhension commune des questions et à une appréciation des différences. En outre, les partenaires

doivent déterminer à quels moments il est réellement essentiel d'uniformiser la pratique et quand ils pourraient mieux réaliser leurs objectifs en faisant chacun les choses un peu différemment. L'obligation d'une langue commune à des fins de communication publique ne constitue peut-être pas le moyen le plus efficace pour atteindre différents destinataires.

Dans les formes de collaboration où le gouvernement représente le bailleur de fonds, certaines pratiques, notamment en matière de gestion financière et de responsabilisation, ne sont pas susceptibles d'être négociables ou très souples. Ne présumons toutefois pas que les intervenants non gouvernementaux comprennent le fonctionnement des processus du gouvernement. Une séance d'orientation portant sur les exigences des processus décisionnels et de la gestion financière du gouvernement permettrait aux participants non gouvernementaux de prendre de meilleures décisions relativement à l'investissement dans les ressources en personnel ou à l'harmonisation des plans de travail en fonction des fonds disponibles. Cela peut s'appliquer non pas seulement aux représentants du secteur bénévole, mais aux représentants du gouvernement également s'ils sont inexpérimentés face aux aspects pertinents des systèmes gouvernementaux.

4. La représentation n'est pas la même chose que le leadership : la participation et la collaboration doivent dicter le choix des personnes siégeant à la table.

« Quant à la détermination des personnes, leur choix en fonction de la représentation comporte une tension inhérente, parfois au détriment du leadership. Ces deux impératifs – représentation et leadership – ont créé une tension à l'ISBC, et il n'est jamais facile de surmonter cette tension, car les deux sont souhaitables. »

Membre du secteur bénévole, table conjointe de l'ISBC.

Dans les processus de collaboration visant à faire participer le secteur bénévole *en tant que secteur*, une des difficultés consiste à définir la manière de représenter adéquatement ce secteur diversifié. L'ISBC permet de dégager un enseignement important : la représentation n'est pas la même chose que le leadership. En effet, il faut tenir compte de trois dimensions au moment de désigner les personnes qui participeront à une initiative conjointe, comment et à quelle fin. La première est la représentation (s'exprimer au nom d'un groupe); la deuxième est le reflet (pouvoir reproduire la diversité du secteur ou des groupes pertinents); et la troisième est le leadership (posséder l'expérience, les connaissances et la capacité de résoudre les problèmes et d'élaborer des politiques ou des programmes). Lorsque l'objectif consiste à faire en sorte que l'éventail complet des perspectives d'une collectivité ou d'un secteur soit entendu, un modèle qui regroupe les particuliers provenant d'un vaste échantillon représentatif de cette collectivité ou de ce secteur fonctionne probablement bien. Si l'objectif consiste également à entreprendre des travaux sérieux d'élaboration des politiques, il faut donc une plus grande réflexion de manière à garantir que les participants possèdent l'expérience et les connaissances pertinentes, la capacité de réseauter avec leurs groupes et des moyens leur permettant de leur rendre des comptes. Dans le dernier cas, il peut être utile de tenir compte de la nature de l'affiliation organisationnelle et de l'infrastructure connexe afin d'apporter à la table de plus grandes compétences en matière de leadership.

En outre, une sensibilisation et une mobilisation plus importantes contribuent à créer un processus plus éclairé assorti d'un soutien à plus grande échelle. Le secteur a toujours besoin de bâtir un leadership durable et de meilleurs réseaux pour appuyer une telle mobilisation.

La représentation des ministères dans un exercice concerté est souvent un choix plus facile. Il faut toutefois parfois préciser aux fonctionnaires qui ils devraient, en fait, représenter. Dans l'ISBC, on a présumé que les représentants du gouvernement pouvaient assumer trois rôles distincts simultanément: celui de particuliers, celui de représentants de leur ministère et celui de représentants du gouvernement du Canada dans son ensemble, en mettant de côté les programmes d'action ministériels. La plupart ont réussi à se tirer d'affaire en faisant preuve d'un grand professionnalisme, mais bon nombre se sont également heurtés à des difficultés personnelles et à un conflit de rôles au cours du processus.

5. La collaboration peut créer un paradoxe entre le travail à l'interne et à l'externe.

En travaillant en collaboration avec le gouvernement, le secteur bénévole peut en tirer des avantages considérables et avoir beaucoup à gagner. Si toutefois les dirigeants du secteur bénévole sont si occupés avec la charge de travail ou qu'ils craignent de mettre en péril les gains réalisés grâce au processus conjoint, ils doivent, à tout le moins provisoirement, renoncer à leur voix politique sur les questions qui débordent de la collaboration. Par ailleurs, si le gouvernement présume que toutes les questions contestées seront forcément acheminées par l'entremise du cadre de la collaboration et si les ministres ne rencontrent pas directement les dirigeants du secteur, cela peut, en fait, affaiblir la voix politique du secteur.

L'équilibre entre le travail à l'interne comme partenaire et à l'externe comme défenseur des intérêts constitue un important enjeu stratégique pour le secteur bénévole lorsqu'il collabore avec les gouvernements. Trouver le juste milieu dépend, d'une part, d'un fort leadership collectif de manière à ce que le secteur bénévole connaisse son propre programme et, d'autre part, d'attentes réalistes quant à ce qu'il est possible de réaliser dans le cadre d'un processus conjoint. Cela repose également sur la compréhension des représentants du secteur et du gouvernement quant au fait que l'on ne peut pas réussir à régler toutes les questions à l'intérieur du cadre d'une initiative conjointe et que les voies d'accès doivent donc demeurer accessibles aux discussions en dehors du processus.

Les défis de la gestion horizontale

1. Un processus décentralisé a besoin d'un centre de coordination et d'un modèle de gouvernance fort.

« Nous devons énoncer clairement les rôles de chaque intervenant et indiquer très clairement qui prendra les décisions. Dans l'ISBC, nous disposons des structures, mais nous aurions dû nous poser ces questions dès le début. » [Traduction]

Employé du gouvernement, ISBC.

Une initiative décentralisée a besoin d'un centre doté de rôles et de pouvoirs clairement définis qui possède la légitimité et les outils lui permettant d'assurer la coordination, la surveillance, le suivi de l'information, l'intervention et la résolution de conflits au besoin. De plus, les autres composantes doivent comprendre ce rôle. Le lien entre le centre et les composantes distinctes visant à garantir le cheminement de l'information dans les deux sens est un aspect important de la conception. Une approche, que l'ISBC n'a pas suivie, est celle où les présidents des composantes décentralisées constituent le mécanisme de coordination central. L'aspect négatif de cette approche, c'est qu'elle sera probablement exigeante pour les participants qui assumeront des fonctions doubles. Si le centre est lui-même une entreprise conjointe, il pourrait avoir avantage à être mis en place avant le début des travaux des autres composantes de manière à ce qu'il ait le temps d'établir ses propres relations de travail.

« La concertation signifie *une plus grande* transparence et responsabilisation. »
[Traduction]

Membre du personnel du secteur bénévole, ISBC.

Si un processus est à la fois décentralisé *et* conjoint, l'importance de définir clairement le modèle de gouvernance avant le début des travaux est encore plus grande. Il faut prévoir des mécanismes efficaces et clairs pour la gouvernance et la responsabilisation dans la collaboration et pour relier le processus concerté au processus décisionnel au sein du gouvernement et au sein du secteur bénévole.

L'emplacement au sein du gouvernement d'un pouvoir central et du soutien du secrétariat pour une initiative horizontale est important. Le choix de l'emplacement entre un organisme central et un ministère responsable suppose des compromis. Le fait que l'initiative ait son siège au sein d'un organisme central contribue à relier le processus le plus possible à l'échelle politique, et permet en outre d'obtenir l'attention des représentants ministériels. L'appareil de l'organisme central actuel n'est toutefois pas particulièrement bien adapté à la gestion des fonds associés à de telles initiatives. D'après l'expérience de l'ISBC, il serait utile d'examiner l'appareil de l'organisme central ou de définir des moyens de reproduire ses avantages politiques au sein des ministères responsables dans la planification des entreprises horizontales futures.

2. La structure doit être le plus simple possible.

« Il faut définir l'étendue des questions auxquelles nous pouvons nous attaquer et ce qui est important pour les deux parties. Faire en sorte que l'on ait confiance dans la capacité de la structure de gérer ces relations en faisant en sorte que la structure et la responsabilisation soient le plus simple possible. »

Membre du gouvernement, table conjointe de l'ISBC.

Une structure plus élaborée signifie plus de processus et de complexité. En général, la plupart des participants ont déclaré que l'ISBC était trop complexe – qu'elle s'enlisait dans la bureaucratie. La complexité est imputable en grande partie à la manière de détenir, de distribuer et de comptabiliser les fonds. Un programme centralisé ou d'autres modes de gestion financière peuvent être plus efficaces, mais ils peuvent inciter assez peu les ministères à continuer de participer activement. Le compromis entre la décentralisation (la participation de nombreux

intervenants autonomes, indépendants) et l'efficacité (faire avancer le processus et les décisions) doit être pris en compte en tant que dimension centrale de la conception. En dotant les diverses composantes décentralisées de postes supérieurs adéquats, on pourrait empêcher la bureaucratie de prendre le dessus. De meilleurs mécanismes de coordination et de communication à l'intérieur du processus de collaboration pourraient renforcer le processus d'apprentissage.

3. La haute direction doit prévoir des mesures d'incitation et une reconnaissance pour la gestion horizontale.

« Lorsque nous pensons au système du gouvernement, il va à l'encontre de ces initiatives horizontales, car au bout du compte, mon ministre doit défendre l'Initiative – personne d'autre ne le fait, et mon travail consiste donc à le protéger, à le défendre... Je pense qu'il serait utile de libérer les gens qui y travaillent afin de lui attribuer l'importance qui lui revient. Cela exige un changement de culture. Il faut trouver un soutien et des mécanismes pour que la question continue de relever de nous. »

Coprésident du gouvernement, table conjointe de l'ISBC.

Comme l'a souligné un des coprésidents du gouvernement d'une table conjointe : « L'ISBC était un processus ambivalent, où des représentants du gouvernement devaient empiéter sur leur temps personnel pour participer, tandis que d'autres bénéficiaient de patrons coopératifs. » [Traduction] Lorsque la haute direction d'un ministère ne voit pas la valeur du temps qu'un fonctionnaire consacre à un processus horizontal, il est souvent difficile pour cette personne de conserver son engagement à cet égard. L'engagement permanent à l'égard de la gestion horizontale au sein du gouvernement du Canada doit être appuyé et reconnu par la haute direction responsable de ceux qui y prennent part.

L'importance de la planification

1. La planification immédiate est essentielle

Dès le début, il faut accorder beaucoup d'attention à la conception de la structure et à la nature des rôles et responsabilités attribués aux diverses composantes. Dans un processus de collaboration, ces aspects doivent faire l'objet de discussions conjointes. Il faut tout particulièrement faire une distinction entre les processus conçus pour l'élaboration de politiques et ceux destinés au traitement des questions opérationnelles, c'est-à-dire la mise en œuvre des politiques ou programmes donnant lieu à des dépenses. Les genres de structures et de processus efficaces dans le premier cas ne sont peut-être pas tout à fait appropriés pour le second.

2. Planifier les résultats : Il doit y avoir une « phase finale du jeu » en vue et un juste milieu entre le processus et les résultats.

« Même à mi-chemin, il n’y avait aucun sentiment de phase finale du jeu et de la manière dont nous pouvions fournir des résultats... il faut le prévoir au début. »
[Traduction]

Membre, Comité des SMA.

D’après les réflexions des participants à propos de l’ISBC, cette dernière n’était pas assez précise au début concernant les résultats. Au début, personne n’a défini en quoi consisterait la réussite. Par la suite, on a entrepris des exercices de visualisation et suivi les progrès par rapport aux plans mis en place; les deux se sont révélés très utiles, mais sont arrivés relativement tard au cours du processus.

Planifier les résultats suppose aussi trouver un juste milieu entre les résultats et le processus. Le processus est important, mais cela ne suffit pas. Comme le prouve l’expérience de l’ISBC, le processus *est* important, et il faut disposer de suffisamment de temps pour que le processus puisse se dérouler et que les gens apprennent à travailler ensemble. Le temps requis pour bâtir de telles relations doit être intégré aux horizons de la planification globale et au budget de sorte qu’il n’y ait pas de fonds inutilisés au cours des premières étapes si ces tâches préliminaires prennent plus de temps que prévu.

3. L’ampleur d’un mandat selon un calendrier d’exécution constitue un choix stratégique important.

« Sachez faire des choix et adopter une approche stratégique dans ce que vous faites en plus de vous concentrer sur une approche de collaboration durable plutôt que de tout faire en deux ans, ce qui a provoqué l’épuisement des membres de l’ISBC. En réalité, ce sont les changements systémiques plutôt que les changements symboliques du programme qui auront le plus d’impact et qui seront l’héritage d’un modèle de collaboration. » [Traduction]

Membre du secteur bénévole, table conjointe de l’ISBC.

Adopter une stratégie à l’égard des objectifs et à propos de ce qui peut être accompli de manière réaliste, dans un délai donné, est un thème récurrent de l’ISBC. En général, les participants reconnaissent que l’ISBC a accepté un mandat très vaste, sans priorités précises, même s’ils étaient relativement divisés quant à l’ampleur du mandat, compte tenu du contexte. Il faut trouver un juste milieu entre l’étendue du mandat et la période d’exécution. D’une part, il est souhaitable de réaliser le plus de choses possible tandis qu’on bénéficie d’un soutien politique. D’autre part, si l’attention politique décline avant la fin du mandat, l’initiative risque de se heurter à des difficultés. Le délai d’exécution doit être suffisamment long pour la réalisation du mandat, mais pas trop afin de ne pas perdre le soutien politique.

Que le mandat soit précis ou vaste, il doit être transparent et communiqué à tous les participants. Des problèmes graves se produisent si le mandat n'est pas tout à fait transparent, s'il est énoncé seulement dans un MC, par exemple.

De même, il peut être souhaitable dans un processus de concertation que le mandat soit flexible afin que les partenaires puissent aborder les questions nouvelles. Comme le gouvernement fait habituellement face à plus de contraintes quant aux moyens et aux conditions d'établissement de ses mandats, y intégrer de la souplesse est essentiellement plus difficile. Là encore, il est essentiel de définir et de communiquer conjointement ce qui est possible (et ce qui ne l'est pas).

4. L'engagement des participants à l'égard du temps à consacrer doit être réaliste et communiqué dès le début.

« Vous ne pouvez pas recourir à ce processus très souvent en raison de l'emploi du temps d'une personne membre de la direction. Il est irréaliste de participer aux tables si on ne comprend pas qu'on y trouve des cadres supérieurs. » [Traduction]

Membre, Comité des SMA.

Réfléchir au processus qui sera propice aux genres d'objectifs est particulièrement important si la collaboration fait intervenir des hauts fonctionnaires ou des directeurs généraux du secteur bénévole. Le temps qu'ils peuvent consacrer et la meilleure façon d'utiliser leur temps – par quels mécanismes – deviennent essentiels. Quant à l'utilisation judicieuse de leur temps, il importe d'être réaliste à propos du volume d'information, qui peut être considérable lorsque divers ministères fournissent tous de l'information, et de prévoir un délai approprié pour lire les documents.

Appuyer le processus et maintenir la lancée

1. Le soutien du secrétariat est essentiel.

Dans l'ISBC, il y avait une corrélation positive entre le soutien d'un secrétariat fort, en place depuis le début, et la mesure selon laquelle une table conjointe était capable d'entreprendre ses travaux rapidement et efficacement. Les secrétariats ont été particulièrement efficaces lorsque ce genre de compétences et l'ancienneté des postes correspondaient aux styles de travail des tables conjointes et que les relations entre le secrétariat, la table conjointe et le ministère étaient clairement définies. En offrant un soutien du secrétariat à un mécanisme de collaboration qui fonctionne, en fait, comme un conseil d'élaboration des politiques, il faudra peut-être prévoir l'équivalent d'un directeur général. Il faudra également déterminer si le rôle principal du personnel consistera à se concentrer sur le processus (se préparer aux réunions et coordonner l'accent mis sur l'information, par exemple) ou à agir à titre d'analyste des politiques. Dans ce dernier cas, il faudra prévoir suffisamment de personnel afin que le processus ne l'emporte pas sur le rôle d'analyse des politiques.

Un secrétariat distinct pour le secteur bénévole constituait une innovation importante de l'ISBC et, même s'il ajoutait aux complexités de la gestion horizontale, il a grandement accru la capacité du secteur de participer pleinement au processus.

Compte tenu des taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique et de la nature temporaire de la plupart de ces initiatives de collaboration, le maintien de la continuité des employés peut constituer un défi, et les mécanismes de dotation devraient prévoir le plus de continuité possible. Dans un processus décentralisé, la mise en commun de l'information et l'occasion d'apprentissage entre les divers secrétariats peuvent contribuer à une synergie globale.

2. Choix et épanouissement des dirigeants.

C'est un lieu commun de dire que le leadership compte, mais c'est ce qu'on retient des enseignements tirés de l'ISBC. Pour permettre aux dirigeants de voir le jour, les participants, et en particulier les coprésidents des processus de collaboration, doivent posséder le bon ensemble de compétences, des styles interpersonnels appropriés, savoir comment faire bouger les choses dans le système de politiques et être en mesure d'obtenir un soutien à plus grande échelle au sein du gouvernement ou du secteur bénévole. Il est intéressant de souligner que certains des chefs véritables qui se sont démarqués à la suite de l'ISBC provenaient non pas des rangs des SMA, mais de celui des directeurs généraux. C'est non pas leur ancienneté, mais leur engagement profond et leur volonté de prendre des risques qui leur a permis de se démarquer.

3. Il faut gérer le soutien politique et mobiliser la collectivité des SM.

« Nous avons l'attention des ministres, et je ne pense pas que nous nous en soyons servis. Vous devez vraiment être prêt à leur donner et à leur donner des raisons valables de participer. L'ISBC portait davantage sur la recherche que sur l'action. Vous devez leur donner des raisons d'intervenir et de faire participer leur ministère. »

Coprésident du gouvernement, table conjointe de l'ISBC.

L'ISBC s'est particulièrement bien tirée d'affaire, entre autres, en reconnaissant l'occasion – une occasion stratégique – lorsqu'elle se présentait en premier lieu. Cela explique en partie pourquoi une partie des structures et des processus de l'ISBC n'ont pas été entièrement établis avant le lancement de l'Initiative : on a dû les mettre de l'avant d'un seul coup pendant qu'il était encore possible de le faire. Comme nous l'a confié un fonctionnaire d'expérience : « Vous devez foncer lorsque l'occasion se présente. Vous devez le faire, mais cela ne donne pas forcément de bonnes politiques. » [Traduction]

Une fois lancée, l'ISBC semblait jouir du soutien politique, mais elle ne l'a pas très bien utilisé, car les ministres participaient activement aux décisions relatives à quelques points seulement. En outre, l'absence de réunions entre les ministres et les dirigeants du secteur bénévole a déçu dans le dernier cas, en plus de soulever des questions, à l'occasion, à propos du niveau réel de soutien politique.

La participation des sous-ministres est également importante, mais elle était presque inexistante dans le cas de l'ISBC. On a donné pour raison qu'il y avait peu de points de décision qui exigeaient leur attention et que le processus n'était pas dirigé à partir du niveau ministériel ou du centre politique. À défaut d'une participation directe des SM et de leur responsabilisation, la structure de gouvernance peut devenir ambiguë. Par conséquent, les SMA participant à la formulation de recommandations conjointes peuvent se retrouver dans une situation difficile, où ils doivent deviner à quel moment les processus d'approbation du gouvernement prennent la relève.

Dans les meilleures circonstances, on peut rarement maintenir indéfiniment le soutien politique. Il faut faire un compromis entre disposer d'assez de temps pour effectuer le travail et maintenir l'intérêt des ministres et des SM. Un délai de deux ans peut très bien dépasser la limite, particulièrement au gouvernement.

4. La participation continue présente un double défi relativement au roulement et à la capacité.

La continuité des gens et la participation régulière contribuent à établir des relations de confiance et à maintenir le dynamisme pour l'exécution des travaux. La participation à une initiative intensive pendant une longue période présente des défis, bien qu'ils soient différents, pour les fonctionnaires et les directeurs des organismes du secteur bénévole. Du côté du gouvernement, la participation est moins susceptible de se poursuivre au fil du temps, principalement en raison des taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique et d'une assiduité moindre en raison du manque de contrôle qu'ils exerçaient sur leur horaire. Plus la période prévue est longue, plus les membres sont susceptibles de changer. Plus les participants ont d'ancienneté, plus leur présence irrégulière est susceptible de poser un problème.

Pour le secteur bénévole, la principale question a trait à la capacité de l'organisme d'origine de fonctionner avec un directeur exécutif absent pendant certaines périodes. Il faut tenir compte de ces difficultés dans la conception des processus de collaboration et dans la sélection, la reconnaissance et la rémunération des participants qui y prennent part. Même s'il est facile d'exprimer clairement la nature de la difficulté, elle semble comporter peu de solutions faciles.

5. Le caractère secret et la confidentialité peuvent nuire à l'établissement d'une relation dans les processus conjoints; on peut assouplir les traditions.

Dans les processus conjoints, les fonctionnaires sont souvent confrontés à la difficulté de savoir précisément ce qui peut être mis en commun avec les participants non gouvernementaux et ce qui est confidentiel. Lorsqu'un processus ouvert crée des attentes, les changements d'orientation risquent d'éveiller les soupçons. L'ISBC a montré qu'il est possible d'assouplir les niveaux traditionnels de caractère secret dans le processus d'approbation du Cabinet. On y est parvenu en recourant à un aide-mémoire plutôt qu'à un MC, en permettant aux membres du secteur bénévole d'informer le Cabinet et en mettant en commun de l'information concernant les affectations prévues du gouvernement. La transparence de bon nombre de hauts fonctionnaires aux tables conjoints a été appréciée par leurs homologues du secteur bénévole qui, à leur tour, ont traité avec respect les renseignements de nature délicate.

6. La transition vers la prochaine étape doit être planifiée tôt et bénéficier d'un soutien continu durant le processus de transition.

Les processus de collaboration et les processus horizontaux sont par nature temporaires, certaines choses doivent être accomplies et les activités doivent cesser progressivement. Il est important de réduire l'incertitude à l'égard de la transition vers la prochaine étape pour maintenir l'engagement et le dynamisme. On peut faciliter la transition en déterminant le plus tôt possible la nature des rouages et du financement qui appuieront les travaux à la prochaine étape et en les

faisant connaître. En outre, le soutien du secrétariat durant toute la transition contribue à faciliter le transfert en douceur. Cela veut dire que le budget a alloué un financement pour le soutien du secrétariat d'une manière qui lui permet de faire le pont entre la première et la deuxième phase, plutôt que de simplement se rendre à la date de fin de la première phase.

Gestion financière et transparence

1. Le financement doit correspondre à la nature des travaux.

Au gouvernement, pour obtenir l'approbation d'un financement pour les nouvelles initiatives concertées ou horizontales, il faut habituellement établir les enveloppes du financement avant que la nature des travaux se révèle entièrement. Dans un processus conjoint, il est facile de sous-estimer le temps requis dès le départ pour organiser les mécanismes appropriés de collaboration et d'appui ou pour commencer à établir des relations. Par conséquent, il est souhaitable que les initiatives à facettes multiples, pluriannuelles, prévoient une certaine souplesse afin que l'on puisse transférer le financement d'un exercice à l'autre et entre les composantes.

2. La décentralisation obscurcit la transparence de la gestion financière; il est donc essentiel de convenir des mécanismes de reddition de comptes et de suivi.

La complexité d'une structure décentralisée peut nuire à la transparence de la gestion financière, particulièrement si les ministères n'ont aucun incitatif ni aucune obligation de rendre des comptes concernant leurs dépenses. Il est possible d'accroître la transparence financière de plusieurs manières. Un protocole d'entente initial contribuerait à faire en sorte que les ministères rendent compte de leurs dépenses financières à un organisme central, au moment opportun. Un système commun de suivi financier et des modes communs d'établissement de rapports sur les dépenses permettrait au centre de dresser un portrait courant et détaillé des dépenses. Un programme central assorti d'une clause de temporisation pour la gestion de tous les fonds dont bénéficie une initiative peut simplifier le processus, mais peut comporter ses propres inconvénients du fait qu'il faut, dès le départ, prendre le temps de l'établir.

La mise au point d'un instrument financier plus souple que l'accord type de contribution ou le contrat faciliterait l'acheminement des fonds aux parties non gouvernementales au moment opportun, particulièrement afin qu'elles travaillent aux projets en cours pour lesquels on ne connaît pas au départ l'ensemble des produits livrables et des résultats.

Mobiliser les collectivités élargies

1. La mobilisation des collectivités élargies contribue à la pertinence du processus et facilite l'apprentissage.

Le processus de consultation auprès des groupes élargis et leur mobilisation constituaient un aspect important du processus d'apprentissage de l'ISBC. Les participants du secteur bénévole aux tables n'auraient pas pu prétendre avoir plus de crédibilité du fait qu'ils pouvaient parler

pour l'ensemble du secteur si le processus n'avait pas mobilisé activement diverses collectivités. Le processus de mobilisation semblait être le plus efficace lorsque les collectivités en cause avaient un sentiment de prise en charge à son égard et lorsqu'elles l'acceptaient pour leur propre avenir. L'ISBC a clairement fait ressortir l'importance de travailler par le truchement de voies multiples de mobilisation. Cela signifiait recourir à divers mécanismes (comme les consultations, les groupes de référence et le site Web), en travaillant avec des organismes d'accueil qui connaissent bien la localité et les réseaux, en sensibilisant différents ensembles de dirigeants et de participants, particulièrement ceux provenant des populations difficiles à rejoindre, et en organisant des consultations dans diverses localités.

La mobilisation réelle exige manifestement du temps, des ressources en personnel spécialisées, une coordination et de l'information appropriée fournie bien à l'avance de sorte que les participants aient le temps de lire, de discuter et de réagir. Une initiative qui tente de susciter la mobilisation à l'échelle nationale exige plus de temps, mais en plus, elle est susceptible d'atteindre un point où ses collectivités principales s'estiment pleinement et adéquatement mobilisées, tandis que celles plus éloignées (par la géographie, les connaissances ou l'intérêt) viennent seulement d'en être informées. Par conséquent, ces dernières peuvent avoir l'impression que le processus tire à sa fin alors qu'elles se préparent à participer. L'objet de la mobilisation communautaire et la manière dont elle soutiendra le processus décisionnel doivent donc être pris en compte et planifiés dès le début, y compris une vision de la portée que devrait prendre l'engagement et le moment où il a atteint une portée suffisante.

Visiblement, les ministères voudront participer avec les organismes bénévoles et peut-être avec l'ensemble du secteur, à divers moments, à propos de nombreux sujets au cours des prochaines années et ils auront besoin de le faire. Il ne faudrait pas les considérer comme des événements uniques qui se répètent maintes et maintes fois. Une approche plus durable consisterait à examiner les genres d'investissements à long terme permettant d'outiller les collectivités, leurs organisations et leurs membres afin qu'ils participent plus efficacement. Il semble que les genres d'investissements pouvant être rentables à long terme aident le secteur à bâtir son capital réseau, ses connaissances des processus d'élaboration des politiques et sa capacité d'utiliser la technologie aux fins de la communication.

Préparer l'avenir

1. La façon dont l'apprentissage individuel est transformé en pratique institutionnalisée est un héritage durable.

Le besoin de créer des moyens institutionnalisés pour établir une meilleure relation entre le secteur bénévole et le gouvernement a été l'un des enseignements tirés de cette Initiative le plus souvent cités. L'ISBC ne constituait que le début d'un tel processus, non pas la fin. Dans ce contexte, les participants ont parlé de « mécanismes pour améliorer la relation » et de façons de « transférer les connaissances aux gens en dehors du processus conjoint ».

L'évaluation du processus laisse supposer que cette transformation suppose plusieurs étapes :

- **La réflexion** au niveau personnel, sur ce qui a été appris et ce que cela signifie pour le comportement d'un participant et sur celui de son organisme.
- **La mise en commun** des connaissances acquises avec les autres par divers moyens comme les études de cas rédigées, les notes de service, les séances de dialogue et de conversations libres avec les collègues.
- **L'intégration** de ce qui a été appris en une meilleure pratique, notamment établir de nouveaux processus et de nouvelles procédures, créer de nouvelles voies de dialogue, mettre en place de nouveaux mécanismes visant à modifier le comportement et à poursuivre l'établissement des relations.
- **La prolongation** du processus d'apprentissage et l'essor des sphères d'influence. La démarche requiert des champions pouvant opter à l'intérêt de continuer à travailler ensemble et pouvant aider les collègues à mettre en pratique ce qui a déjà été appris.
- **La reddition de comptes** aux intervenants pertinents et au grand public quant à la manière dont les pratiques ont changé et assumer la responsabilité lorsque les changements convenus dans la pratique ne se sont pas concrétisés.

L'ISBC a fait la preuve que le véritable défi de transformer l'apprentissage individuel en apprentissage institutionnel provient du passage de l'étape 2 à l'étape 3, de la mise en commun à l'intégration. Les participants du gouvernement et ceux du secteur bénévole ont beaucoup appris et comprennent mieux l'autre partenaire en travaillant ensemble. À divers degrés, ce qui a été appris a été transmis aux autres, dans le cadre de discussions libres et d'exercices plus officiels comme la présente évaluation. L'une des difficultés d'institutionnaliser ce qui a été appris découle simplement des taux élevés de mobilité au sein de la fonction publique. Il ne semble pas y avoir de solutions faciles à cet égard, sauf celle qui consiste à encourager les gens à rendre compte par écrit de leurs expériences et de leurs réflexions, de les transmettre à leurs successeurs et de les appliquer dans les nouveaux postes.

Le processus de l'ISBC a permis de mettre en place les mécanismes pouvant faciliter l'intégration et la responsabilisation. Quant à déterminer si ces mécanismes seront efficaces à court terme pour maintenir le dynamisme jusqu'à l'achèvement de l'ISBC et à long terme pour bâtir une relation plus forte, la question demeure ouverte à ce stade-ci.

Conclusion

Si on lisait le présent rapport à rebours, en commençant par l'analyse des enseignements tirés et des incidences, on pourrait manifestement considérer l'ISBC comme une véritable réussite. Elle est perçue comme une entreprise valable ayant eu une incidence positive sur la relation entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et ayant produit un certain nombre de projets constructifs. Si nous revenons un peu plus au processus et aux paramètres qui constituaient son assise, l'ISBC comporte manifestement des aspects très positifs. Plus particulièrement, l'Initiative a obtenu des ressources adéquates, et le modèle de table conjointe a facilité un dialogue franc et transparent entre les représentants du gouvernement et du secteur bénévole. En général, l'engagement personnel était très fort, et le secteur bénévole élargi, mobilisé. En outre, le processus a trouvé des façons d'apprendre et de s'adapter en cours de route, ce qui a eu pour résultat d'assurer un leadership et une responsabilisation plus efficaces et de meilleures façons de gérer le conflit vers la fin du processus.

Si nous y regardons toutefois de plus près, nous relevons un certain nombre de lacunes, notamment une structure très complexe, des hiérarchies floues au chapitre des responsabilités, un vaste mandat en fonction d'un court délai d'exécution, des contraintes imposées par les systèmes de gestion financière, un manque de continuité de la participation et une mauvaise planification de la transition vers la phase suivante.

Au cours de la présente évaluation, les participants ont dit que l'ISBC était une réussite dans la mesure où elle a réussi en dépit d'elle-même. Peut-être s'agit-il là d'un jugement trop sévère, bien qu'il comporte une certaine part de vérité. D'un bout à l'autre du présent rapport, nous avons tenté de montrer que l'ISBC était confrontée à un certain nombre de défis et de compromis, dont les solutions n'étaient pas toujours évidentes à prime abord, pas plus que les conséquences n'étaient certaines. Il a plutôt fallu examiner les itinéraires, puis mettre à l'essai de nouvelles approches et les évaluer. En franchissant un si grand nombre de premières étapes, l'ISBC dégage des leçons importantes pour toute collaboration future entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole.

Annexe A

Source des preuves :

Examen des documents et processus d'entrevue

Examen des documents

Les documents analysés dans le cadre de la présente évaluation comprennent notamment :

- les comptes rendus des réunions des tables conjointes, des Comités des SMA, du Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire et de la Table ronde du secteur bénévole;
- le site Web de l'ISBC;
- les plans de travail, les rapports d'étape et les rapports finaux préparés par les tables conjointes, le GTSB et le SISBC;
- les documents préparés par les tables conjointes et les secrétariats au cours de leurs travaux ou à leur intention;
- la correspondance par courriel (incomplète);
- les rapports financiers.

On a comparé les documents examinés par l'équipe d'évaluation du CRDSB à la carte des documents élaborée par l'ISBC dans le but de déterminer qu'aucune pièce d'information importante n'avait été omise.

Processus d'entrevue

Sélection des participants

La sélection des participants ne s'est pas faite au hasard; on a plutôt tenté de couvrir toutes les composantes de l'ISBC et d'écouter celles qui avaient participé le plus activement. On a tenu compte d'un certain nombre de facteurs dans la sélection des participants de l'ISBC devant être interrogés :

- une participation équilibrée des représentants du gouvernement et du secteur bénévole;
- le degré de participation des particuliers; dans la mesure du possible, les noms ont été choisis en fonction de la fréquence de la participation à la structure pertinente (selon la présence aux réunions, tel qu'indiqué dans les comptes rendus, lorsqu'ils étaient disponibles);
- la représentation à l'intérieur de chaque secteur, en provenance des différentes régions et des différents genres d'organismes;
- l'intégration des particuliers possédant une connaissance particulièrement utile en fonction de leur expérience ou du moment de leur participation.

Soulignons que certains participants étaient en cause à plus d'un titre (notamment comme membres d'une table conjointe et comme membres du Comité directeur des SMA/Comité exécutif des SMA ou du GDSBC). Dans ces cas, on demandait au participant quelle était sa participation dans tous les rôles pertinents.

Processus d'entrevue

Le processus d'entrevue s'est déroulé suivant l'approche générale suivante :

- l'équipe d'évaluation du CRDSB a élaboré un cadre d'évaluation, qui a été approuvé par le comité directeur de l'évaluation et l'ISBC;
- on a obtenu l'approbation auprès du *Committee for Research with Human Subjects* de l'Université Carleton;
- on a communiqué avec les participants potentiels par courriel, lettre et téléphone;
- on a adapté les protocoles d'entrevue afin de les utiliser auprès de différents groupes de participants (p. ex., le protocole utilisé pour les membres de la table conjointe différait passablement de celui utilisé pour le personnel du secrétariat, etc.). À quelques exceptions près, la plupart des protocoles comprenaient un ensemble commun de questions centrales couvrant des aspects principaux de l'ISBC ainsi que de questions plus précises sur les composantes pertinentes auxquelles le répondant avait participé;
- les membres de l'équipe d'évaluation du CRDSB ont dirigé les entrevues qui ont eu lieu en personne auprès de la plupart des participants se trouvant dans la région de la capitale nationale et à Toronto, et par téléphone pour les autres; les entrevues ont eu lieu dans la langue officielle choisie par le participant;
- conformément à l'exigence du comité d'éthique de l'Université Carleton, on a demandé aux participants de signer un formulaire de consentement éclairé avant le début de l'entrevue (dans le cas où le participant hésitait à autoriser l'utilisation des données, les renseignements qu'il a fournis n'ont pas fait l'objet de l'analyse).

Les participants de l'ISBC se sont montrés très réceptifs à l'idée de prendre part à l'évaluation du processus de l'ISBC; nous avons donc obtenu 87 % des entrevues demandées. Presque tous les intervenants principaux de l'ISBC, y compris les coprésidents, le personnel du GTSB, du SISBC et des secrétariats des tables, le GDSBC et les Comités des SMA, ont participé aux entrevues. Même si nous avons prévu interroger le personnel régional des ministères fédéraux qui n'avaient pas été membres d'une table conjointe ou des autres mécanismes, cela s'est révélé difficile. Pour la plupart, les hauts fonctionnaires en poste dans les régions avec qui nous avons communiqué estimaient que leur participation à l'ISBC avait été si marginale qu'ils n'apporteraient qu'une aide limitée à l'évaluation; ce groupe n'est donc pas inclus dans l'analyse. Comme nous l'avons prévu, les horaires remplis des ministres ont limité leur participation.

L'analyse des données s'est effectuée de deux manières : l'analyse quantitative de l'ensemble principal des questions et l'analyse qualitative des composantes particulières de l'ISBC qui a d'abord été élaborée par les membres d'une équipe individuelle. L'équipe a ensuite fait la synthèse de ses analyses qualitatives pour les dépouiller collectivement en vue de dégager les thèmes récurrents et de recenser les principaux enseignements tirés. Cette approche d'analyses multiples, à double étape, contribue à réduire au minimum l'influence des idées préconçues de la part d'un évaluateur unique.

Rapports sur les résultats des entrevues

Les aspects quantitatifs du présent rapport s'appuient sur 90 des 102 entrevues (90 %). Dans l'analyse quantitative principale, les données des participants possédant une expérience très limitée à l'égard d'un aspect restreint du processus (comme les représentants des organismes bénévoles qui organisaient les consultations) ne sont pas incluses, car ils estimaient ne pas pouvoir commenter l'efficacité de l'ISBC dans son ensemble. Les analyses qualitatives englobent cependant leurs réponses.

Dans l'analyse, on a tenté de reproduire les deux évaluations de l'ISBC dans son ensemble, en fonction d'un ensemble commun de questions posées à tous les participants; elle a également tenté de procéder à une analyse en profondeur de chacune des grandes composantes du processus. Dans la préparation du rapport sur les questions principales, il a été possible d'effectuer une analyse quantitative fondée sur des chiffres raisonnablement élevés (plus de 50). Toutefois, comme le processus de l'ISBC était décentralisé, axé sur des tables conjointes, des groupes de travail et des mécanismes relativement autonomes, les participants ont naturellement vécu certains aspects et processus particuliers de l'ISBC de façon plus intense que d'autres. Donc, même dans l'ensemble commun de questions, les participants ont souvent indiqué qu'ils ne possédaient pas suffisamment d'expérience à l'égard d'un aspect particulier pour fournir une réponse bien informée. De plus, nous avons fait face à des contraintes de temps au cours de certaines entrevues, et nous avons donc dû omettre certaines questions. Par conséquent, même dans l'analyse quantitative principale, le nombre de réponses correspond rarement au nombre total d'entrevues menées, et le nombre de réponses individuelles incluses dans un résumé donné varie en fonction de la question.

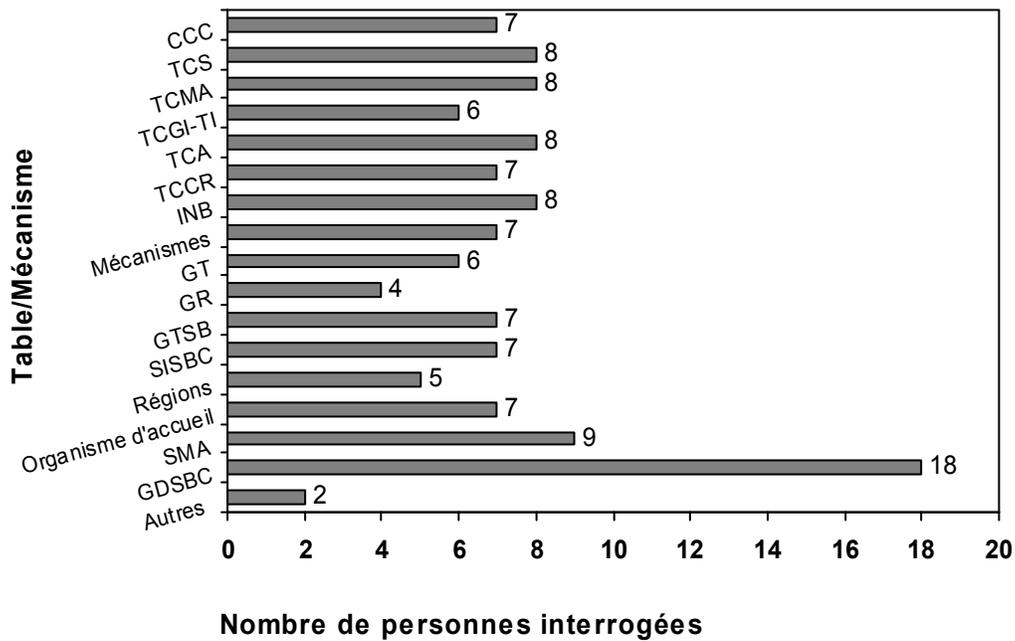
Si nous jetons un coup d'œil aux tables conjointes ou au secrétariat ou encore à certaines activités de l'ISBC, l'approche adoptée est plus qualitative, et cela n'a guère de sens de fonder des analyses sur le nombre de réponses, car le nombre est forcément faible. Toutefois, même dans les parties qualitatives de l'analyse, nous avons bien pris soin de faire en sorte que les auto-évaluations déclarées ne soient pas idiosyncrasiques ou ne correspondent pas aux jugements auxquels s'est astreinte l'équipe d'évaluation, mais qu'elles soient contre validées par les opinions d'au moins plusieurs participants.

Nous avons convenu avec les participants qu'ils ne seraient pas identifiés par leur nom ou leur poste; c'est pourquoi les citations ne sont pas attribuées.

Données démographiques/Caractéristiques de l'échantillon – Rôles

Parmi les 90 cas analysés, les répondants étaient bien répartis entre les composantes majeures de l'ISBC (à l'exception de la composante PSEPM qui ne fait pas partie de la présente évaluation), et certains sont associés à plus d'une composante. La figure ci-après donne un aperçu des rôles primaires et secondaires des participants de l'ISBC interrogés et montre que les membres de tous les organismes principaux ont été inclus.

FIGURE A.1
Répartition des personnes interrogées



Remarque : Les chiffres pour les tables conjointes et les groupes de travail comprennent les coprésidents, les membres et le personnel. Pour le GDSBC, le nombre de participants est élevé, parce qu'il comprend les coprésidents du secteur bénévole et les représentants des groupes de travail et des groupes de référence, dont la plupart sont également inclus dans leur table conjointe pertinente ou un autre groupe. Pour le CCC et la TCA, les chiffres sont moins élevés, parce que leur personnel est compté dans le GTSB et le SISBC.

Affiliation avec le secteur bénévole ou le gouvernement fédéral

Parmi les 90 répondants, 54,4 % se sont identifiés comme provenant du secteur bénévole, comparativement à 46,6 % comme étant des employés du gouvernement du Canada.

Heures et dates d'entrevue

Les entrevues menées auprès des répondants prenaient, en moyenne, un peu plus de 82 minutes, oscillant entre 30 minutes au moins jusqu'à un maximum d'un peu moins de trois heures. Aucun écart important n'est ressorti entre la durée des entrevues menées auprès des représentants du gouvernement et celle des entrevues menées auprès des représentants du secteur bénévole.