



ÉTUDES SPÉCIALISÉES

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans les dossiers complexes

Leçons tirées de l'Initiative nationale
pour les sans-abri
par Ralph Smith

Leçons tirées des
« Collectivités dynamiques »
par Sherri Torjman

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires de l'École de la fonction publique du Canada.

Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca

Télécopieur : (613) 992-1736

Téléphone : (613) 943-8370

Cette publication peut être consultée gratuitement au:

www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca/research/publications/complete_list_f.html

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2004

Ce document est une traduction. Dans le cas de divergences ou malentendus, veuillez consulter la version originale anglaise de cette publication.

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :

L'élaboration et la mise en oeuvre des politiques dans les dossiers complexes

Publ. en collaboration avec le Secrétariat national pour les sans-abri.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Policy development and implementation in complex files.

Sommaire : Leçons tirées de l'Initiative nationale pour les sans-abri / Ralph Smith.--

Leçons tirées des " Collectivités dynamiques " / Sherri Torjman.

Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-68221-1

No de cat. SC103-2/2004

1. Sans-abri – Politique gouvernementale – Canada.
2. Pauvres – Politique gouvernementale – Canada.
3. Aide de l'État aux services aux sans-abri – Canada.
- I. Smith, Ralph. Leçons tirées de l'Initiative nationale pour les sans-abri.
- II. Torjman, Sherri, 1953- . Collectivités dynamiques.
- III. École de la fonction publique Canada.
- IV. Canada. Secrétariat pour les sans-abri.
- V. Titre : Policy development and implementation in complex files.

HV4509P65 2004

362.5'8'0971

C2004-980189-9F

Internet:

No de cat. SC103-2/2004F-PDF

ISBN 0-662-76901-5

No de cat. SC103-2/2004F-HTML

ISBN 0-662-76902-3

L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DANS LES DOSSIERS COMPLEXES

**LEÇONS TIRÉES DE L'INITIATIVE NATIONALE
POUR LES SANS-ABRI**

par Ralph Smith

**LEÇONS TIRÉES DES
« COLLECTIVITÉS DYNAMIQUES »**

par Sherri Torjman

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	ii	Questions	
Notices biographiques.....	iii	<i>Chapitre 1 : La période de gestation de la politique.....</i>	35
Résumé.....	iv	<i>Chapitre 2 : Structurer les activités du gouvernement.....</i>	35
Remerciements.....	vi	Relations fédérales-provinciales-territoriales	
PARTIE I : LEÇONS TIRÉES DE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRI		Collaboration intragouvernementale	
Chapitre 1 : La période de gestation de la politique		Gestion des finances	
La période de conception.....	1	<i>Chapitre 3 : Place aux collectivités.....</i>	36
La période d'exploration.....	2	Collaboration	
La politique en marche.....	4	Inclusion	
L'initiative est lancée.....	6	Gouvernance	
Chapitre 2 : Structurer les activités du gouvernement		<i>Chapitre 4 : Innover et faire en sorte qu'on le sache.....</i>	37
Relations fédérales-provinciales-territoriales-municipales.....	9	Viabilité	
Collaboration intragouvernementale.....	12	Communication et amélioration de la sensibilisation	
Gestion des finances.....	14	Reddition de comptes	
Chapitre 3 : Place aux collectivités		PARTIE 2 : OUTILS POUR DOSSIERS COMPLEXES : LEÇONS TIRÉES DES « COLLECTIVITÉS DYNAMIQUES »	
Collaboration.....	19	Introduction.....	39
Inclusion.....	21	Chapitre 1 : Collectivités	
Gouvernance.....	23	Qu'est-ce que les « Collectivités dynamiques »?..	41
Chapitre 4 : Innover et faire en sorte qu'on le sache		Pourquoi mettre l'accent sur la collectivité?....	42
Viabilité.....	27	Chapitre 2 : La boîte à outils : les initiatives communautaires globales ...	45
Communication et amélioration de la sensibilisation.....	29	Chapitre 3 : Gouvernement et gouvernance	
Reddition de comptes.....	31	Quel est le rôle du gouvernement?.....	47
		Les épées : les questions liées à la gouvernance...	49
		Les chevilles : la gestion horizontale.....	52
		Les cossins : les résultats.....	54
		Chapitre 4 : Modifier les outils.....	57
		Conclusion.....	59
		Sigles.....	60

AVANT-PROPOS

Les études de cas sont des instruments de recherche essentiels dans le domaine de l'administration et de la gestion publiques. Elles servent à étayer, à représenter, à comparer, à illustrer et à créer des théories et des visions. Les études de cas bien développées peuvent fournir des renseignements indispensables aux fonctionnaires et aux universitaires sur l'élaboration de la politique publique et la gestion des ressources publiques. Les études de cas efficaces ne sont pas que de simples histoires relatées ou ensembles de données. On y examine des questions précises et difficiles sur les succès et les échecs de la gestion publique. Si elles sont trop précises, elles risquent de ne répondre qu'à des questions trop restreintes pour être utiles à un grand public. Si elles sont trop générales, elles peuvent contenir une surcharge de détails, d'observations et d'information.

L'Initiative nationale pour les sans-abri est un sujet idéal pour une étude de cas dans le domaine de l'élaboration de politiques contemporaines et de la gestion publique au Canada. C'est un sujet qui touche un grand nombre des aspects qui composent tous les processus complexes d'élaboration de politiques : les différentes facettes du fédéralisme canadien; le rôle du gouvernement fédéral dans les villes et les collectivités; le rôle que doit jouer le gouvernement pour aider les citoyens les plus vulnérables

du Canada; la façon la plus efficace d'assurer la responsabilité et l'évaluation des résultats partout dans le dense réseau d'organismes gouvernementaux et d'organisations externes; ce qu'il faut faire pour créer des partenariats communautaires solides et dynamiques. Les leçons apprises grâce à des programmes communautaires tels que Collectivités dynamiques nous permettent de comprendre davantage les défis du nouveau monde de des politiques.

Nous sommes fiers de la collaboration entre nos ministères en vue de publier la présente étude de cas. Nous aimerions remercier Ralph Smith et Sherri Torjman d'avoir réalisé une étude franche et représentative, qui constitue une description équilibrée et complète de l'évolution de l'Initiative nationale pour les sans-abri et du programme Collectivités dynamiques. Nous aimerions également remercier les spécialistes de l'apprentissage et les gestionnaires de l'École de la fonction publique du Canada, dont la participation a permis de réaliser une étude qui soit utile aux apprenants de tous les niveaux. Nous espérons que les fonctionnaires fédéraux dans l'ensemble du Canada utiliseront cette étude de cas afin de mieux comprendre comment gérer les différents et puissants courants qui entraînent les processus d'élaboration et d'application de politiques dans la fonction publique fédérale.



Maryanone Flumian
Sous-ministre du Travail
Sous-ministre adjointe de Ressources humaines
et Développement social Canada



Janice Cochrane
Présidente
École de la fonction publique
du Canada

NOTICES BIOGRAPHIQUES

Ralph Smith travaille à la Direction de la politique stratégique et de la planification du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences. Il a été le premier directeur de la politique, de la planification et de la recherche au Secrétariat national pour les sans-abri. Il est l'auteur d'un certain nombre de publications stratégiques, notamment *Réformer le Régime d'assistance publique du Canada (un document supplémentaire sur la réforme de la sécurité sociale)* et *The Road to Bremen: Helping the Homeless* (une étude de cas publiée par l'Institut d'administration publique du Canada). Il a aussi rédigé des articles pour des revues, des anthologies et la radio. En 2002, il a reçu la médaille du jubilé d'or de la reine Élisabeth II en reconnaissance de ses travaux sur les sans-abri et la promotion de la santé.

Sherri Torjman est vice-présidente du Caledon Institute of Social Policy. Elle a rédigé de nombreux rapports pour l'Institut, notamment les documents suivants : *Reclaiming Our Humanity, The Social Dimension of Sustainable Development, Strategies for a Caring Society, Survival-of-the-Fittest Employment Policy, Innovation and Community Economic Development, The Key to Kyoto, Are Outcomes the Best*

Outcome? et *Proposal for a National Personal Supports Fund*. Elle a aussi corédigé les documents intitulés *How Finance Re-formed Social Policy, Opening the Books on Social Spending* et *Lest We Forget: Why Canada Needs Strong Social Programs* du Caledon Institute.

Mme Torjman a rédigé la série de rapports sur l'aide sociale à l'intention du Conseil national du bien-être social et est l'auteur de quatre livres portant sur la politique relative aux personnes handicapées. Elle a siégé au Comité de la Chambre des communes sur les invalides et les handicapés, au Comité de la Chambre des communes sur la garde des enfants et à la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction. Mme Torjman est coprésidente du Comité consultatif technique sur les mesures fiscales pour les personnes handicapées, dont la formation a été annoncée dans le budget fédéral de 2003. Ce Comité relève du ministre des Finances et du Ministre du Revenu national (www.disabilitytax.ca).

Enfin, Mme Torjman a donné un cours de politique sociale à l'Université McGill et a déjà été membre du conseil d'administration de la Fondation Trillium (Ontario).

RÉSUMÉ

Les « dossiers complexes » font intervenir de multiples paliers d'intervenants qui doivent créer des liens entre les différents aspects. Les gouvernements, qui sont des structures verticales, doivent apprendre des techniques pour réussir dans le contexte horizontal des dossiers complexes. Ce rapport décrit deux dossiers complexes liés : (1) l'Initiative nationale pour les sans-abri du gouvernement fédéral et (2) l'effort communautaire visant à réduire la pauvreté par l'entremise de l'initiative Collectivités dynamiques.

Les auteurs abordent les questions suivantes :

- Comment un gouvernement peut-il aborder des problèmes qu'aucun ministre isolé ne peut régler de façon adéquate?
- Comment un gouvernement peut-il établir des partenariats entre ses ministères et ses organismes, avec d'autres ordres de gouvernement et avec les collectivités? De quelle façon les collectivités, à titre de partenaires, doivent-elles se comporter avec les gouvernements?
- Comment l'élaboration et la mise en œuvre de politiques diffèrent-elles lorsqu'il s'agit d'une collectivité qui gère un dossier plutôt que le gouvernement?

La partie 1 contient des « extrapolations » qui résument les arguments des auteurs et les étendent en suggestions pour des politiques dans des contextes plus vastes. Des questions de discussion sont fournies

pour chaque chapitre. La partie 2 décrit Collectivités dynamiques, une initiative pancanadienne qui explore les solutions locales pour réduire la pauvreté. Cette initiative est dirigée par trois organismes bénévoles nationaux et est financée en partie par le gouvernement fédéral. Cet auteur examine les facteurs de réussite pour les initiatives communautaires complexes auxquelles le gouvernement s'est associé à titre de partenaire.

L'organisation directrice dans chacune de ces études de cas est différente, mais les problèmes et les leçons se rapportant aux dossiers complexes s'avèrent semblables.

- Les gouvernements sont plus efficaces lorsqu'ils collaborent avec d'autres ordres de gouvernement et les collectivités.
- Un changement se produit actuellement de *gouvernement* (le fait de gouverner à l'aide de statuts et règlements centraux) à *gouvernance* (législation élaborée à l'échelle centrale, puis exécutée à l'échelle locale). Selon le principe de la gouvernance, les citoyens participent à la résolution de leurs propres problèmes locaux.
- Les dossiers complexes nécessitent une grande capacité d'élaboration des politiques et un grand leadership politique.
- La gestion doit être horizontale (travailler en collaboration avec les ministères et au-delà des frontières),

même si le gouvernement a une structure verticale. Les partenaires doivent clarifier le rôle et les attentes de chacun des participants, communiquer clairement, inclure des représentants de tous les secteurs et garder les groupes de travail suffisamment petits pour limiter les problèmes logistiques.

- Les participants doivent comprendre et inclure la diversité de la société canadienne et en tenir compte.
- Tous les partenaires doivent prendre part à la responsabilisation et se sentir à l'aise de signaler honnêtement leurs réussites et leurs échecs. En raison du grand nombre de partenaires, il peut être difficile d'attribuer la responsabilité—ainsi que le crédit à l'égard des résultats. Les dossiers nécessitent des objectifs clairs et doivent évaluer le processus ainsi que les résultats. Pour certains dossiers complexes, les seules mesures d'évaluation disponibles sont qualitatives.
- Le succès et la durabilité peuvent prendre des années à atteindre, ce qui requiert un changement dans la façon de penser des gouvernements. Les participants du gouvernement doivent planifier la façon de mettre en œuvre le processus au sein de la collectivité ainsi que le moment et la façon de mettre fin au projet.

Des recherches plus approfondies dans ce domaine pourraient comprendre :

- politiques : développement de la capacité du gouvernement de travailler sur des dossiers complexes; obstacles éventuels aux politiques se rapportant au logement et à l'aide sociale; politiques appuyant le travail communautaire;
- processus : modèles de responsabilisation; identification des pratiques exemplaires au Canada et ailleurs; facteurs de réussite pour la durabilité.

Afin d'améliorer sa capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des dossiers complexes, le gouvernement fédéral peut effectuer les recherches décrites ci-dessus, fournir des orientations et de l'expertise pour aider les collectivités à planifier et à exécuter leurs programmes, ou discuter des approches et des solutions possibles avec les intervenants.

Ce rapport offre également des leçons dans le domaine du développement social. En plus de faire le point sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, le contenu social de ces études est important pour les Canadiens défavorisés. Ce rapport étudie en profondeur un enjeu important pour le Canada (et la société en général).

REMERCIEMENTS

De nombreuses personnes nous ont consacré beaucoup de temps et d'efforts pour nous aider à préparer la présente publication. Nous tenons à les remercier chaleureusement.

Nous remercions Alison Barnes pour les excellentes recherches et entrevues qu'elle a menées durant l'été 2003. Alan King a dessiné les caricatures. David MacDonald, Susan Scotti et Bill Cameron nous ont fourni soutien et orientation. Merci à Anne Morin et Leslie Krukoff de s'être occupées de la gestion de la publication. Et merci à tous les autres qui nous ont aidés de nombreuses façons : Robbin Tourangeau, John Burrett, Jeff Bullard, Donna Troop, Brian Davidson, Bayla Kolk, Russell Mawby, Liz Mulholland, Terry Roberts, Gaston Plourde, Diane Morrison, Joe Blayone,

Mabel Jean Rawlins-Branan, Deborah Tunis, Judith Bacon, Deborah Wallace, Ted Baker, Jeannie Wynne-Edwards, Penne Gosselin, Len Usiskin, Helen Sadowski, Linda Charles, Susan Stevenson, Verna Semotuk, Mary Jane Adamson, Bill Riddle, Kim Dreddy, Morris MacIntyre, Angela Power, Pat Carlson, Paul Belanger, Debby Warren, Duncan Cass-Beggs, le révérend Robert Warren, Sharon Charters, Betty-Lou Souters, Katherine Turner, Myles Livingstone, Paul Johnston, le révérend Harry Lehostky, Rick Magus, Barb Flint, Jeff Conrad, Paul MacNeil, Sue Daly, Dan Burke, Yves Dupuis, Judith Gould, Henry Holik, Phil Jensen, Huguette Aspeck et Eric Leviten-Reid, sans oublier les participants au Dialogue stratégique des Collectivités dynamiques.

PARTIE I : LEÇONS TIRÉES DE L'INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRI

par Ralph Smith

CHAPITRE 1 : LA PÉRIODE DE GESTATION DE LA POLITIQUE

La période de conception

Du milieu à la fin des années 90, les hauts responsables du gouvernement du Canada (GC) estimaient pour la plupart qu'ils n'avaient aucun rôle particulier à jouer dans le projet visant à répondre aux besoins des sans-abri du Canada. Sur cette question, la responsabilité devait être assumée par les gouvernements provinciaux, dont la responsabilité était de répondre aux besoins des plus nécessiteux grâce à l'aide sociale et aux services sociaux, ainsi qu'aux programmes de logement qui leur avaient été dévolus par le GC au début des années 90.

Pourtant, à mesure qu'approchait le nouveau millénaire, il est devenu évident qu'il serait de plus en plus difficile pour le GC de faire fi de cette question. Après tout, les Nations Unies avaient gracieusement désigné le Canada comme le pays doté de la meilleure qualité de vie au monde. Cependant, à la une des journaux, on pouvait lire des articles perturbants sur des sans-abri trouvés gelés dans la rue. Les refuges temporaires étaient souvent remplis à capacité et devaient refuser des gens. Sous les ponts, au coin des rues, dans les parcs urbains et les ruelles, de plus en plus de sans-abri faisaient leur apparition, non seulement les sans-abri types – les hommes célibataires alcooliques – mais aussi de jeunes sans-abri, des mères avec des enfants, des personnes handicapées, des réfugiés, des Autochtones urbains et d'autres personnes qui avaient

sombré dans l'itinérance par des voies diverses et toutes dévastatrices. Mais une chose était sûre : la plupart d'entre eux n'étaient pas dans la rue parce qu'ils le voulaient.

À l'époque, le Canada, et surtout les grandes villes, s'étaient remis de la récession économique du début des années 90 et traversaient une période de prospérité. Il n'est donc pas surprenant que ce soit les maires et organismes des villes prospères qui aient commencé à exiger un certain leadership de la part du GC, puisque la plupart des sans-abri se retrouvaient dans leur municipalité. Le maire de Toronto, Mel Lastman, n'a pas hésité à se faire entendre, exigeant, entre autres, un nouveau soutien fédéral afin de pouvoir composer avec l'augmentation du nombre de réfugiés pauvres et sans-abri à Toronto. Le maire a formé un important groupe de travail dirigé par Anne Golden, et chargé d'étudier le problème des sans-abri et de préparer un rapport complet. D'autres villes puissantes sur le plan économique, comme Edmonton, Calgary et Ottawa, ont aussi commencé à rédiger des plans et à structurer les ressources pour répondre au problème des sans-abri. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) a commencé à solliciter, au nom de ses membres, des programmes et des ressources financières auprès des autorités fédérales et provinciales, et voulait surtout des initiatives visant à augmenter le nombre de logements et d'habitations plus abordables.

Au sein du gouvernement, les choses évoluaient lentement à mesure que la pression externe augmentait. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) s'était lancée dans une recherche sur les sans-abri et avait formé un groupe de travail sur ce sujet en 1994. Toutefois, à la fin des années 80, la SCHL avait entrepris de se retirer du domaine des logements spécialisés (p. ex. les foyers collectifs), car le partage des coûts se faisait par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Puis, à la fin de 1993, le gouvernement a décidé de ne plus prendre de nouveaux engagements en ce qui avait trait aux logements sociaux, exception faite de ceux situés dans les réserves des Premières Nations et, en 1996, il a offert de transférer le reste des logements sociaux aux provinces et territoires. Par conséquent, tout en reconnaissant que la solution au problème d'itinérance ne résidait pas seulement dans le logement, la SCHL n'était pas bien placée pour jouer un rôle de chef de file dans ce dossier, sauf dans la mesure où elle pouvait faire valoir le peu de responsabilités qui lui restaient en matière de logement.

À l'époque, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) était le principal ministère responsable des questions plus larges associées à la politique sociale, comme la pauvreté et l'inclusion, mais, jusqu'à la fin de la décennie, ses hauts responsables étaient extrêmement réticents à intégrer les sans-abri à sa liste de priorités. DRHC estimait qu'il incombait aux provinces de répondre aux besoins urgents ou fondamentaux des citoyens et, si les restrictions budgétaires et la réduction des services sociaux et d'aide sociale fournis par les provinces avaient contribué au problème des sans-abri, le gouvernement fédéral n'avait pas la capacité d'influer sur les décisions provinciales après la fin du RAPC, en 1996. En outre, DRHC se préoccupait d'autres questions, notamment de la négociation des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces. Néanmoins, des régions de DRHC, comme l'Ontario, ont déployé, avant 1999, certains efforts pour s'attaquer au problème comme elles pouvaient, à l'aide de leurs programmes

d'emploi et de partenariat avec les marchés du travail locaux. Cependant, ces outils ne s'adressaient qu'aux prestataires admissibles à l'assurance-emploi et étaient donc grandement limités.

C'est au Cabinet du Premier ministre (CPM) et au Bureau du Conseil privé (BCP) qu'a pris racine, lentement, mais de façon stratégique, le plan d'action du GC concernant les sans-abri. Le CPM, en particulier, avait surveillé attentivement la question et était au courant du fait que les points de pression provenaient non pas d'une seule source, mais d'organismes, de municipalités, de députés et du grand public. Sur le plan politique, on voulait de plus en plus que le GC collabore directement avec des organismes communautaires ou des municipalités plutôt que de passer par les provinces. Le CPM a assuré un suivi étroit des travaux intensifs accomplis par Anne Golden, à Toronto, et avait appris à l'avance que, dans un rapport, elle recommanderait vivement l'intervention directe du gouvernement fédéral.

La période d'exploration

Au printemps 1999, les sans-abri suscitaient suffisamment de préoccupations pour que le Premier ministre suive les conseils de son Cabinet et décide de nommer la ministre du Travail Claudette Bradsaw au poste de Coordinatrice fédérale pour les sans-abri. Elle était la candidate idéale en raison de son expérience acquise dans des organismes non gouvernementaux (ONG) avant son entrée en politique, de sa façon directe et honnête d'assurer la participation des gens à tous les échelons, du rôle qu'elle jouait en tant que ministre du Travail et des liens qu'elle pouvait établir à ce titre avec les services régionaux et les responsables des politiques de DRHC.

À l'époque, le mandat de la Ministre n'était pas tout à fait clair. Sur le plan politique et bureaucratique, le scepticisme était à son comble au sein du gouvernement, et on estimait que le rôle de la Ministre consistait en grande partie à diriger un exercice de communication.

L'une des premières mesures qu'a adoptées la ministre Bradshaw a été de créer un petit organisme, le Secréariat national pour les sans-abri (SNSA), formé au début d'une douzaine de personnes et chargé de collaborer étroitement avec son cabinet et de l'aider dans le processus de consultation qu'elle avait l'intention de lancer après l'interruption de la session parlementaire pour la période estivale. Elle a aussi demandé à la Direction générale de la politique sociale de DRHC de débiter les travaux relatifs aux politiques et d'élaborer une stratégie fédérale-provinciale. Le SNSA a commencé à consulter les régions du GC, les députés locaux et les représentants de groupes communautaires et municipaux afin de se préparer pour l'été.

En juillet 1999, pendant que de nombreux députés retournaient dans leur circonscription, la ministre Bradshaw a parcouru le pays, rendant visite à plus de 20 collectivités cet été-là, dans chaque province et territoire. Elle a eu de longues discussions avec des politiciens municipaux et provinciaux, mais surtout, elle a rendu visite à des refuges pour sans-abri et discuté avec des policiers et des travailleurs sociaux. La nuit tombée, elle a parcouru les quartiers mal famés des villes en compagnie des travailleurs sociaux sur le terrain, et elle a prêté l'oreille à ce que les sans-abri avaient à dire et les a serrés dans ses bras (elle est connue pour son penchant pour les étreintes). Ainsi, la Ministre et son équipe ont pu dresser un portrait très personnel de la situation des sans-abri au Canada et ont produit un recueil d'histoires qui contribuerait grandement à prouver l'urgence de la situation après leur retour à Ottawa.

En août 1999, vers la fin du voyage, un forum s'est déroulé au Château Cartier, à Aylmer, rassemblant des représentants communautaires et des hauts responsables de l'ensemble du GC. La salle était bondée. La Ministre a donné le ton en livrant un discours officieux truffé d'histoires racontant la vie des sans-abri qu'elle avait rencontrés. L'auditoire était ému aux larmes.

Pendant que la Ministre faisait de fréquentes apparitions au cours des deux journées suivantes, accueillant et étreignant de vieux amis, encourageant les personnes peu sensibilisées à la question, les participants ont élaboré un cadre qui identifiait les groupes les plus vulnérables : les malades mentaux, les toxicomanes, les demandeurs d'asile, les Autochtones, les jeunes rejetés par leur famille et les familles avec enfants. Ils ont aussi convenu que les problèmes auxquels font face ces groupes étaient diversifiés et complexes, qu'on ne pouvait les régler simplement en baissant le prix des loyers (même si cette mesure faisait grandement partie de la solution).

Désormais, malgré un scepticisme persistant dans certains cercles gouvernementaux, le CPM et le BCP estimaient que, pour le GC, la question était plus qu'un exercice de communication et qu'il faudrait envisager des mesures ciblées.

Après avoir terminé sa tournée en septembre, la ministre Bradshaw a présenté un exposé à ses collègues du Cabinet. Il s'agissait non pas du document d'information habituel, mais d'un vidéo qui, combiné avec les propos de la Ministre, a fait une très forte impression. Apparemment, les membres de l'élite gouvernementale avaient peine à retenir leurs larmes.

Le 12 octobre 1997, le gouvernement a déclaré, dans le Discours du Trône (DT), qu'il collaborerait « avec ses partenaires dans tous les secteurs pour s'attaquer aux causes profondes à l'origine de la situation des sans-abri et pour aider les collectivités à répondre aux besoins de leurs membres, entre autres en matière de logement ».

S'attaquer aux « causes profondes » constituait sans nul doute un objectif élevé, et il fallait déterminer ce que le gouvernement pouvait faire pour honorer cet engagement et la façon dont on pouvait amener les partenaires à collaborer ensemble.



Je me demande ce que c'est... Le dossier des sans-abri ou la chaîne de l'ADN?

La politique en marche

La Direction générale de la politique sociale de DRHC a pris les choses en main à l'été et à l'automne de 1999 en préparant des options destinées à être examinées par le Cabinet. Le directeur général a consacré beaucoup de temps au dossier durant l'élaboration du mémoire au Cabinet (MC) et les six mois de consultation qui ont suivi et auxquels ont participé les provinces et territoires. On a rapidement formé une équipe compétente et spécialisée autour du directeur général, recrutant des experts d'autres ministères, de la SCHL et de la FCM.

Les fonctionnaires chargés d'élaborer la politique subissaient de fortes pressions : certains intervenants fédéraux, comme le ministère des Finances, étaient encore réticents à l'idée d'un nouveau financement, l'hiver 1999-2000 approchait à grands pas et les politiciens et le public avaient hâte de savoir comment le gouvernement réagirait. En outre, la Ministre voulait annoncer une mesure fédérale avant la fin de l'année civile; si on devait approuver des fonds pour les sans-abri, il faudrait que ces derniers passent avant d'autres

priorités dans le budget fédéral de février 2000. La tâche s'annonçait difficile.

La Ministre a plus ou moins établi plusieurs orientations stratégiques après sa tournée des villes du pays.

Premièrement, il fallait accorder la priorité aux plus nécessaires, aux véritables sans-abri, qui vivent dans la rue ou dans des refuges d'urgence. Comme la plupart des sans-abri visibles correspondant à cette définition vivaient dans les grandes villes canadiennes, l'équipe chargée de la politique a examiné les chiffres accessibles concernant les sans-abri et d'autres données probantes afin de choisir un nombre limité de villes; en effet, il était peu vraisemblable qu'un important programme pancanadien soit approuvé. Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Hamilton, Ottawa, Montréal, Québec et Halifax se sont classés parmi les dix villes canadiennes devant faire l'objet de mesures ciblées. Ensemble, elles comptaient pour environ 50 p. 100 de la population du Canada.

Deuxièmement, la Ministre avait eu largement l'occasion de constater, durant sa tournée, que le GC devait collaborer directement avec les collectivités. Ces dernières, en fait, devaient jouer le rôle principal en prenant en charge les activités de planification, en prenant les décisions et, dans la mesure du possible, en assumant les fonctions administratives. Le GC siégerait à la table communautaire, prodiguant des conseils aux collectivités, contribuant à ouvrir les portes et le portefeuille d'autres partenaires comme les provinces et le secteur privé, et jouant son rôle plus conventionnel de bailleur de fonds. La Ministre insistait pour que les petits organismes qui travaillent sur le terrain jouent un rôle primordial et que le financement ne soit pas dirigé vers les grands organismes ayant les moyens de réclamer haut et fort. En outre, le processus communautaire devait être aussi inclusif que possible, rassemblant tous les intervenants communautaires clés qui travaillent auprès des sans-abri, comme les représentants des gouvernements et du secteur privé, ainsi que des sans-abri proprement dits.

L'équipe chargée de la politique a examiné les initiatives européennes et américaines visant les sans-abri et a finalement adopté certaines caractéristiques du modèle de « continuum des soins » utilisé par certains États américains. Ce modèle consistait à améliorer l'accès des sans-abri aux services existants qui leur sont destinés et à combler des lacunes grâce à un financement qui serait versé par le gouvernement fédéral et par d'autres sources, comme des campagnes de financement pour des organismes de bienfaisance, le gouvernement provincial ou des dons du secteur privé. Du point de vue du sans-abri, le « continuum » lui offrait trois possibilités : a) l'accès à un refuge sûr et à des moyens de subsistance plutôt que l'itinérance; b) l'accès aux services nécessaires et à un refuge pendant une période de transition de six mois à cinq ans; c) une aide qui lui permettrait d'atteindre l'autonomie et la stabilité à long terme au sein du marché du travail ou de la collectivité.

Dans certains cas, le « continuum des soins » américain comportait un vol et travail obligatoire : si un client agissait de façon irresponsable au cours d'une série d'interventions, il ne serait plus admissible aux prestations ni aux services. Cependant, le modèle canadien différait en ce qu'il était plus souple et indulgent, et a été nommé « continuum de services » par l'équipe responsable de la politique, qui voulait établir une distinction entre les deux modèles.

La Direction générale de la politique sociale a organisé des réunions avec d'autres ministères fédéraux afin de les informer et de solliciter leur collaboration. Le directeur général a donné des coups de fil officieux à des collègues provinciaux, afin d'avoir une idée de la façon dont leur gouvernement réagirait vraisemblablement. L'équipe chargée de la politique et le SNSA ont rencontré fréquemment la ministre Bradshaw et les dirigeants de DRHC pour obtenir des conseils à propos de l'élaboration du MC et des stratégies de consultation.

Entre-temps, la SCHL examinait parallèlement la façon dont elle pouvait améliorer son programme de rénovation résidentielle et son soutien des refuges pour sans-abri et rédigeait un mémoire au Cabinet sur la question. L'un des problèmes auxquels a fait face la SCHL, lorsqu'elle a commencé l'élaboration de sa politique, a été de trouver une solution relative aux « logements à prix abordable ». La tournée de la ministre Bradshaw avait mis en lumière certaines des nombreuses causes de l'itinérance et la nécessité d'adopter un grand nombre d'interventions, dont les logements à prix abordable constituaient sans nul doute un élément essentiel, pour créer le « continuum ». Parmi les autres éléments que devait comporter ce dernier, mentionnons des services de santé, des services de consultation et de réadaptation, ainsi que des interventions sur le marché du travail et d'autres interventions principalement sociales mais aussi économiques. Cependant, en 1999, le gouvernement n'était pas prêt à lancer une initiative concernant les logements à prix abordable.

Durant cette période, le SNSA a fourni à la Direction générale de la politique sociale des informations qui devaient être intégrées au MC. Le SNSA a entamé des discussions avec les cadres supérieurs régionaux (CSR), les préparant à jouer un rôle de chef de file dans l'exécution du programme au cours des mois à venir. Le SNSA a procédé régulièrement à l'examen des programmes de tous les ministères et organismes fédéraux qui pouvaient aider les sans-abri et en a transmis les résultats à la ministre Bradshaw. Cette dernière a elle-même tenu régulièrement des conférences téléphoniques auxquelles participaient les membres de son « équipe régionale » en formation, ayant rencontré bon nombre d'entre eux durant sa tournée : chefs de région, directeurs de Centres de ressources humaines du Canada (CRHC), directeurs de programmes régionaux et fonctionnaires échelons moins élevés qui travaillaient dans des bureaux de district. Elle s'est renseignée sur la situation des organismes communautaires, petits et grands, et sur celle des projets spécifiques aux quels

elle pouvait peut-être contribuer à l'avenir grâce à un financement.

Durant les réunions interministérielles, certains des intervenants se montraient vivement intéressés, tandis que d'autres n'y participaient que pour informer leur ministre à propos du MC à venir.

Durant l'été précédent, on ne savait trop si un financement supplémentaire destiné aux sans-abri serait approuvé, et nombre des intervenants auraient été surpris par l'annonce même d'un montant de 70 millions de dollars. On envisageait maintenant toute une gamme d'options plus coûteuses, notamment une importante amélioration des programmes existants ou l'ajout d'un ou deux nouveaux programmes, ou les deux. Au cours de l'été, personne ne croyait qu'un financement de 753 millions de dollars sur trois ans serait annoncé avant la fin de l'année 1999.

L'initiative est lancée

L'Initiative nationale pour les sans-abri, chiffrée à 753 millions de dollars, a été annoncée par les ministres Bradshaw et Gagliano (SCHL) le 17 décembre 1999, dans un refuge pour jeunes de Toronto. Le maire de cette ville, Mel Lastman, présent sur la scène, a embrassé la ministre Bradshaw et l'a appelée la Mère Noël. Dans les médias, les reportages étaient en général positifs. Les provinces avaient appris la nouvelle à l'avance, mais la ministre de DRHC, Jane Stewart, rencontra le même jour les membres du Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales et découvrait que certains de ses collègues provinciaux n'étaient pas très enthousiastes. Quelques mois plus tard, après que le budget de février eut confirmé le montant de 753 millions de dollars, l'émission *Saturday Night*, qui n'était pas entièrement au courant des travaux stratégiques et politiques que le gouvernement fédéral avait effectués en douceur, a accusé ce dernier de « gouverner à coups de tonnerre », sans prendre appui sur un processus politique évident.

L'initiative triennale comprenait des améliorations des programmes existants de la SCHL :

- le montant de 268 millions de dollars pour le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), visant à aider les personnes à faible revenu à remettre en état leur logement conformément aux normes de santé et de sécurité; de ce montant, 40 millions de dollars étaient destinés à la *nouvelle* composante PAREL pour la conversion, qui visait à soutenir la conversion d'immeubles non résidentiels en logements pour les personnes à faible revenu;
- des subventions de 43 millions de dollars au total visant à réparer et à améliorer les refuges existants destinés aux femmes et aux enfants victimes de violence familiale; on augmentera aussi la portée du programme afin qu'il englobe les refuges et les maisons de seconde étape pour jeunes victimes de violence familiale et peut-être même la création de nouveaux refuges.

Parmi les autres améliorations apportées aux programmes existants, mentionnons :

- 59 millions de dollars destinés à améliorer la Stratégie emploi-jeunesse de DRHC, dont certains éléments pouvaient aider les jeunes à risque, y compris les jeunes sans-abri, à acquérir une expérience de travail et des connaissances élémentaires;
- 59 millions de dollars visant à aider les sans-abri autochtones en milieu urbain grâce à une diversité de programmes fédéraux existants associés à la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (dirigée par le BCP).

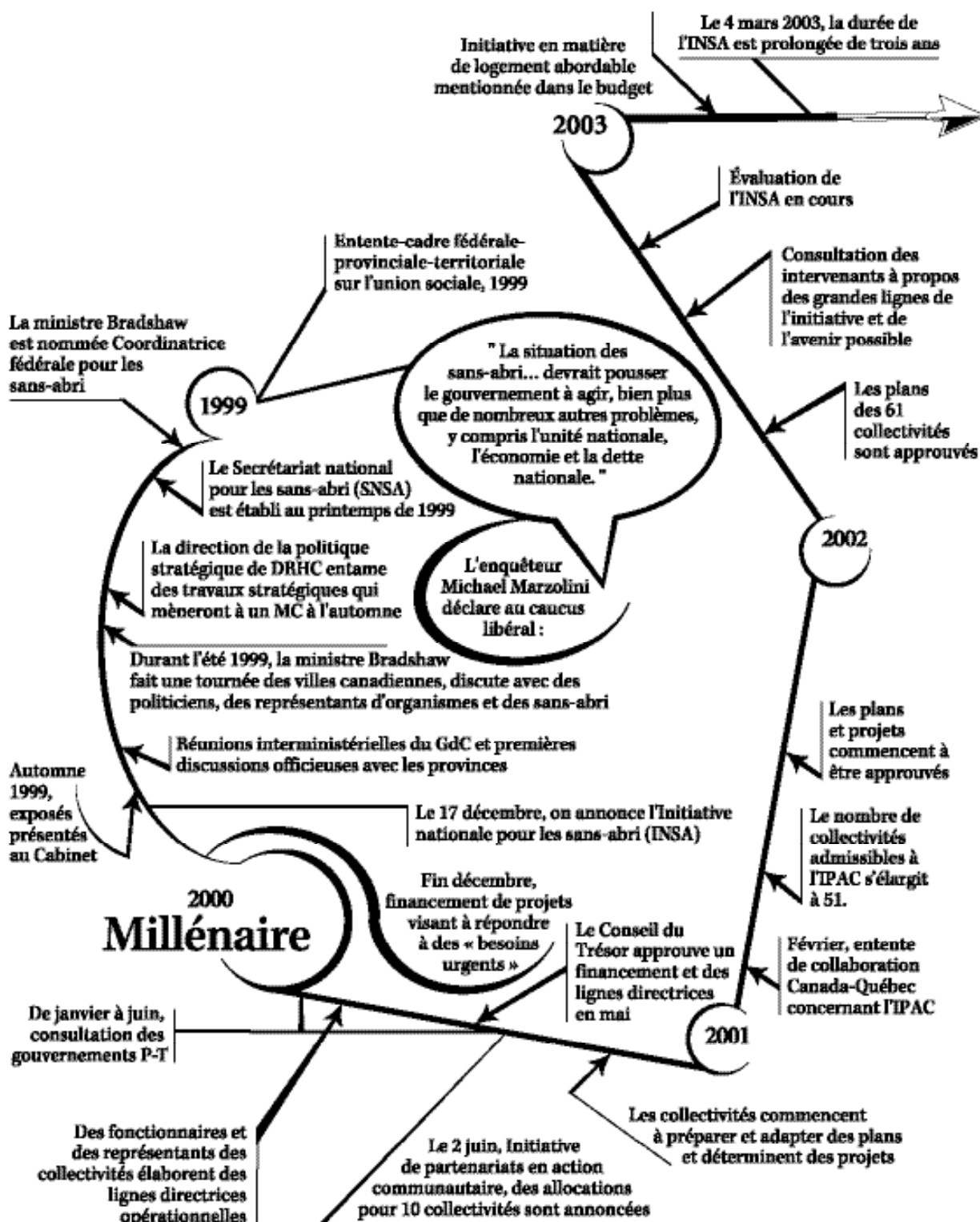
S'ajoutaient aussi de nouveaux programmes :

- Une nouvelle initiative de 10 millions de dollars de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), visant à offrir, à un prix inférieur à celui du marché, des propriétés fédérales excédentaires à des promoteurs communautaires planifiant des projets d'aide aux sans-abri;

- La pierre angulaire de l'INSA, le nouveau programme de 305 millions de dollars intitulé Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), qui prévoyait un financement souple destiné aux collectivités qui planifient et mettent en œuvre des stratégies locales complètes visant à prévenir et à réduire l'itinérance;
- Un financement de neuf millions de dollars destiné aux collectivités afin qu'elles puissent élaborer des plans complets concernant les sans-abri et effectuer des recherches sur le problème des sans-abri.

- Une « boucle de rétroaction » entre les citoyens (de collectivités) et le gouvernement peut être d'une importance cruciale.
- Par leur action mobilisatrice, les politiciens ont le pouvoir de faire tomber des obstacles qui semblent insurmontables.
- Une élaboration efficace des politiques peut faire appel au cœur aussi bien qu'à l'esprit.
- Il est absolument nécessaire d'avoir une excellente capacité stratégique pour que le travail soit effectué.
- Une communication constante et efficace des messages stratégiques est gage de succès

L'INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRIS (INSA)



CHAPITRE 2 :

STRUCTURER LES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT

Avant 1999, le GC ne disposait d'aucun programme destiné *directement* aux sans-abri. Maintenant, le gouvernement subissait des pressions pour réagir aux urgences des villes. Quel rôle devait jouer le GC étant donné qu'aucun ministre, sans parler du gouvernement, ne pouvait s'attaquer adéquatement à la question? Et comment pouvait-on établir des partenariats entre les ministères et organismes fédéraux et avec les gouvernements provinciaux/territoriaux? En outre, devait-on verser un financement aux collectivités? Dans l'affirmative, comment choisir ces collectivités, et comment répartir le financement de façon équitable?

Relations fédérales-provinciales-territoriales-municipales

De toutes les autorités en cause, les municipalités étaient sans nul doute à l'avant-plan. Dans les années 90, le Caucus des maires des grandes villes de la FCM a exercé des pressions auprès des autorités fédérales et provinciales pour qu'elles prennent des mesures concernant les sans-abri et les logements à prix abordables. Après une réunion tenue à Montréal en avril 1991, le *Globe and Mail* annonçait ce qui suit : les maires des grandes villes du Canada ont proposé un plan global visant à régler la crise des sans-abri afin d'empêcher que les villes ne deviennent des lieux désolés où règnent la pauvreté, la lutte raciale et le crime. Les maires voulaient que le gouvernement fédéral réintègre et aug-

mente les fonds consacrés aux programmes de logements qui avaient été réduits dans le budget précédent.

En novembre 1998, les maires des grandes villes se sont rencontrés à Winnipeg; en mettant toujours l'accent sur le logement, ils ont déclaré que la situation des sans-abri correspondait à une crise nationale causée par l'homme et ont exigé que le gouvernement fédéral « verse de l'argent aux municipalités pour qu'elles s'attaquent au problème de la même façon que s'il s'agissait d'une catastrophe nationale ».

À la fin de 1998, certaines des autorités municipales les plus importantes collaboraient avec des organismes communautaires pour élaborer des plans et rassembler tant bien que mal les ressources afin de combattre le problème. Ces municipalités étaient situées en Ontario et en Alberta : Toronto, Ottawa, Hamilton, Edmonton et Calgary (la Calgary Homelessness Foundation avait été formée et était considérée comme un modèle possible pour les autres villes). En outre, l'Accord (multipartite) de Vancouver, prévoyant la coordination d'un éventail de ressources destiné aux gens vulnérables (surtout aux toxicomanes) dans le Downtown Eastside, représentait une approche qui pouvait aider les sans-abri. Non seulement Mel Lastman et d'autres maires, mais aussi des députés, ont commencé à exercer des pressions sur le GC pour qu'il prenne des mesures et qu'il communique directement avec les villes et non par l'entremise des provinces.

Comme la politique fédérale mettait l'accent sur des mesures et un nouveau programme, les relations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux devaient nécessairement devenir une priorité. Aucune nouvelle initiative sociale importante n'avait été lancée depuis la signature de l'Entente-cadre sur l'Union sociale (ECUS) en février 1999. En outre, les provinces ont vite fait remarquer que les municipalités étaient assujetties aux lois provinciales et n'avaient pas la liberté de conclure des transactions bilatérales avec le GC sans leur approbation.

Les provinces ont aussi examiné attentivement toutes les nouvelles initiatives communautaires, n'ayant pas encore digéré les restrictions budgétaires du début des années 90 et de 1996 effectuées par le truchement du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Les provinces voulaient d'abord récupérer les montants coupés en vertu du TCSPS, afin de pouvoir mieux composer avec le problème. À défaut, elles souhaitaient un processus fédéral-provincial-territorial multilatéral permettant d'explorer la politique sociale fondamentale et les priorités de financement. Au moins une province (l'Ontario) avait élaboré son propre programme malgré des ressources limitées, et pouvait envisager le versement par le GC d'un montant complémentaire.

Les provinces craignaient que le GC ne sème ici et là des projets municipaux qui ne porteraient fruit que si elles en assumaient la responsabilité financière une fois que le GC aurait quitté la scène. En outre, en 1999, peu de progrès permettait de croire qu'on parviendrait à un consensus fédéral-provincial-territorial à propos des sans-abri. Les ministres responsables du logement au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ne s'étaient pas rencontrés depuis quatre ans; en fait, il n'était pas toujours facile de déterminer quel ministre provincial assumait la responsabilité de cette question. Était-ce le ministre du logement? Le ministre des services sociaux?

Ainsi, il fallait accorder une attention particulière aux relations fédérales-provinciales-territoriales. À la fin du printemps de 1999, bien avant qu'on ne soit persuadé que le gouvernement fédéral prendrait des mesures, le GC a décidé que la stratégie fédérale-provinciale-territoriale de 1999 devait être divisée en deux parties : a) les relations établies avant le DT de l'automne, puis qu'il était possible de concevoir que la question des sans-abri serait abordée, et b) d'autres interactions entre le DT et un budget fédéral qui pourrait être présenté au début de 2000 (en fait, l'annonce du 17 décembre était un coup d'éclat puisqu'elle précédait de peu le budget).

Durant sa tournée de l'été 1999, la ministre Bradshaw avait rencontré, dans la mesure du possible, au moins un ministre de chaque province et territoire. Dans certains cas, des réunions n'ont pu avoir lieu que plus tard (p. ex. l'importante réunion avec le ministre Baird de l'Ontario n'a été tenue qu'en octobre 1999). La ministre a expliqué qu'elle rassemblait des informations, que son objectif consistait à écouter les propos des membres des collectivités et des politiciens, et que les provinces et les territoires seraient consultés avant que quelque mesure que ce soit ne soit adoptée. En outre, les provinces et les territoires seraient invités à participer au partenariat communautaire, et le GC ne prévoyait en aucun cas s'attribuer toute la responsabilité de la question.

La Ministre est ce genre de personne qui a le pouvoir de motiver les autres à propos des questions humanitaires. Les ministres provinciaux du logement et d'autres ministères responsables étaient beaucoup plus inspirés que leurs collègues ministériels des affaires intergouvernementales, et ils s'étaient ouverts à l'idée de permettre aux fonctionnaires de discuter de possibilités spécifiques.

Par conséquent, avant et après le DT de l'automne, le Directeur général de la politique sociale a poursuivi des discussions officieuses avec des fonctionnaires provin-

ciaux. Les provinces savaient qu'une nouvelle initiative fédérale était envisagée, ainsi qu'une amélioration des programmes existants. Elles étaient rassurées par le fait qu'Ottawa avait au moins l'intention de les consulter avant d'agir. Le sous-ministre de DRHC a tenu une conférence téléphonique avec des sous-ministres provinciaux des services sociaux et leur a transmis un message similaire. Les provinces ont été informées avant l'annonce du 17 décembre 1999. Malgré le mécontentement de leurs ministres des Affaires intergouvernementales, les provinces ont réagi à l'INSA de façon prudente et mitigée, craignant probablement qu'une remise en question de l'initiative équivaldrait à critiquer les maîtres ou même les sans-abri.

La stratégie du gouvernement qui a suivi l'annonce du 17 décembre consistait à émettre un préavis d'au moins trois mois avant le début des négociations avec les provinces, qui devaient être entreprises *de façon bilatérale*. Certaines villes, pressant un résultat favorable des négociations fédérales-provinciales-territoriales, ont commencé à perfectionner leurs plans existants ou à en préparer de nouveaux. D'autres villes, comme Vancouver, Montréal et Québec, ont préféré attendre.

Le GC voulait agir rapidement, étant d'avis que la situation était urgente dans les grandes villes canadiennes. Il croyait qu'il ne disposait pas de suffisamment de temps pour entreprendre un processus fédéral-provincial-territorial multilatéral et que l'IPAC et d'autres dépenses connexes associées à l'INSA ne représentaient en aucun cas un « programme national ». L'INSA était plutôt, expliquaient les fonctionnaires fédéraux, un projet pilote ciblé et limité dans le temps.

La stratégie des trois à cinq premiers mois de 2000 a consisté à mener deux séries de consultations auprès des provinces et territoires. Durant la première série, les provinces, ainsi qu'une ou deux villes ciblées dans le cadre de l'IPAC devaient examiner les objectifs de l'IPAC et confirmer la sélection communautaire. Ces provinces ont aussi été priées de répondre par oui ou

non à la question suivante : « Êtes-vous d'accord pour que le GC investisse directement dans vos collectivités par le truchement de l'IPAC? »

Dans les provinces et territoires où *aucune* activité n'était visée par l'IPAC, l'équipe de négociation a fait la promotion d'une amélioration des programmes existants, particulièrement ceux destinés aux Autochtones et aux jeunes. Cependant, la même question a été soulevée durant chacune de ces réunions : pourquoi n'obtient-on pas un financement dans le cadre de l'IPAC? La première série de consultations s'est terminée en mars.

La deuxième série, qui s'est déroulée en avril et en mai, a donné lieu à des discussions plus techniques à propos de la formule de financement de l'IPAC, des processus d'approbation des plans et projets, et des investissements dans la recherche. Les provinces ont aussi été invitées à collaborer de façon multilatérale à la question de la reddition de comptes.

Pendant ce temps, les premiers ministres et le Conseil ministériel provincial-territorial sur la réforme sociale ont protesté en affirmant que l'approche fédérale à l'égard des négociations ne correspondait pas à l'esprit de l'ECUS et que l'« itinérance absolue » était une définition trop étroite pour servir de fondement à une initiative. Cependant, ces objections n'ont pas réussi à ébranler le public ni à interrompre les négociations bilatérales du GC avec les ministères provinciaux responsables.

Le 2 juin 2000, le ministre Bradshaw annonçait que les consultations s'étaient révélées fructueuses et qu'elle était prête à s'attaquer aux questions soulevées. Elle a convenu d'ajouter d'autres collectivités à l'IPAC, et 20 p. 100 des fonds étaient maintenant destinés à cette fin. On s'attaquait aux préoccupations relatives à la viabilité du projet, et on était parvenu à un consensus raisonnable à propos de la formule de financement de l'IPAC. Presque toutes les provinces avaient donné leur accord à l'IPAC; le Québec acceptait les principes

- Les provinces et territoires doivent être informés à chaque étape de l'élaboration de la politique.
- Des consultations à voies et à niveaux multiples auprès des provinces et des territoires peuvent se révéler plus fructueuses que des approches plus étroites.
- On peut réaliser des progrès en étant disposé à respecter les points de vue des provinces et territoires sans pour autant sacrifier sa capacité d'agir.
- Il est nécessaire de comprendre et de respecter la diversité de la fédération canadienne (p. ex. le rôle traditionnel et toujours en évolution du Québec).
- Les consultations rapides peuvent être fructueuses, mais il est possible qu'elles empêchent la réalisation de toutes les possibilités offertes par les partenariats intergouvernementaux.

sous-jacents de l'initiative, mais il n'était pas disposé à aller de l'avant avant qu'un accord fédéral-provincial-territorial officiel ne soit négocié (ce qui ne s'est produit qu'en 2001). Maintenant, presque partout au Canada, on pouvait procéder à une qualification communautaire et à l'approbation des projets associés à l'IPAC.

Collaboration intragouvernementale

Depuis la fondation du SNSA, plusieurs organismes du GC ont cofinancé un certain nombre de projets concernant les sans-abri. Par exemple, DRHC, TPSGC, la Défense nationale et la SCHL ont collaboré pour déplacer des maisons excédentaires d'une base militaire vers des terrains de la ville d'Edmonton destinés aux sans-abri. Malgré tout, l'INSA n'a pas réussi à combler les attentes au chapitre de la collaboration intragouvernementale.

Sur le plan des collectivités, les fonctionnaires du GC n'auraient pas dû éprouver de difficultés à adapter leurs programmes et activités afin d'aider les collectivités à respecter leurs priorités. Pourtant, comme l'a mentionné un représentant communautaire une fois les évaluations entamées, « l'horizontalité n'est pas

apparente à l'échelle communautaire... il existe encore des formes de cloisonnement... Nous communiquons davantage avec eux [les organismes fédéraux cloisonnés] qu'ils ne communiquent entre eux ».

Comment cela a-t-il pu se produire, compte tenu des pressions centrales exercées pour que les sans-abri deviennent une priorité du GC, de la nomination de la ministre Bradshaw comme *coordonnatrice fédérale* et de l'enthousiasme interministériel manifesté à la fin de l'été 1999?

Une raison peut expliquer cette situation : de nombreux organismes pouvaient jouer un rôle, mais seulement trois d'entre eux—communément appelés les « partenaires de financement »—DRHC, la SCHL et TPSGC, ont obtenu un financement supplémentaire. À Ottawa, malgré les échanges d'information durant les réunions interministérielles, « le coup de coeur » de 1999 s'était un peu refroidi durant la longue période de négociation et d'élaboration du programme. Le mandat des ministres du Cabinet, sauf celui de la ministre Bradshaw, ne faisait aucune mention des sans-abri, et à l'administration centrale, les travaux d'élaboration de la politique de la Direction générale de la politique sociale étaient plus ou moins achevés après la rédaction du MC, et il revenait au SNSA de prendre le relais.

En fait, même parmi les partenaires de financement, certaines difficultés devaient être aplanies. Une grande partie du financement de la SCHL était transférée aux provinces et ne pouvait être versée directement aux collectivités de la même façon qu'en vertu de l'IPAC. Le SNSA et les régions de DRHC se sont efforcées de collaborer directement avec les collectivités par le truchement de l'IPAC, tentant de convaincre les

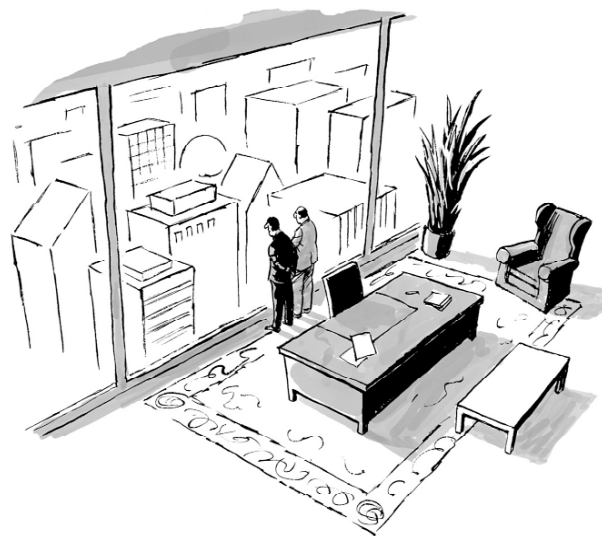
provinces de soutenir conjointement les priorités communautaires. Cependant, il était difficile d'établir un lien entre les investissements de la SCHL et les plans communautaires, situation qui se révélait frustrante pour certains représentants du SNSA et des provinces.

Les relations entre le SNSA et TPSGC étaient positives, mais il s'est écoulé de nombreux mois avant que les pouvoirs, protocoles et communications ne soient en place et que les propriétés fédérales excédentaires ne fassent partie intégrante de la boîte à outils communautaire.

Les conseils régionaux fédéraux présentaient d'autres possibilités de collaboration (comités d'échange d'information composés de chefs régionaux d'organismes fédéraux). Cette structure fonctionnait plutôt efficacement au début, à l'étape de la consultation et de la planification à Winnipeg, où la participation entre les organismes était monnaie courante grâce à l'Entente sur le développement de Winnipeg. En outre, 13 organismes fédéraux ont participé, avec de nombreux autres partenaires, à l'Entente de Vancouver (mettant l'accent sur le quartier du Downtown Eastside), et on pouvait adapter un noyau interministériel aux sujets connexes des sans-abri.

Les conseils régionaux fédéraux assumaient, sous la direction des Affaires autochtones du BCP, la responsabilité unique de consulter les organismes autochtones et les gouvernements provinciaux pour établir des lignes directrices à propos de l'utilisation des 59 millions de dollars destinés aux sans-abri autochtones dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Au début, les conseils envisageaient la possibilité que les fonds passent par un éventail de ministères, comme DRHC, Patrimoine canadien, Affaires indiennes et du Nord canadien, Justice, les organismes de développement régionaux et peut-être même le BCP investi de nouveaux pouvoirs. Cependant, après un certain nombre de mois, les conseils ont convenu d'utiliser les pouvoirs conférés par l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) et,

plus tard, d'avoir recours aux conditions de l'IPAC (relevant aussi de DRHC). De plus en plus, les conseils régionaux fédéraux considéraient que l'INSA relevait de DRHC et qu'il s'agissait d'une initiative communautaire difficile à influencer à partir des régions. Voilà une occasion qu'on n'a pu saisir afin d'assurer la collaboration ministérielle grâce à une orchestration régionale.



Je ne sais pas pour quoi, mais j'ai l'impression que certains de nos partenaires doutent de notre engagement envers l'horizontalité.

Si, à Ottawa, la collaboration de haut en bas s'était atténuée et que l'horizontalité régionale était devenue impraticable, des problèmes se présentaient aussi à l'échelle communautaire. Malgré la création d'un groupe interministériel chargé d'aider les collectivités à planifier et à déterminer leurs ressources, des obstacles contrecarraient les projets des représentants locaux du GC. Le soutien des ministères non financés était souvent bloqué « là-bas », dans les régions ou à l'administration centrale. Par exemple, le comité interministériel, qui avait pris les choses en main et avait amorcé le processus à Vancouver, au lancement de l'INSA, n'était plus en fonction à la fin de 2001. De nombreuses raisons peuvent expliquer l'échec de l'horizontalité, qui ne peut être uniquement attribuées

- L'horizontalité est l'un des plus grands défis que doit relever le gouvernement.
- Si la reddition de comptes des multiples organismes ne peut être assurée officiellement à l'échelon le plus élevé, il est extrêmement difficile pour les organismes du gouvernement de conclure des partenariats viables à l'échelle communautaire; dans certains cas, on devrait envisager l'établissement d'un conseil de ministres ou d'une structure semblable.
- Les intervenants communautaires peuvent parfois établir un lien avec les organismes fédéraux au sujet de projets spécifiques, mais, trouvent qu'au-delà d'un certain point, le jeu n'en vaut pas la chandelle.
- Un financement commun dans le cadre d'une politique commune ne suffit pas à lui seul à établir des partenariats solides et efficaces au sein du gouvernement.

à l'INSA : une culture qui favorise les « querelles de clocher », l'absence de mandats explicites, l'absence de moyens efficaces de partager la reddition de comptes, le fait que les cadres supérieurs ne sont pas tenus personnellement responsables de leur rendement par rapport aux objectifs communs/horizontaux, le manque d'orientation de haut en bas, une délégation limitée des pouvoirs aux régions, les compétences limitées des employés régionaux/locaux en matière d'initiatives horizontales, ainsi que les pouvoirs étroits et rigides en matière de programmes qui empêchent des mesures conjointes et des partenariats.

À un certain moment, les organismes communautaires, particulièrement ceux qui travaillent sur le terrain et qui devaient se démener pour simplement fournir un service de base, ont dû se poser la question suivante : « Si nous devons composer avec autant de paperasserie et autant de personnes dont les règles, les programmes et les exigences en matière de rapports sont différents, vaut-il la peine que nous soumettions nos demandes de financement? »

Gestion des finances

Des municipalités et des groupes communautaires exigeaient un nouveau financement important du GC afin de pouvoir s'attaquer aux questions associées aux sans-abri et aux logements à prix abordable. Le financement devait être aussi flexible que possible en raison des priorités, capacités et besoins diversifiés de chaque collectivité et parce que les exigences normales qui accompagnaient les demandes, l'administration et les rapports relatifs aux programmes de contribution gouvernementale étaient coûteuses, particulièrement pour les petits organismes comme ceux qui travaillent sur le terrain auprès des sans-abri.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux préféraient un montant complémentaire sans condition au TCSPS, ou encore, un financement visant à compléter les dépenses du programme destinées directement ou indirectement aux sans-abri. Lors que le GC a insisté pour que son nouveau montant de 305 millions de dollars approuvé dans le cadre de l'IPAC soit versé directement aux collectivités, les provinces et territoires ont exigé à tout le moins d'avoir leur mot à dire dans la façon dont le financement serait affecté.

À première vue, cette affectation ne semblait présenter aucune difficulté parce qu'elle pouvait être fondée sur une mesure unique des besoins. Dix collectivités étaient visées par l'IPAC, et la plupart d'entre elles avaient procédé au dénombrement de leurs sans-abri. Cependant, ces calculs ont été effectués au cours de journées différentes, les méthodes n'étaient pas les mêmes et ne tenaient pas compte des personnes

qui vivaient dans des maisons surpeuplées ou qui s'aliénaient nombre de leurs connaissances en men-
diant un endroit où vivre (les « squatters de sofa »).
Par conséquent, une série d'indicateurs de besoins possi-
bles pouvant être utilisés seuls ou de façon combinée
dans une formule de financement a fait l'objet de
discussions avec les provinces durant les cinq premiers
mois de 2000. Il n'a pas été facile de parvenir à un com-
promis. Par exemple, Mel Lastman voulait 40 p. 100
du financement fédéral puisque, selon ses sources
d'information, Toronto accueillait 40 p. 100 des sans-
abri du Canada. Les fonctionnaires de l'Alberta
estimaient que le taux de vacances des logements
à prix modique devrait constituer un facteur clé (les
particuliers et familles à faible revenu qui travaillaient à
Calgary et à Edmonton étaient sans abri en raison de la
pénurie de logements à prix abordable). Par contre, les
fonctionnaires du Manitoba faisaient référence à des
statistiques à propos de l'ampleur de la pauvreté à
Winnipeg et soulignaient que, par conséquent, de nom-
breuses personnes risquaient de se retrouver dans la
rue en raison d'un revenu peu élevé ou inexistant. À la
fin des consultations, on a annoncé une formule d'af-
fectation comportant trois facteurs également
pondérés : le taux de pauvreté (faible revenu), le taux de
vacance des logements et la population.

Il existait une autre question à laquelle il était plus
facile de répondre : qu'est-ce qu'une « collectivité » ?
Dans le cas présent, il s'agissait d'une ville géographique
définie comme telle par les districts de recensement.
Cependant, même sur cette question, on devait
procéder à des consultations et prendre des décisions.
Par exemple, les facteurs utilisés dans la formule, parti-
culièrement la population, devaient-ils inclure : a)
l'ancienne ville de Toronto? b) la nouvelle région
métropolitaine dirigée par le premier maire? ou c) la
ville de Toronto en plus des municipalités
périphériques faisant partie de la circonscription télé-
phonique 905? L'option b) a finalement été retenue,
mais non sans une certaine opposition. À Vancouver, la
« collectivité » englobait non seulement la ville de

Vancouver, mais aussi les autres municipalités de la
grande région métropolitaine.

Au moment de l'annonce du 17 décembre, le GC
avait décidé de « retenir » 20 p. 100 du financement de
l'IPAC. Cette réserve pouvait servir de fonds de secours
au cas où l'une des collectivités ferait face à des pro-
blèmes imprévus ou l'on prouverait hors de tout doute
qu'une ou deux collectivités de plus avaient un besoin
urgent de lancer un plan et de financer des projets dans
le cadre de l'IPAC. Cependant, durant les consultations,
la plupart des provinces et territoires étaient davis que
d'autres collectivités devaient participer à l'IPAC et que
chacun d'entre eux devait obtenir sa part. Par consé-
quent, le GC a réagi en consacrant les 20 p. 100 de
l'IPAC à d'autres collectivités que celles visées par l'ini-
tiative qui pouvaient prouver qu'elles faisaient face à
d'importants problèmes au chapitre des sans-abri. La
portion de 20 p. 100 était affectée à l'ensemble des
provinces et territoires selon la population touchée
(cette affectation ne tenait pas compte de la population
des dix villes visées par l'IPAC). Après l'annonce de l'af-
fectation du financement de l'IPAC le 2 juin 2000, les
fonctionnaires provinciaux et les fonctionnaires
régionaux de DRHC ont collaboré pour désigner un
plus grand nombre de collectivités (51 en définitive), et
se sont entendus sur la façon d'affecter les fonds de la
portion de 20 p. 100 (parfois, on a utilisé la même mé-
thode que pour les dix grandes villes).

Comme dans le cas d'autres éléments de l'INSA,
l'IPAC n'était pas seule en cause. Cette initiative visa it
à fournir une première contribution, qui serait com-
plétée par des contributions en argent, en nature et en
temps d'autres ordres de gouvernement, du secteur
privé et de la société civile en vue d'élaborer une inter-
vention auprès des sans-abri qui relèverait uniquement
de la collectivité. Ainsi, pour être admissible à l'IPAC, la
collectivité devait déterminer un montant correspon-
dant provenant d'autres sources que le GC. Au début,
on croyait qu'il s'agissait d'un *nouvel* investissement
correspondant, ce qui posait des problèmes consi-
dérables sur le plan financier pour certaines provinces,

les trois territoires et certaines collectivités, particulièrement les petites municipalités qui voulaient se joindre aux dix grandes villes visées par l'IPAC. Lorsque les négociateurs ont précisé qu'on calculerait les dépenses assumées depuis le 1er mars 1999 ainsi que les dépenses (principalement provinciales) consacrées à la collectivité qui faisaient partie des programmes permanents destinés aux sans-abri, la pression est retombée.

Tandis que les affectations en vertu de l'IPAC (ainsi que les fonds consacrés à l'élaboration de plans communautaires) constituaient la pierre angulaire de l'INSA, l'annonce du 17 décembre comprenait en fait plus d'argent pour l'amélioration des programmes existants que pour l'IPAC : le PAREL relevant de la SCHL (268 millions de dollars), le Programme d'amélioration des refuges de la SCHL (43 millions de dollars), les programmes d'emploi des jeunes de DRHC (59 millions de dollars) et la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, dirigée par les Affaires autochtones du BCP (59 millions de dollars). La SCHL et les programmes destinés aux jeunes disposaient déjà d'une méthode d'affectation régionale de ces améliorations. Les Affaires autochtones du BCP ont consulté des conseils régionaux fédéraux à propos de l'élaboration d'une formule d'affectation semblable à celle de l'IPAC, fondée sur des facteurs démographiques et des facteurs relatifs au revenu et au logement appliqués aux Autochtones vivant à l'extérieur des réserves.

Dans le cas des collectivités non visées par l'IPAC, les améliorations pouvaient contribuer à régler les problèmes des sans-abri ciblés et offrir une meilleure équité et un aperçu du pancanadianisme. En ce qui concerne les dix collectivités visées par l'IPAC et les autres qui se joindraient à elles plus tard, on considérait les améliorations comme un atout de plus pour la réalisation des objectifs établis dans un seul plan communautaire. Cependant, l'établissement de ces liens s'est révélé plus difficile que le SNSA et certaines collectivités ne l'avaient imaginé. La SCHL et DRHC avaient des mandats différents et, surtout à l'étape de

l'élaboration du programme et de la planification communautaire, la collaboration était loin d'être efficace. Les groupes d'intervenants associés aux programmes destinés aux jeunes et aux sans-abri ne se sont pas regroupés aux tables communautaires concernant les sans-abri. Selon les conditions des programmes destinés aux jeunes, les résultats devaient être liés au marché du travail; cependant, les refuges qui accueillent temporairement les jeunes sans-abri, les services de toxicomanie et d'autres interventions dont de nombreux jeunes sans-abri ont besoin n'étaient pas admissibles. L'amélioration du financement destiné aux Autochtones était fondée sur la reconnaissance des obstacles uniques auxquels font face les Autochtones, particulièrement dans l'ouest du Canada. Cependant, le financement de 59 millions de dollars destiné aux Autochtones visait à compléter l'IPAC et d'autres nouveaux financements et non à créer un volet autochtone parallèle. Même si certaines collectivités ont réussi à faire le pont entre ces outils de financement, d'autres ont dû composer avec des volets distincts, parfois au détriment du financement consacré aux projets destinés aux Autochtones sans-abri. En outre, les autorisations de financement mentionnées dans les ED RHA exigeaient des résultats sur le marché du travail. Comme dans le cas des programmes destinés aux jeunes, cette restriction est devenue un obstacle à la réalisation de bon nombre des priorités déterminées par les groupes autochtones. Après avoir reconnu le problème en 2001, le SNSA a reçu l'autorisation du Conseil du Trésor d'utiliser les pouvoirs plus flexibles de l'IPAC pour diriger des fonds vers des projets à l'intention des jeunes et des Autochtones.

En ce qui concerne les 10 millions de dollars affectés aux propriétés fédérales excédentaires, il a fallu du temps pour établir les pouvoirs et conclure une entente à cet égard. Malgré la curiosité qu'éprouvaient les collectivités à l'égard de cette idée innovatrice, on n'avait établi aucune façon de la relier aux plans communautaires au moment de leur préparation.

Parce que le GC réagissait en partie à une situation urgente, l'annonce du 17 décembre comprenait le financement du PAREL ainsi qu'un financement à hauteur de 15 millions de dollars pour des programmes visant à combler les besoins urgents, qui seraient immédiatement accessibles à cette date et tout au long de l'hiver. L'utilisation des programmes existants présentait l'avantage suivant : ils pouvaient intervenir immédiatement pendant qu'on procédait à la conception de l'IPAC. On pouvait adapter certains de ces programmes afin de regarnir les étagères des banques alimentaires, de réparer le système de chauffage de refuges ou de résoudre rapidement d'autres problèmes. Cependant, il était extrêmement difficile de gérer le financement des « besoins urgents », puisque la définition de ce terme diffère d'une personne à l'autre. En outre, les analystes des politiques du SNSA craignaient qu'une intervention rapide et non planifiée visant à répondre aux besoins urgents ne crée une tendance ou un parti pris à l'égard des priorités adoptées durant la planification à venir des projets pour les sans-abri dans le cadre de l'IPAC.

L'un des plus grands défis financiers associés à la nouvelle initiative s'est présenté de façon inattendue, quelques mois à peine après l'annonce du 17 décembre. La question

des « subventions et contributions » de DRHC a eu un impact important sur la nature et la rapidité de l'approbation financière. Comme l'IPAC n'était pas encore investie de pouvoirs de financement, elle n'a pas dû subir d'examen comme d'autres programmes de contribution et a ainsi fait l'objet d'une meilleure protection dès le départ. Par contre, les dépenses associées à l'initiative dépendaient des travaux des agents financiers des régions, maintenant préoccupés par l'examen ministériel des subventions et contributions et de plus en plus réticents à prendre des risques ou à lancer des initiatives uniques visant à simplifier l'administration parce qu'une nouvelle initiative qu'ils considéraient complexe se profilait à l'horizon.

- Lorsqu'on ne peut consulter à propos du montant à dépenser, on peut tout de même mener une consultation efficace au sujet de la façon de dépenser les fonds.
- Lorsqu'une question est complexe, le meilleur moyen de parvenir à un consensus raisonnable à propos de l'affectation des fonds est de préciser les options et de les simplifier.
- La simplicité, des communications efficaces et une paperasserie réduite au minimum sont des éléments importants de la gestion financière de toute entreprise gouvernementale, particulièrement des initiatives communautaires.
- Une bonne gestion des finances suppose qu'il faut s'attendre à ce que quelque chose d'imprévu vienne tout ficher en l'air.

CHAPITRE 3 :

PLACE AUX COLLECTIVITÉS

Très peu de temps après la nomination de la ministre du Travail au poste de coordonnatrice fédérale pour les sans-abri au printemps 1999, les secteurs politique et stratégique du GC ont commencé à mettre l'accent sur des approches possibles qui permettraient aux collectivités de mobiliser leurs capacités et de jouer un rôle de chef de file. L'adoption d'une approche communautaire dans l'élaboration d'une politique présente bon nombre de possibilités et de défis, y compris une meilleure collaboration, inclusion et gouvernance, des éléments particulièrement importants pour l'apprentissage en matière de politiques.

Collaboration

Dans un communiqué de presse daté du 2 juin 2000, la ministre Bradshaw a affirmé que, pendant sa tournée pancanadienne, les dirigeants locaux lui avaient sans cesse répété qu'ils voulaient le gouvernement du Canada comme partenaire dans leurs interventions. « Nous avons saisi le message », a-t-elle indiqué. Autrement dit, après des consultations avec le Cabinet et le Conseil du Trésor et des négociations fédérales-provinciales, l'INSA pouvait entrer en vigueur, non pas en tant que programme vertical, mais par le truchement d'une entente de partenariat planifiée et gérée par les groupes, les particuliers, les gouvernements locaux, en fait tous les intervenants compétents venant en aide aux sans-abri de la collectivité. Cette initiative allait

plus loin que les autres programmes du GC reliés aux collectivités par le truchement de conseils consultatifs ou de comités de recherche, mais le gouvernement fédéral avait encore la responsabilité d'imposer les modèles et de prendre les décisions financières.

La collaboration entre les collectivités avait déjà reçu le soutien de la ministre Bradshaw et du SNSA, grâce à la tournée de la Ministre et aux conférences qui avaient rassemblé des représentants communautaires et les avaient incités à contribuer à l'élaboration de lignes directrices, d'un programme de recherche et d'autres composantes de base. Cependant, c'est la collaboration *au sein* de la collectivité qui a vraiment permis l'évolution de l'initiative; comme un représentant communautaire le mentionnait, « ...nous savions que nous avions atteint notre but lors que 30 personnes étaient assises autour de la table, se donnant toutes la peine d'être présentes deux fois par semaine pendant une période intensive et se creusant la tête pour déterminer ce qu'elles pouvaient faire collectivement ».

Il y avait plusieurs défis à relever : comment établir un équilibre entre la cohérence et la souplesse que souhaitaient les collectivités pour répondre aux besoins des sans-abri? Comment répondre aux municipalités qui affirmaient connaître déjà leurs priorités et voulaient dépenser les fonds immédiatement? Comment aider les collectivités qui n'avaient pas la capacité d'élaborer une approche? Comment susciter

l'intérêt d'une gamme complète de partenaires, y compris des fonctionnaires d'autres ministères fédéraux et des administrations provinciales?

Le GC a adopté deux approches fondamentales pour répondre à ces questions. La première consistait à attribuer un nouveau rôle à un employé fédéral (celui de « facilitateur communautaire », dans chacune des dix principales collectivités et, par la suite, aux 51 collectivités restantes. Le facilitateur communautaire jouait un rôle de catalyseur, organisant des réunions et y participant, prodiguant des conseils, expliquant la façon dont le GC pouvait apporter une aide financière, faisant la promotion de moyens de réduire les obstacles



Il dit qu'il faut sortir du cadre et saisir les idées au passage!

et sollicitant le soutien des CSR et du SNSA. Sa tâche consistait à soutenir la structure de gouvernance communautaire (voir l'analyse ci-dessous) plutôt que de prendre en charge. Le facilitateur communautaire pouvait aussi assumer le leadership de certaines questions comme l'élaboration d'une stratégie visant l'obtention de fonds supplémentaires.

Cette tâche considérable et ce double rôle de membre de la collectivité et de représentant du gouvernement se sont révélés beaucoup plus « imprécis » que le laissait entendre la description de travail officielle. Il ne s'agissait pas simplement de « gérer » le programme de contribution normal. Et, selon la capacité et les préférences des collectivités, la tâche différait considérablement. Le facilitateur devait reconnaître les chefs de file officiels de la collectivité et collaborer avec eux. Ce poste exigeait le soutien et l'orientation des CSR et du SNSA, mais son titulaire a dû en fait apprendre sur le tas. Comme l'a déclaré un représentant communautaire, le représentant du GC « est venu pour apprendre comment nous (les organismes et fournisseurs de services locaux) exerçons nos activités ».

Dans certaines provinces comme l'Alberta, les autorités provinciales et municipales ont nommé leurs propres facilitateurs. Les trois ordres de gouvernement étaient visibles, habilités et disposés à rencontrer les autres partenaires de la collectivité.

L'autre outil permettant d'assurer la cohérence tout en maintenant la souplesse et le pouvoir des collectivités était le *plan* pour les sans-abri. Le financement affecté à ce plan par le SNSA a fréquemment servi à couvrir les coûts des réunions communautaires et des services de l'expert-conseil qui avait rédigé le plan sous la supervision d'un comité directeur de la collectivité. Au tout début, certaines des collectivités avaient remis en question l'approche du GC à l'égard de la planification :

- *Comment la collectivité peut-elle « prendre en charge » le plan si le ministre fédéral doit l'approuver?* Réponse : le Ministre n'examinait que quelques « éléments de base » (au nombre de neuf) que chaque plan devait raisonnablement comporter, comme une confirmation de la région géographique, l'assurance que le processus de planification de la collectivité était ouvert et axé sur la collaboration, des objectifs clairement énoncés, etc. La collectivité avait beaucoup de latitude pour élaborer ses propres objectifs, stratégies et approches.

- *Comment le plan pouvait-il être à long terme si l'IPAC n'était qu'une initiative de trois ans?* Réponse : d'autres ressources devaient être exploitées, et il faudrait envisager des approches durables pour le type d'investissements initiaux qui seraient effectués dans le cadre de l'IPAC.
- *Les villes qui avaient déjà élaboré des plans retournaient-elles à la case départ?* Non, elles pouvaient utiliser leur plan existant et élaborer un court addenda portant sur les éléments de l'IPAC et le faire approuver par la Ministre.

Les premières interactions relatives aux plans n'ont pas toujours été harmonieuses. Parfois, surtout lors que les fonds de l'IPAC provenaient de la portion des 20 p. 100, les représentants des collectivités ou des provinces remettaient en question la nécessité d'un plan parce qu'il semblait plus pratique d'investir simplement l'argent dans un ou deux projets qu'ils avaient déjà envisagés. Néanmoins, comme les évaluations l'ont révélé plus tard, le processus de planification n'a pas été sans mérite. Il a rassemblé des intervenants qui n'avaient jamais collaboré ensemble auparavant et qui ont généré des idées sur la façon de coordonner des services ou de collaborer à des projets. L'obligation pour chaque collectivité d'examiner les éléments d'actif et les lacunes d'un continuum de services destinés aux sans-abri s'est révélée un outil utile grâce auquel la sélection des priorités s'est faite de façon plus rationnelle et plus utile aux yeux du public et de nombreux sans-abri.

Inclusion

Le principe qui consiste à inclure tous les intervenants compétents est synonyme de développement communautaire, et les possibilités qu'il présente ont été un fac-

- Dans le cadre d'une collaboration, le gouvernement doit parfois jouer un rôle de participant plutôt que de chef de file, et d'apprenant plutôt que d'enseignant.
- L'un des plus grands défis de la collaboration et de l'élaboration des politiques en général consiste à trouver un équilibre entre la souplesse (tolérer les différences qu'on retrouve partout) et la cohérence (assurer un fondement commun partout).
- Les fonctionnaires doivent acquérir de nouvelles compétences pour jouer un rôle efficace dans la collaboration, notamment en sortant des sentiers battus.
- Une bonne planification ne constitue pas seulement la voie vers des résultats stratégiques positifs, mais elle peut présenter des avantages auxiliaires, comme le renforcement des capacités et des partenariats.

teur déterminant dans le choix de l'approche du GC à l'égard des sans-abri. Le plan communautaire pour les sans-abri a jeté les fondements d'une prise de décisions et d'interventions communautaires coordonnées visant à répondre de façon continue aux besoins des sans-abri. Une collectivité, un plan.

Cela dit, des questions subsistaient. Dans *quoi* exactement devait-on inclure tous les intervenants? Tous les aspects de la consultation, de la planification, de la gouvernance? Fallait-il les inviter, les encourager vivement ou les obliger à participer? Qu'arriverait-il si un important intervenant voulait obtenir une aide directe du GC sans participer aux processus communautaires généraux? En outre, les capacités des diverses organisations, ainsi que leurs priorités et leurs antécédents en matière de collaboration influençaient sur leur désir et leur capacité de participer.

Les gouvernements provinciaux étaient généralement représentés à la table communautaire, fournissant parfois des ressources (comme en Alberta) et parfois la capacité d'utiliser et de perfectionner leurs programmes existants. Les autorités municipales jouaient souvent un rôle de chef de file sur le plan de la consultation, de la planification et de l'administration.

Assez souvent, elles constituaient la seule organisation de la collectivité capable d'assumer un leadership et possédant une expérience à cet égard.

L'inclusion du secteur privé faisait partie de la vision initiale, et on retrouvait des exemples de contribution de ce secteur – par exemple, les associations de constructeurs de maisons à Ottawa et à Fredericton avaient fourni un financement, leurs compétences, des matériaux et une main-d'œuvre pour construire et rénover des refuges. Des employeurs avaient aussi encouragé leurs employés à travailler comme bénévoles dans des installations locales pour sans-abri. Cependant, il s'agissait là d'exemples isolés, et il restait encore beaucoup de chemin à parcourir avant qu'on ne puisse dire que le secteur privé s'était mobilisé.

La ministre Bradshaw envisageait une participation soutenue des organismes de première ligne à l'INSA. Cependant, ces organismes considéraient souvent qu'ils n'avaient pas la capacité de participer à de nombreux comités de planification et de consultation et comités décisionnels, et même que cette tâche était contraire à leur priorité, qui consistait à servir leurs clients. Citons par exemple les groupes qui travaillent auprès des sans-abri d'origine africaine à Halifax; malgré de nombreuses invitations, ils ont choisi de ne pas participer à l'INSA durant les trois premières années de l'Initiative.

Les organismes qui représentent les jeunes avaient tendance à ne pas participer à la planification et à la gouvernance communautaires malgré le fait que, dans de nombreux plans communautaires, les refuges pour jeunes étaient considérés comme l'une des priorités. La raison en était probablement que le financement supplémentaire destiné aux jeunes sans-abri (59 M\$) devait passer par les programmes d'emploi des jeunes existants et qu'un réseau de représentants communautaires était déjà relié à ces programmes.

Le défi le plus difficile a consisté à inclure les Autochtones en milieu urbain. Dans l'ouest du Canada, bon nombre des sans-abri ou de ceux qui vivent dans

la rue sont des Autochtones. En raison des obstacles auxquels fait face cette population, on a ajouté 59 millions de dollars aux programmes existants dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, supervisée par les Affaires autochtones du BCP, en collaboration avec les conseils régionaux fédéraux et des groupes autochtones. Cependant, les Autochtones étaient aussi censés bénéficier des fonds de l'IPAC, conformément aux priorités établies dans le plan communautaire. Certaines collectivités étaient très réticentes à cette approche, et on a commencé à envisager un financement versé directement par le gouvernement fédéral aux Autochtones. Généralement, l'ensemble des collectivités ont déployé des efforts pour respecter les priorités et décisions des Autochtones, tout en veillant à ce que l'approche globale ne donne pas lieu à un chevauchement des tâches. À certains endroits, comme à Red Deer, en Alberta, une approche communautaire intégrant les objectifs et principes autochtones à la prise de décisions a été possible. À Edmonton, en 2000, une conférence autochtone a précédé une réunion de planification communautaire de deux jours. Pourtant, le mécontentement persistait, et les organismes autochtones n'avaient pas toujours la capacité de soumettre des propositions de financement.

Les moyens d'inclure les Autochtones demeurent un problème important. Cependant, dans un rapport de décembre 2002 adressé aux Réseau canadiens de recherche en politiques publiques, Graham et Peters mentionnaient ce qui suit : « Notre étude des recherches antérieures sur les interventions menées auprès des autochtones en milieu urbain a révélé un manque apparent de cohérence stratégique, d'organisation et de coordination en matière de politiques et de programmes... S'il utilise cette approche [version locale de l'IPAC], le gouvernement fédéral suscitera un maximum de réactions positives et créera, à l'échelle locale et de façon générale, les meilleures possibilités d'apprentissage en matière de politiques et de programmes. »

Enfin, les sans-abri eux-mêmes étaient invités à participer. En octobre 2001, un rapport de recherche du SNSA révélait que les organismes faisaient souvent participer leurs clients sans abri en leur fournissant un travail rémunéré et bénévole. L'estime de soi constituait une importante motivation pour les participants. Le rapport soutenait que, en plus d'aider les clients des refuges et d'autres installations, les sans-abri pouvaient participer utilement à deux types de gouvernance : leur participation à des comités, et leur contribution aux consultations et plans stratégiques. Le rapport des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques se concluait comme suit : « Lors que les organismes qui servent les sans-abri leur fournissent simplement un service, ils ont tendance à maintenir le statu quo... par contre... la participation des clients à la gouvernance ou à des travaux peut entraîner un réel changement dans leur vie. »

Gouvernance

« Gouvernance » signifie littéralement « action de gouverner et d'exercer un pouvoir », mais il avait un sens plus précis dans le cadre de l'INSA. Il évoquait la façon dont la collectivité exercerait son pouvoir de planifier, de prendre des décisions, d'administrer et de rendre compte. Un représentant communautaire a bien résumé ce concept : « le principe fondamental de rendre les ressources accessibles à la collectivité, au sein de la collectivité, et par l'entremise de la collectivité est tellement logique... Il s'agit d'un modèle que le gouvernement devra suivre à l'avenir. »

Le principe était peut-être limpide, mais il s'est révélé difficile à appliquer dans la réalité. La situation diversifiée des sans-abri et les diverses priorités locales

- L'inclusion et les approches stratégiques communautaires vont de pair.
- Non seulement l'inclusion dans l'élaboration des politiques et la gestion des programmes exige une communication et des invitations, mais son succès peut dépendre d'une bonne stratégie, d'encouragements et d'installations.
- On doit absolument tenir compte du rôle des Autochtones et de leurs organismes dans pratiquement toutes les initiatives.
- L'inclusion des clients (« les voix principales ») dans l'élaboration des politiques est peu fréquente et difficile à réaliser, mais elle peut offrir d'importants avantages.

exigeaient des approches souples; par conséquent, un seul modèle de gouvernance communautaire suffirait-il, devrait-il en exister 61 variétés (et, le cas échéant, qu'en était-il de la reddition de comptes)? Les collectivités avaient-elles toutes la capacité de gouverner? Comment pouvait-on éviter les conflits d'intérêt?

La gouvernance communautaire de la *planification* était généralement efficace et axée sur la collaboration. Le facilitateur du GC - par exemple, le conseil régional fédéral de Winnipeg ou les facilitateurs locaux du GC ailleurs au pays - devait parfois organiser la première réunion de planification, mais des comités, forums ou groupes directeurs communautaires ont bientôt été établis pour superviser les processus de planification ou examiner les plans auxquels le public avait accès. Certaines collectivités étaient d'accord pour que les autorités municipales jouent un rôle de chef de file, à condition que les intervenants communautaires aient la possibilité de consulter les plans avant qu'ils ne soient mis au point.

Sur le plan de la capacité et du désir des collectivités d'exercer un pouvoir sur le plan des *décisions relatives au projet* et de *l'administration et de la reddition de comptes*, les difficultés se sont révélées plus nombreuses. Lorsque le GC a conçu l'IPAC, il croyait généralement que les collectivités pouvaient gouverner

trois fonctions : la planification, la prise de décisions et l'administration. Le GC pensait ensuite verser aux collectivités un financement dans le cadre de l'IPAC grâce à un seul accord de contribution. On envisageait de former des coalitions locales pour les sans-abri – d'utiliser des fondations comme la Calgary Homelessness Foundation, qui existaient déjà – et de confier cette responsabilité à leurs représentants au nom de la collectivité. Il s'agissait non pas nécessairement de bâtir de toutes nouvelles structures de reddition de comptes, mais plutôt de mobiliser et d'aiguiller les ressources communautaires existantes (on a permis, dans le cadre de l'IPAC, le versement de certains montants de fonds d'administration à cette fin, même si le financement des projets constituait le principal objectif).

Cependant, on comptait maintenant 51 collectivités supplémentaires, plus petites et dépourvues des capacités des dix grandes municipalités. Et même parmi ces dernières, certaines étaient craintives. Comment une fondation ou une organisation exerçant des tâches d'administration au nom d'autres intervenants pouvait-elle faire face au problème des conflits d'intérêts – après tout, ne voudrait-elle pas s'approprier une partie du financement de l'IPAC? En outre, la plupart des organisations devraient acquérir une capacité administrative qu'elles n'avaient pas, au détriment de leur principal mandat consistant à servir les clients. Et les administrateurs d'un organisme-cadre accepteraient-ils d'être tenus financièrement responsables et d'assumer personnellement les responsabilités?

Le plus souvent, particulièrement au début de l'INSA, les organisations qui souhaitaient et pouvaient jouer un rôle administratif étaient les autorités municipales. Ces dernières avaient une capacité et des structures de gestion financière qui leur permettaient d'exercer des fonctions d'approbation et de consultation. Dans certains cas, l'autorité municipale avait déjà travaillé en collaboration auprès des sans-abri avant l'annonce de l'INSA. Par conséquent, des modèles

d'« entités » ont été établis dans 14 municipalités durant les trois premières années de l'INSA, mais, parfois, on a observé au début une certaine réserve de la part des municipalités qui devaient répondre aux attentes des autorités fédérales et provinciales et de la part d'autres intervenants (p. ex. les députés locaux). Plus particulièrement, on craignait que les décisions de la municipalité relatives aux projets ou aux services n'avantagent les groupes préférés ou qu'elles ne reflètent pas le point de vue unanime des intervenants locaux auprès des sans-abri. Dans certains cas, de nouveaux comités consultatifs ont été établis pour passer au crible les propositions de projets afin de réduire les risques de parti-pris. En outre, on comptait, pendant toute la durée de l'INSA, 12 ONG, même si cinq d'entre elles ne mettaient l'accent que sur la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain et non sur l'IPAC.

Bon nombre des 51 collectivités et certaines des dix municipalités ne manifestaient pas beaucoup d'enthousiasme pour le rôle d'« entité ». Le GC n'avait donc pas d'autre choix que de prendre les décisions finales concernant les projets associés à l'IPAC (la Ministre a approuvé chacun d'entre eux) et de les administrer de la même façon que les autres contributions. Néanmoins, les collectivités ont adopté la pratique consistant à formuler des recommandations à l'aide de ce qu'on a appelé un « modèle commun ». Ces collectivités avaient tendance à former des comités représentatifs qui passaient au crible les propositions de projets. En général, le comité sollicitait une « marque d'intérêt » pour des projets qui correspondaient aux priorités du plan communautaire, puis procédait à une demande de propositions officielle. Les projets ou services sélectionnés étaient ensuite soumis à DRHC aux fins d'approbation officielle; ils étaient généralement approuvés à moins de présenter des lacunes par rapport aux conditions de l'IPAC. Ainsi, dans les faits, ces collectivités *prenaient des décisions*, mais n'exerçaient pas de *fonctions administratives*.

Les termes « entité » et « commun » reflètent des modèles d'administration financière différents, mais non les importantes différences relatives au fonctionnement des collectivités et à la façon dont ces dernières prenaient leurs décisions. Au sens large, la définition de gouvernance différait entre les grandes et petites collectivités, entre celles qui tentaient d'améliorer leurs services en général et celles qui choisissaient de mettre l'accent sur quelques priorités clés (p. ex. les sans-abri et la santé mentale), etc. Ces importantes différences étaient conformes à l'objectif de l'INSA.

- Il existe un lien étroit entre l'inclusion et la gouvernance, mais cette dernière suppose toujours l'exercice de choix, une représentation et un pouvoir.
- « La gouvernance de quoi? » Voilà une question stratégique pertinente. Dans le cas d'une initiative communautaire, ce terme englobe la planification, la prise de décisions et la reddition de comptes financière/administrative.
- Dans le cas d'une nouvelle initiative, la capacité des intervenants de gouverner est un facteur critique et peut se révéler difficile à vérifier avant que le processus de consultation et de planification ne soit bien entamé.
- Les situations et priorités différentes peuvent entraîner des modèles de gouvernance extrêmement divers.

CHAPITRE 4 :

INNOVER ET FAIRE EN SORTE QU'ON LE SACHE

Une fois que les premières politiques et lignes directrices relatives aux programmes ont été élaborées et que les collectivités ont préparé leur plan et établi leurs objectifs, une série de nouveaux défis stratégiques se sont présentés. Comme il s'agissait d'un projet pilote de trois ans, qu'arriverait-il après l'expiration du délai? Comment les gouvernements pourraient-ils communiquer entre eux, et les collectivités, entre elles, et comment établir une bonne communication avec les groupes d'intérêt particuliers et le grand public? Et de quelle façon évaluerait-on les résultats et répondrait-on aux besoins de reddition de comptes à tous les échelons?

Viabilité

Le terme « viabilité » a pris divers sens à mesure qu'évoluait la politique relative à l'INSA. Au début de 2000, la viabilité était l'une des plus grandes préoccupations des provinces et des territoires. Le GC n'indiquait en rien si le financement versé dans le cadre de l'INSA et de l'IPAC en particulier se poursuivrait après cette période de trois ans. En fait, l'INSA était appelée un « projet pilote »; mais une fois le projet terminé, qu'arriverait-il (un renouvellement, un programme tout à fait différent ou le transfert total des responsabilités aux collectivités)? Et dans ce dernier cas, si les besoins n'avaient pas tous été comblés, qui devrait payer la note? Les provinces, qui avaient dû par

exemple assumer le coût de l'aide sociale versée aux membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves, craignaient que le scénario ne se répète.

En réalité, aucune garantie quelle qu'elle soit ne pouvait prévenir ce transfert de fardeau financier. Si une collectivité améliorait sa capacité de fournir un refuge de transition ou d'urgence grâce à un projet d'immobilisations financé dans le cadre de l'IPAC, elle allait devoir continuer d'assumer les coûts d'exploitation aussi longtemps que le refuge serait utilisé. Si un nouveau service voyait le jour grâce à un financement versé en vertu de l'IPAC, il faudrait vraisemblablement continuer de le fournir après la période de trois ans, puisque la lutte à l'itinérance constituait un projet à long terme. Les promoteurs de projets étaient peut-être persuadés de pouvoir couvrir les coûts pendant trois ans, mais trois ans plus tard, le seraient-ils toujours?

Le SNSA a fait tout ce qu'il a pu pour convaincre les provinces et les territoires que la question de la viabilité constituait un point central du plan communautaire et de chacun des projets. Les plans devaient présenter la façon plausible dont l'entité ou le comité d'une collectivité associée à un « modèle commun » entendait assurer des communications précises à propos de la viabilité et la façon dont elle passerait au creux des projets compte tenu de cet objectif. En outre, chaque proposition de projet devait comprendre un plan de viabilité, présentant la façon dont les coûts

- Le terme « viabilité » doit être défini avec précision lorsqu'il est utilisé dans les politiques.
- Lorsque le GC introduit une importante politique ou apporte d'importants changements à un programme, les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent soulever des préoccupations légitimes à propos de la viabilité, préoccupations auxquelles le GC devra répondre immédiatement, dans certains cas à l'aide d'un « plan B ».
- L'un des sens de « viabilité » est le suivant : l'établissement d'une culture qui continuera de mobiliser les ressources disponibles, si petites soient-elles, afin que l'on puisse s'attaquer à un problème tant qu'il n'est pas réglé.
- On ne peut assurer en peu de temps la viabilité - sa réalisation s'échelonne souvent sur une longue période.

continueraient d'obtenir et de mobiliser des ressources pour lutter contre l'itinérance aussi longtemps qu'il le faudrait. Comme l'a mentionné le représentant d'une collectivité, il faut non pas nécessairement que les programmes soient viables, mais plutôt « que les gens conduent des partenariats viables avec des personnes avec qui ils n'auraient jamais collaboré autrement ».

Le GC estimait qu'il contribuait à assurer cette viabilité au sens large en

permanents seraient financés. Même si ces dispositions étaient presque satisfaisantes, la prolongation de la durée de l'INSA pendant une autre période de trois ans a suscité une réaction plus tangible et acceptable.

Dans son sens le plus large, le terme « viabilité » a une signification plus fondamentale si l'on se fie à l'extrait suivant du DT : « travailler [...] pour s'attaquer aux causes profondes à l'origine de la situation des sans-abri et pour aider les collectivités à répondre aux besoins de leurs membres, entre autres en matière de logement ». Cet objectif correspond davantage à un changement culturel découlant d'une nouvelle sensibilisation communautaire et d'un engagement ferme, comme cela s'est produit sur le plan environnemental; par exemple, la mobilisation à l'égard du recyclage des résidents des municipalités, qui trient automatiquement leurs déchets et qui déposent chaque semaine sur le trottoir leurs bacs verts, noirs ou bleus. En ce qui concerne les sans-abri, l'objectif consistait à mieux les connaître et à mieux comprendre ce qui les a menés dans la rue, ainsi que les meilleurs moyens de les aider. Autrement dit, nous devons prendre le problème en charge, grâce à un partenariat étroit et continu d'organisations et de gens de la collectivité qui

fournissant des outils aux collectivités. Il a réussi dans une certaine mesure par l'entremise du facilitateur communautaire, qui agissait comme catalyseur sur le plan des partenariats locaux, et aussi grâce à l'inclusion, à la collaboration aux projets et à l'amélioration de la gouvernance des collectivités. Cependant, à mesure que des progrès étaient réalisés, des problèmes très difficiles à résoudre se présentaient.

Le premier problème avait trait à la *capacité*. Il est vrai qu'on avait réussi à faire en sorte que 61 plans communautaires pour les sans-abri soient approuvés et que des projets soient lancés dans chaque collectivité. Les projets relatifs à l'IPAC, ainsi que les travaux du facilitateur et des autres membres de DRHC permettaient en effet aux collectivités d'améliorer leur capacité. Mais, au fil du temps, qu'est-ce qui remplacera ces ressources une fois qu'elles seraient retirées? Dans une étude de cas de Hamilton, Graham, Kerr et Phillips soutiennent ce qui suit : « l'IPAC ne semble pas avoir fourni aux collectivités les outils dont elles avaient besoin pour obtenir des ressources *financières* supplémentaires auprès de leurs membres eux-mêmes. Cependant, l'IPAC a permis d'obtenir des contributions non financières, particulièrement auprès du milieu des

affaires. Elle a aussi contribué à maintenir et à renforcer hors de tout doute les capacités stratégiques au sein des collectivités et des municipalités ».

Le deuxième problème concernait le *temps*. Le déplacement d'un sans-abri tout au long d'un continuum de services vers une meilleure indépendance au sein de la collectivité ou du marché du travail exige du temps. Il a fallu du temps pour solidifier les partenariats, changer les cultures et réaliser les objectifs des campagnes de financement. « Une initiative d'une durée de dix ans... se serait révélée plus utile », a déclaré le représentant d'une collectivité. Conscientes du fait qu'il leur faudrait plus de trois ans pour réaliser des progrès durables, les collectivités s'exposaient à un risque. Pouvaient-elles seulement envisager de déployer autant d'efforts si, trois ans plus tard, elles risquaient de se retrouver à la casse départ? Les collectivités ont répondu oui à cette question, estimant que le jeu en valait la chandelle. Grâce à l'ajout de trois autres années à la durée de l'initiative, elles pouvaient consacrer plus de temps à la viabilité.

Communication et amélioration de la sensibilisation

La voie vers l'INSA exigeait de bonnes *communications* avec le gouvernement, d'autres ordres de gouvernement, des organismes communautaires et les citoyens. La ministre Bradshaw s'était déplacée pour écouter les représentants des collectivités et était revenue communiquer, d'abord à ses collègues du Cabinet, ensuite aux ministres provinciaux, puis aux collectivités et au public canadien, des messages à propos de ce qu'elle avait entendu et de la façon dont le GC avait l'intention de réagir. La scène politique proprement dite constituait le moyen le plus important de transmettre ces messages, et la Ministre a reçu l'aide des ministres régionaux et des députés dans cette tâche. La communication politique a soutenu l'évolution de l'initiative, particulièrement au début, lors que le public était extrêmement préoccupé par le problème des sans-abri. Les collectivités étaient soulagées d'apprendre que

le GC serait le premier à fournir un soutien politique et financier.

D'aucuns estiment que, en sortant du cadre politique pour entrer dans la zone stratégique, les communications perdaient de leur efficacité. Dans le DT, le GC s'engageait à collaborer avec des partenaires pour « éradiquer les causes profondes de l'itinérance » (ce qui semblait signifier qu'il mettrait l'accent sur la prévention); pourtant, les principales dépenses associées à l'IPAC et à d'autres programmes semblaient être consacrées à des solutions à court terme (comme la construction de refuges). Comment établir une



Si vous voulez mon avis, il pourrait être un peu difficile de résumer tout ça dans une annonce télévisuelle de 30 secondes.

distinction entre les sans-abri et les « sans adresse fixe » et expliquer pourquoi l'IPAC pourrait soutenir des refuges d'urgence, des centres de transition et des logements avec services de soutien, mais qu'elle ne pourrait être utilisée pour aider les gens à faible revenu à obtenir un logement plus abordable? Comment expliquer, quelques années après le début de l'initiative, pourquoi on voyait toujours des sans-abri dans la rue?

On trouvait des réponses à ces questions, mais elles étaient difficiles à communiquer, comme toujours

- Des communications précises et cohérentes sont essentielles à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques fructueuses.
- Il est difficile de transmettre par écrit des messages sur des politiques stratégiques complexes, puisqu'on doit résumer et simplifier un nombre incroyable d'aspects complexes dans quelques messages simples; cette tâche se révèle particulièrement difficile lorsque les messages sont dépourvus de « couleur » locale.
- Cependant, la communication ne se résume pas à une simple utilisation des médias comme des communiqués de presse; les gens, particulièrement ceux qui évoluent sur la scène politique et sur le terrain, communiquent avec persuasion lorsqu'ils sont engagés et honnêtes, et munis des bonnes informations.
- Les gens prennent conscience d'une question grâce aux communications, mais ils sont davantage sensibilisés s'ils contribuent au processus.

lors qu'il s'agit d'initiatives complexes. À partir d'un certain point, les réponses n'étaient pas bien accueillies parce qu'elles semblaient trop techniques ou destinées à brouiller les pistes.

« Je ne crois pas qu'on ait consacré suffisamment de temps à l'établissement d'une compréhension commune », a déclaré un commentateur. En fait, le GC s'attaquait à un problème profondément local, mais la stratégie de communication correspondait à un modèle fédéral centralisé. » Nous aurions dû nous fonder sur des recherches et sur l'opinion publique pour élaborer notre stratégie de communication. Et nous aurions dû nous servir de ces fondements en procédant à des sondages d'opinion publique systématiques pendant toute la durée de l'initiative. »

Lors que les activités ont débuté, on a aussi éprouvé des problèmes de communication : quels étaient exactement les critères relatifs au plan communautaire? Les projets d'immobilisations pouvaient-ils ou non être financés? Les nouveaux services communautaires étaient-ils ou non admissibles au financement de l'IPAC? Les collectivités ont posé des

questions, les facilitateurs du GC et les régions ont exercé des pressions pour obtenir des réponses, et le SNSA a fourni ces réponses. C'est ainsi que certaines des lignes directrices opérationnelles se sont précisées. Cependant, tout comme la Ministre, les facilitateurs des collectivités et d'autres employés de première ligne du gouvernement pouvaient aussi toucher une corde sensible à mesure que leur rôle évoluait. Au sein des collectivités, les messages étaient transmis, les travaux débutaient, et on parvenait à une compréhension commune. Un

facilitateur local de DRHC a indiqué que « les fonctionnaires estimaient qu'ils contribuaient personnellement [à l'INSA]... nous croyions en ce que nous faisons. Il s'agissait d'une politique qui, de l'avis de tous, était vraiment innovatrice. »

L'INSA avait notamment pour objectif de servir de catalyseur à l'amélioration de la sensibilisation et de la compréhension à l'égard des sans-abri du Canada. En 1999, on ne pouvait mettre à profit que très peu de ressources : une poignée de rapports de recherche, certaines statistiques incohérentes sur les sans-abri, une connaissance limitée de ces derniers et des voies qui les avaient menés à la rue. On semble avoir remporté un certain succès. Selon un rapport de 2002 publié par EKOS, la sensibilisation du public à l'égard des sans-abri s'est accrue après l'introduction de l'INSA. En collaboration avec les régions, le SNSA a élaboré un plan de recherche stratégique et commencé à financer des recherches. Avant que le SNSA ne prenne le relais, la SCHL avait entrepris d'établir un système d'information sur les familles et les particuliers sans abri - un outil informatique permettant d'administrer les refuges et

d'accumuler des données longitudinales sur les utilisateurs de refuges, ainsi que sur leur arrivée et leur retour dans la rue.

Une grande partie de la sensibilisation à l'égard des sans-abri est attribuable à la contribution de groupes communautaires et de particuliers à l'élaboration des plans communautaires pour les sans-abri et aux informations fournies par des groupes et des municipalités au grand public. Si la lutte contre l'itinérance devait se dérouler au sein de la collectivité, c'est aussi là que résidaient les réelles possibilités de sensibilisation.

Reddition de comptes

Deux dimensions de la reddition de comptes étaient importantes : la reddition de comptes relative aux *rôles*, et celle relative aux *résultats*. Les organismes de financement du GC devaient rendre compte de leurs dépenses au Parlement, les gouvernements provinciaux et territoriaux, à leur organe législatif, et les autorités municipales, à leurs contribuables. Les organismes communautaires ou les comités pour les sans-abri devaient rendre des comptes aux personnes qu'ils représentaient : les sans-abri ou ceux qui risquaient de le devenir. Ces rôles se chevauchaient, particulièrement celui du GC et des collectivités.

En collaboration avec les régions de DRHC, les responsables de l'INSA ont commencé à élaborer, au début de 2000, un système de gestion financière qui résisterait bien à l'exercice de vérification et qui générerait des informations utiles pour les rapports sur les résultats. Même si DRHC était durement touché par la question des subventions et des contributions, il y avait un mince avantage en ce qui concerne l'INSA, puisqu'on pouvait mettre à profit les leçons tirées de l'examen ministériel au tout début de l'IPAC. Même si on se rendait compte que l'INSA devait résister le plus possible à l'exercice de vérification, les collectivités ne s'attendaient pas à ce que l'initiative soit associée à tant de paperasserie. Comme l'a mentionné un représentant communautaire, « les exigences administratives étaient un véritable cauchemar ». Il a fallu déployer des

efforts concertés pour simplifier, expliquer et modifier, avant que les pratiques financières et celles associées à l'établissement des rapports ne soient finalement en place et bien acceptées.

En outre, au début de 2000, on a approuvé une méthode d'évaluation. On devait évaluer de façon distincte l'IPAC et les améliorations des programmes destinés aux jeunes et aux Autochtones. L'IPAC et les programmes destinés aux Autochtones en milieu urbain devaient faire l'objet de leur propre évaluation. Et on devait élaborer un autre indicateur de rendement pour le volet jeunes sans-abri des programmes d'emploi.

À mesure que la première année de l'INSA s'écoulait et qu'on tenait un plus grand nombre de discussions avec les régions et les collectivités, les responsables de l'INSA ont fini par constater que les véritables résultats relatifs aux sans-abri et aux collectivités où ils vivent devaient être liés aux *résultats conjoints* des investissements fédéraux et des investissements de temps et d'argent effectués par les partenaires communautaires, et que ces résultats différaient d'une collectivité à une autre.

Mais les défis étaient formidables. Il n'existait aucune donnée démographique de base sur les sans-abri; on ne disposait que d'un certain nombre de statistiques peu fiables et d'informations disséminées dans des plans communautaires pour les sans-abri et des rapports de recherche. La compréhension des voies qui mènent à l'itinérance était limitée, de même que le nombre et les caractéristiques de ceux qui quittent la rue pour y retourner. Les situations et priorités étaient diverses – on comptait 61 collectivités visées par l'INSA, qui ne pouvaient être facilement comparées. Les facteurs qui entraînent l'itinérance « absolue » et le risque de se retrouver dans la rue étaient imprévisibles : la pauvreté, les décisions prises par les propriétaires, la démographie, la culture, l'immigration, les pressions exercées sur la famille, etc. En outre, si le défi consistait à *mesurer* les résultats, y compris les résultats sur le plan humain, *attribuables* aux investissements effectués par le GC par le truchement de l'INSA, comment

devait-on composer avec les nombreux facteurs externes et le fait que l'argent du GC devait servir de catalyseur à d'autres investissements (externes) de temps et d'argent au sein des collectivités? Avec des objectifs aussi ambitieux (« éradiquer les causes profondes de l'itinérance », élaborer un continuum de services), trois ans seraient-ils suffisants pour que des progrès soient réalisés?

Un fonctionnaire principal chargé des politiques a souligné le défi suivant : « il faudra déterminer si [l'INSA] a donné des résultats autres que la conclusion de partenariats... Nous devons réaliser certains progrès durant ces étapes [du continuum de services], sans quoi, on assistera à un véritable gaspillage de fonds ».

Plusieurs mesures ont été prises.

Premièrement, les responsables de l'INSA ont collaboré avec les régions de DRHC et les représentants communautaires afin d'élaborer un *modèle logique* pour l'INSA – un tableau qui établissait un lien entre les activités, les extrants et les résultats immédiats, à moyen terme et à long terme et les résultats ultimes. Ainsi, on disposerait à tout le moins d'un modèle commun, compréhensible et cohérent qui établirait un lien entre les investissements et les résultats génériques souhaités.

Deuxièmement, la Direction de l'évaluation de DRHC a fait appel à un expert-conseil qui a entrepris des évaluations communautaires. Cet expert-conseil a examiné les plans et documents relatifs aux collectivités, a rendu visite à ces dernières pour interroger des intervenants clés à propos de la façon dont ils évaluaient les progrès réalisés à ce jour et les leçons tirées.

En plus de ces mesures, les responsables de l'INSA ont affiché des informations sur les projets communautaires sur le site Web de l'Initiative, ainsi que des études de cas, et une équipe de l'INSA s'est rendue dans les collectivités et y a dispensé une formation sur l'évaluation des résultats et la présentation de rapports. Vers la fin de la période de trois ans, les responsables de l'INSA ont recueilli les rapports communautaires et

publié un document public résumant les observations formulées. En outre, les régions de DRHC ont recueilli des informations et en ont donné un accès général aux collectivités.

À la fin de 2002, l'évaluation avait permis de déterminer des résultats positifs : installations et services nouveaux et améliorés destinés aux sans-abri, coordination et collaboration améliorées et meilleure capacité des collectivités de répondre aux besoins. Cependant, ces avantages se situaient principalement au tout début du continuum de services – on répondait aux besoins urgents grâce à des investissements dans l'infrastructure (refuges, etc.). Lorsqu'on examinait la capacité des collectivités de prévenir l'itinérance ou d'aider les sans-abri à se déplacer tout au long du continuum de services vers une plus grande indépendance, les résultats étaient loin d'être favorables. Néanmoins, les partenariats et la coordination allaient de pair. L'INSA renouvelée avait pour objectif de permettre aux sans-abri de franchir les étapes du continuum à l'aide des efforts soutenus déployés par les collectivités.

Il existait un lien entre la reddition de comptes des collectivités et celle du GC. Les collectivités formant une « entité » avaient non seulement conclu une entente sur papier, mais établi une véritable relation avec le GC.

La plupart des entités avaient formé un comité consultatif communautaire chargé d'examiner les propositions de financement et de formuler des recommandations aux municipalités. Cette mesure permettait une gouvernance plus inclusive, mais elle pouvait, dans certains cas, poser un problème de reddition de comptes. Comme le soutiennent Graham, Kerr et Phillips dans un rapport tout de même très favorable à la façon dont les responsables de l'INSA travaillaient à Hamilton, « la volonté de DRHC de faire circuler les fonds de l'IPAC au sein des collectivités a probablement contribué à brouiller la démarcation claire des responsabilités entre les divers intervenants sur le plan de leurs obligations de rendre compte et de leurs relations (la Ville en tant qu'entité communautaire, le

conseil consultatif communautaire en tant qu'organisme consultatif et décisionnel chargé des examens, et DRHC et la Ministre). Nous croyons que la mise en œuvre de l'IPAC par le truchement du modèle municipal d'entité communautaire pourrait présenter certains risques en l'absence de précisions et d'une meilleure compréhension de la part de toutes les parties à propos des questions liées à la reddition de comptes ultime sur le plan politique. »

Les collectivités qui avaient un modèle commun avaient moins d'obligations de rendre compte, puis que, une fois les contributions approuvées par le GC, la reddition de comptes résidait dans la relation entre le destinataire et le bureau local ou régional du gouvernement.

Cependant, si les collectivités procédaient à des évaluations efficaces des résultats découlant des activités de tous les partenaires, le GC aurait accès à des informations précieuses. De telles évaluations constituaient l'un des éléments essentiels du processus d'approbation des plans. Cependant, l'élaboration des méthodes relatives à ces évaluations n'a fait l'objet de pratiquement aucune collaboration ni d'aucun encadrement. Même si les dépenses relatives aux évaluations étaient admissibles à un financement en vertu de l'IPAC, les

- La reddition de comptes envers les Canadiens et l'évaluation, et non la réflexion après coup, devraient faire partie des facteurs importants de l'élaboration des politiques.
- Des données et connaissances de base sont essentielles à n'importe quelle initiative stratégique; cependant, lorsqu'on doit se dispenser de telles données ou connaissances, il existe des solutions de rechange raisonnablement efficaces permettant de satisfaire aux besoins en reddition de comptes.
- Il est important de trouver un moyen pour que tous les partenaires d'une initiative collaborent à propos des questions de reddition de comptes afin de constater ce qu'ils peuvent échanger.
- L'élaboration d'un solide système de gestion financière et de présentation de rapports visant à faciliter la reddition de comptes exige du temps, de la persévérance et une volonté de simplifier les étapes le plus possible.

collectivités estimaient qu'il leur resteraient moins d'argent à consacrer aux services ou projets directement destinés aux sans-abri. Ainsi, malgré les pratiques en matière de reddition de comptes adoptées par la collectivité et dans certaines régions, on n'a pas complètement honoré les engagements, mentionnés dans les plans, à contribuer de façon cohérente à une évaluation nationale de l'INSA.

Malgré les leçons tirées et certains problèmes non réglés, le bilan était positif. Les collectivités avaient tendance à considérer l'INSA et surtout l'IPAC comme une importante réussite et un fondement pouvant servir à l'adoption d'autres approches.

SÉLECTION D'ÉVÉNEMENTS CANADIENS QUI ONT PRÉCÉDÉ L'INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRI

Début du XIXe siècle	Malgré la pauvreté abjecte qui frappe les Autochtones et certains immigrants, on perçoit généralement le Canada comme un pays qui offre des possibilités d'autosuffisance illimitées aux bien-portants. Des groupes religieux et de bienfaisance fournissent une aide limitée.
1867	Entrée en vigueur de l' <i>Acte de l'Amérique du Nord britannique</i>
Après 1867	Les lois anglaises sur les pauvres influent sur l'approche du nouveau Dominion : responsabilité du gouvernement local envers les pauvres; parents et enfants appauvris responsables les uns des autres.
Plus tard au XIXe siècle	Les sociétés missionnaires formées de femmes commencent à aider les nécessiteux.
Fin du XIXe siècle	Les travailleurs forment des sociétés de secours mutuel.
1915	Premier programme moderne de sécurité sociale, <i>Workmen's Compensation Act of Ontario</i>
1919	Allocation familiale (Manitoba)
1929	Le Canada est frappé par la grande crise de 1929. Les dépenses nationales brutes diminuent de 42 p. 100 de 1929 à 1933.
1927	Pensions de retraite
1932-1936	Camps d'assistance-chômage destinés aux hommes célibataires sans-abri
1932	Le manifeste de la <i>League for Social Reconstruction</i> prône des services de santé et des services hospitaliers et médicaux publics.
1940	Adoption de la <i>Loi sur l'assurance-chômage</i>
1944	Adoption de la <i>Loi sur les allocations familiales</i>
1951	Adoption de la <i>Loi sur la sécurité de la vieillesse</i>
1943	Le rapport Marsh prône des réformes sociales approfondies
Années 60	Assurance-maladie
1966	Le <i>Régime d'assistance publique du Canada</i> (RAPC) permet au gouvernement fédéral d'assumer une partie des coûts des programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux.
1967	<i>Régime de pensions du Canada / Régime des rentes du Québec</i>
Début des années 70	Croissance économique
Années 70	Urbanisation accélérée; les petites collectivités s'affaiblissent
1977	Financement des programmes établis (un financement fédéral global des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire provinciaux remplace le partage des coûts)
1984	Adoption de la <i>Loi canadienne sur la santé</i>
Fin des années 80	Les gouvernements font face à une croissance rapide du déficit et de la dette.
1989	Accord de libre-échange Canada-États-Unis
Fin des années 80	Les transferts fédéraux aux provinces sont annulés, ainsi que d'autres dépenses, et les provinces commencent à réduire leurs prestations et services sociaux et en matière de santé.
1995	Environ 5 350 sans-abri dorment chaque nuit dans des refuges de Toronto.
1996	Le <i>Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux</i> combine le Régime d'assistance publique du Canada et le Financement des programmes établis en un seul fonds global.
1996	La Société canadienne d'hypothèques et de logement entame des recherches et amorce des discussions internes à propos des sans-abri.
1999	Les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral annoncent la conclusion de l'Entente-cadre sur l'Union sociale.
1999	Selon le groupe de travail d'Anne Golden, « le gouvernement fédéral... ne peut faire fi des sans-abri ».

QUESTIONS

Chapitre 1 : La période de gestation de la politique

1. La création d'une « boucle de rétroaction » entre les représentants communautaires et les organismes centraux de l'administration fédérale était essentielle au lancement d'une initiative du GC pour les sans-abri. Pouvez-vous mentionner d'autres secteurs de politique où une boucle de rétroaction semblable s'est révélée ou se révélera importante?
2. Le leadership politique constituait un autre facteur critique. La ministre Bradshaw voulait adopter une approche locale et obtenir le soutien des députés d'arrière-banc, et elle a fait surgir des sentiments chez tous ceux qu'elle voulait convaincre. Comment la fonction publique peut-elle mieux soutenir les divers styles des politiciens?
3. Le GC devait renforcer rapidement les capacités afin de faire face à ce qui était considéré comme une urgence. Un secrétariat spécialisé a été établi, des spécialistes des politiques, rassemblés, et des régions ont participé à l'élaboration de la politique et au processus de consultation. Devrait-on ou pourrait-on adopter ce type d'approche pour s'attaquer à d'autres nouveaux enjeux stratégiques?
4. Le GC a répondu à l'appel des collectivités, qui se sont fait surtout entendre par la voix de leur maire et de leurs conseillers municipaux. Croyez-vous que

les appels à l'aide locaux devraient toujours constituer un déclencheur des transactions directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités?

Chapitre 2 : Structurer les activités du gouvernement

Relations fédérales-provinciales-territoriales

5. Les relations fédérales-provinciales-territoriales à propos des sans-abri ont connu des hauts et des bas en 1999 et en 2000. Mais, en définitive, l'ensemble des provinces et des territoires ont accepté l'IPAC. Pourquoi? Ce succès est-il attribuable à une bonne stratégie, à la chance, ou les deux?
6. Croyez-vous que les éléments de la stratégie fédérale-provinciale-territoriale relativement aux sans-abri peuvent servir à lancer d'autres initiatives stratégiques?

Collaboration intragouvernementale

7. À votre avis, où se situaient les obstacles les plus importants à l'horizontalité de l'INSA - à l'AC, dans les régions ou dans les collectivités?
8. Quelles mesures pourrait-on prendre pour améliorer de façon efficace la coordination intraministérielle?
9. Connaissez-vous d'autres politiques ou initiatives qui visaient à être horizontales et qui se sont

butées à des obstacles? Ces obstacles étaient-ils semblables à ceux aux quels s'est butée l'INSA?

Gestion des finances

10. Quels sont les avantages et inconvénients de la répartition du financement entre divers ministères?
11. Afin d'élaborer la formule de financement de l'IPAC, il a fallu délaissier les indicateurs spécifiques (p. ex. le dénombrement des sans-abri) et utiliser des indicateurs plus généraux (p. ex. population). Croyez-vous que ce type de changement soit courant?
12. À votre avis, que peut-on faire pour réduire la « paperasserie » associée à l'approbation des projets du GC et au financement conjoint par des organismes multiples?
13. Croyez-vous qu'on aura pu adopter une approche complètement différente à l'égard de l'IPAC, en affectant par exemple les fonds aux collectivités « gagnantes » qui avaient fourni les meilleures preuves de leurs besoins et les plans les plus efficaces destinés aux sans-abri? [Approche utilisée dans certains États de notre voisin américain]

Chapitre 3 : Place aux collectivités

Collaboration

14. Que pensez-vous du rôle du facilitateur? Quels sont les possibilités et problèmes associés aux rôles multiples que doivent jouer les fonctionnaires (représentants du gouvernement, porte-parole de la collectivité, membres ou intervenants actifs de la collectivité)?
15. Croyez-vous que l'INSA est caractérisée par un équilibre raisonnable entre la cohérence (à l'échelle nationale) et la souplesse (à l'échelle communautaire)?
16. Les plans communautaires devraient-ils jouer un rôle plus central dans l'élaboration et l'exécution du programme? Quelle devrait être l'ampleur de ces plans? Devraient-ils être axés sur des problèmes

particuliers, un développement socioéconomique complet ou un développement durable?

Inclusion

17. Qu'est-ce qui empêche certains particuliers ou groupes de participer à l'élaboration des politiques, à la planification et à l'exécution des programmes, et quelle stratégie permettrait de réduire ces obstacles?
18. Quelles approches permettraient d'améliorer l'engagement du secteur privé à l'égard des sans-abri ou de toute autre initiative stratégique sociale?
19. L'INSA a tenté d'adopter une approche « locale » à l'égard du problème des sans-abri autochtones en milieu urbain. Êtes-vous d'accord avec l'évaluation positive que Graham et Peters ont faite de cette approche dans le rapport qu'ils ont préparé pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques?
20. Le GC devrait-il adopter le critère général selon lequel les clients (parfois appelés « voix principales ») doivent contribuer de façon verticale et horizontale à l'élaboration, à la conception et à l'application de politiques?

Gouvernance

21. Était-il raisonnable de s'attendre à ce que les collectivités puissent mobiliser leurs ressources existantes afin d'assurer une gouvernance entièrement responsable d'un secteur stratégique?
22. Certaines municipalités ont assumé des fonctions de gouvernance dans le dossier des sans-abri, et d'autres, non. Pouvons-nous nous attendre à ce que les municipalités améliorent leurs rôles et responsabilités en matière de politique sociale? Quels sont les avantages et inconvénients de cette approche?
23. Croyez-vous que d'autres secteurs de politique de GC pourraient utiliser l'approche axée sur la gouvernance favorisée par l'INSA?

Chapitre 4 : Innover et faire en sorte qu'on le sache

Viabilité

24. Examinez la façon dont le GC a tenté de fournir certaines garanties aux provinces et territoires à propos de la viabilité de l'initiative. Croyez-vous que ces garanties puissent être efficaces ou qu'on puisse adopter d'autres approches permettant de garantir la viabilité?
25. Compte tenu de ce que vous avez appris à propos de la viabilité, croyez-vous que cette question sera de nouveau soulevée à mesure qu'approchera la fin de la période prolongée de trois ans de l'INSA, en 2005-2006?
26. En ce qui concerne les collectivités qui réussissent à assurer la viabilité des programmes destinés aux sans-abri, croyez-vous qu'elles ont franchi un premier pas vers la viabilité d'autres programmes (réaction en chaîne positive)?

Communication et amélioration de la sensibilisation

27. Que doivent faire les cadres supérieurs pour aider un ministre à communiquer une politique?
28. Comment peut-on améliorer les communications relatives à des enjeux stratégiques complexes?
29. Devrait-on utiliser à répétition des sondages d'opinion publique dans le cadre d'une stratégie de communication?
30. Aurait-on dû prendre d'autres mesures pour améliorer la sensibilisation du public à l'égard des sans-abri (annonces à la télévision, à la radio, etc.)?

Reddition de comptes

31. On dit souvent qu'il est facile de juger après coup; est-ce vrai dans le cas de l'INSA? Quelles mesures aurait-on pu prendre pour améliorer la reddition de comptes?
32. Lorsque le GC collabore avec les collectivités et fournit un financement, lui incombe-t-il de s'assurer que les collectivités rendent des comptes à leurs clients/citoyens?
33. Quelle approche permettrait de préciser la « reddition de comptes ultime sur le plan stratégique »? [Voir la citation de Graham, Kerr et Philipps ci-dessus]

PARTIE 2 : OUTILS POUR DOSSIERS COMPLEXES : LEÇONS TIRÉES DES « COLLECTIVITÉS DYNAMIQUES »

Par Sherri Torjman

INTRODUCTION

À bien des égards, le projet des Collectivités dynamiques ressemble à l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC). Par conséquent, il constitue un autre exemple de dossier complexe. Un projet différent, mais une approche semblable.

Les Collectivités dynamiques diffèrent aussi de l'IPAC en raison d'un aspect important. Le gouvernement fédéral n'a pas lancé le projet ni joué le rôle de rassembleur. Pourquoi cette différence est-elle importante?

De nombreux projets sont en fait élaborés de bas en haut et non de haut en bas. Par conséquent, il est utile, croyons-nous, de connaître certaines des pressions auxquelles font face les collectivités lorsqu'elles prennent l'initiative de convaincre le gouvernement de jouer un rôle de partenaire. Les relations qui en résultent sont quelque peu différentes de celles qui s'établissent lorsque le gouvernement joue le rôle principal.

Il vaut peut-être la peine de souligner que le présent chapitre sur les Collectivités dynamiques ne porte pas vraiment sur les collectivités. En fait, nous utilisons le projet des Collectivités dynamiques pour aborder un sujet plus générique : comment comprendre des dossiers complexes qui touchent les intérêts de plusieurs ministères?

Les dossiers complexes comprennent habituellement un certain nombre d'éléments, qui combinent souvent les intérêts ou le financement du gouvernement fédéral avec des intérêts locaux. Il faut donc

établir un pont entre le gouvernement et la collectivité.

Les initiatives auxquelles participent plusieurs ministères soulèvent aussi des questions à propos de la reddition de comptes. Quel ministère assume la responsabilité première des travaux? Qui a l'obligation de rendre compte de ces travaux, et qui répond aux questions à propos de ces derniers?

Les dossiers complexes exigent une gestion horizontale. Ce point est si important que nous n'hésitons pas à le répéter. Les dossiers complexes exigent une gestion horizontale, c'est-à-dire une gestion qui transcende les ministères et les frontières. La tâche sera beaucoup plus simple si le système actuel n'était pas structuré de façon verticale.

Enfin, les dossiers complexes soulèvent des problèmes uniques dans un monde où la gestion est axée sur les résultats. Maintenant plus que jamais, les gestionnaires doivent montrer que les travaux qu'ils soutiennent ont un impact tangible.

Mais même au niveau le plus fondamental, il est difficile d'assurer le suivi de l'ampleur des activités. Il est encore plus laborieux de déterminer ce qui a fonctionné et ce qui a causé quoi. Quels facteurs sont responsables de quels résultats? L'attribution constitue un problème important dans les dossiers complexes auxquels sont associés de nombreux intervenants de divers échelons.

Le projet des Collectivités dynamiques ne constitue qu'un exemple de dossier complexe. Il s'agit d'un dossier intéressant, non pas à cause du gouvernement, mais parce que le gouvernement en est la cause. Ottawa doit sans contredit jouer un rôle dans un projet

national visant à réduire la pauvreté. Pourtant, il ne s'agit pas d'un rôle que le gouvernement lui-même a créé ou conçu. Comment Ottawa peut-il mettre à profit un projet lancé à l'externe (dans le cas présent, celui des Collectivités dynamiques) et en tirer des leçons?

CHAPITRE 1 :

COLLECTIVITÉS

Qu'est-ce que les « Collectivités dynamiques »?

Les Collectivités dynamiques constituent un projet national de quatre ans lancé en 2002 et visant à explorer des solutions locales prometteuses au problème de la pauvreté. Ce projet est parrainé par le *Tamarack Institute for Community Engagement*, le *Caledon Institute of Social Policy* et la Fondation de la famille J. W. McConnell.

Les 14 collectivités associées au projet sont en train de élaborer leur propre plan pluriannuel visant à réduire la pauvreté. Certains de ces plans mettent l'accent sur la formation des jeunes ou visent à aider des mères adolescentes à terminer leurs études. D'autres collectivités établissent un fonds d'emprunt à l'intention des entrepreneurs qui n'ont pas accès à d'autres sources de liquidités. D'autres encore travaillent à augmenter le nombre de logements à prix abordable.

Les collectivités participantes sont : Calgary, Cap-Breton, Edmonton, Halifax, Montréal (Saint-Michel), Niagara, Saint John, Saskatoon, Surrey, Toronto (Regent Park), Trois-Rivières, la région de la Capitale de la Colombie-Britannique (qui englobe Victoria), la région de Waterloo et Winnipeg. St. John's figurera bientôt sur cette liste.

Toutes les Collectivités dynamiques sont reliées entre elles par une stratégie d'apprentissage pratique. Des responsables sélectionnés des 14 collectivités

participent à un partenariat d'apprentissage pancanadien, qui leur permet de se rencontrer tous les mois afin d'échanger des idées, des ressources et des stratégies, et de planifier leurs travaux collectifs. Les collectivités cherchent à améliorer l'efficacité des efforts qu'elles déploient grâce à cette approche axée sur la collaboration.

Les Collectivités dynamiques ont aussi organisé plusieurs forums de téléapprentissage. Des représentants des structures de gouvernance des 14 collectivités participantes et d'autres parties intéressées ont communiqué entre eux au cours d'une conférence téléphonique à laquelle participait une personne-ressource spécialisée dans un domaine commun (comme les campagnes de financement locales). Jusqu'à 200 personnes ont participé chaque fois à ces forums de téléapprentissage. Après l'exposé présenté par une personne-ressource, chaque collectivité tient sa propre séance d'apprentissage afin d'examiner comment elle peut appliquer les connaissances acquises à sa situation unique.

En outre, plusieurs des collectivités et projets reçoivent d'importants fonds qui leur permettent de soutenir les travaux associés à la réduction de la pauvreté. Pour être admissibles à ces fonds, elles doivent former un groupe consultatif multisectoriel composé de représentants d'au moins quatre secteurs : le milieu des affaires, le gouvernement, les groupes de lutte contre la pauvreté et le secteur bénévole.

Chaque groupe directeur assume la responsabilité de l'initiative dans sa région. Il contribue à la création d'une vision et d'un plan stratégique concernant la façon dont la collectivité a l'intention de réduire la pauvreté.

Mais les projets ne concernent pas uniquement la pauvreté. Plusieurs d'entre eux visent un objectif plus large : améliorer la qualité de vie. Dans certains cas, ils ont pour but de dynamiser des quartiers dont l'économie conventionnelle a périclité ou qui éprouvent de graves problèmes sociaux, comme une pénurie de logements à prix abordable. Dans d'autres cas, ils incitent les gens d'affaires à contribuer à la réduction de la pauvreté en les encourageant à verser un « salaire-subsistance ».

Une dimension stratégique fait partie intégrante du projet des Collectivités dynamiques. Plusieurs documents de recherche ont été rédigés dans le but de soutenir les efforts locaux et d'encourager l'échange avec d'autres collectivités de renseignements sur les leçons tirées. L'ancien ministère du Développement des ressources humaines (DRHC) finançait cette partie des travaux.

Le Ministère a aussi fourni des fonds destinés à des dialogues stratégiques mensuels. Plusieurs ministères et organismes fédéraux participent à ces discussions, notamment l'ancien ministère du Développement des ressources humaines, Santé Canada, Patrimoine canadien, le ministère de la Justice, Condition féminine Canada, Industrie Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le Bureau du conseil privé, Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. De récentes conversations ont eu lieu avec des représentants du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. Des membres du projet Collectivités dynamiques de Halifax, de Saskatoon, de Calgary, d'Edmonton et de Victoria participent aussi à ces discussions.

Les dialogues stratégiques ont pour objectif d'inviter des intervenants clés à des discussions à propos d'approches stratégiques possibles et de solutions aux

problèmes auxquels ils font face. Au cours des derniers mois, certaines collectivités ont demandé de recevoir une meilleure orientation et un meilleur encadrement sur le plan stratégique afin de pouvoir transformer leurs « problèmes de nature privée » en « enjeux publics ».

Les gouvernements participent de plus en plus à diverses formes de dialogue avec les collectivités. Pourquoi? Les collectivités ne sont pas de nouvelles venues sur la scène économique et sociale. En fait, elles ont adopté des approches à l'égard des problèmes socioéconomiques bien avant que le gouvernement ne joue un rôle important dans ces domaines. Alors, qu'est-ce qui a éveillé ce nouvel intérêt?

Pourquoi mettre l'accent sur la collectivité?

Une partie de l'intérêt à l'égard des politiques « locales » est attribuable au nombre de plus en plus grand de données probantes révélées par la documentation, selon lesquelles les collectivités ont leur importance, en raison de ce qu'elles représentent pour les Canadiens. En effet, ces derniers peuvent évaluer immédiatement et quotidiennement la qualité de leur quartier ou de leur région, qualité qui est exprimée sous forme d'air pur, de rues sécuritaires, d'espaces verts, de terrains de jeux et d'autres attraits.

En outre, on reconnaît de plus en plus l'importance qu'ont les collectivités pour le bien-être social et économique. Ces dernières servent de fondement au développement social. Le développement sain des enfants dépend en grande partie du contexte social dans lequel ils grandissent.

Les collectivités favorisent aussi le développement humain grâce à l'apprentissage, qui est la voie vers le succès dans l'économie du savoir. Ce sont dans les collectivités que se présentent les possibilités d'apprentissage et de réseautage, deux ingrédients essentiels à l'innovation.

Sur le plan économique, les collectivités sont de plus en plus reconnues comme le moteur des économies

nationales. En effet, l'économie nationale est la somme totale des activités économiques régionales.

Mais, le point le plus important est probablement le suivant : la plupart des politiques gouvernementales s'appliquent d'abord à l'échelle locale. Une politique élaborée à Ottawa n'est efficace que dans la mesure où elle est appliquée de façon efficace à Come-by-Chance, Joliette, Toronto, Brandon et Prince George.

L'application locale de la politique nationale n'est pas une tâche facile. En fait, tous les travaux entrepris à l'échelle communautaire sont généralement synonymes de « dossier complexe ».

Les défis économiques, sociaux et environnementaux que doivent relever les collectivités et les États sont de plus en plus complexes. Cette complexité est attribuable à de nombreux facteurs, notamment la mondialisation des économies, l'impact des technologies qui évoluent rapidement, la polarisation des salaires et des heures de travail, l'exclusion sociale et le vieillissement de la population, pour n'en nommer que quelques-uns.

On est aussi de plus en plus conscient du fait que les moyens conventionnels de régler les problèmes –

programmes gouvernementaux uniques visant à résoudre des problèmes déterminés – sont inefficaces et inappropriés. Les méthodes sont inefficaces parce qu'elles ne tiennent pas compte de la pléiade de facteurs qui contribuent à un problème donné.

Pour leur part, les solutions sont inappropriées parce qu'elles se fondent sur le fait que seuls les gouvernements peuvent résoudre les problèmes et que les contributions d'autres secteurs, y compris les organismes bénévoles et les entreprises, ne sont ni reconnues ni mises à profit. Les personnes chargées d'élaborer des interventions font habituellement fi du rôle que les citoyens peuvent jouer dans la résolution des problèmes locaux.

La complexité des questions et les limites des interventions conventionnelles ont donné lieu à une nouvelle approche à l'égard des solutions aux problèmes communautaires, connus sous le nom d'« initiative communautaire globale ».

CHAPITRE 2 :

LA BOÎTE À OUTILS :

LES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES GLOBALES

Les initiatives communautaires globales constituent une approche qui a été élaborée au sud de la frontière. Elles se fondent sur une accumulation de données probantes selon lesquelles les services visant à améliorer les perspectives de vie des pauvres sont souvent vains - au moins en partie parce qu'ils sont trop fragmentés. Les créateurs de ces initiatives ont aussi reconnu le volume croissant de recherche qui révèle le rôle que les conditions communautaires, parfois appelées « externalité de voisinage », peuvent jouer dans le maintien ou la réduction de la pauvreté.

Ces initiatives ont tendance à avoir une vaste portée et à s'attaquer à une diversité de questions plutôt qu'à un problème unique. Elles portent habituellement sur un thème très général ou ciblent une population. Elles permettent ensuite de déterminer, en collaboration avec des intervenants clés de la collectivité, le large éventail de projets interreliés et de mesures possibles associées au domaine global. L'approche de l'IPAC à l'égard des sans-abri constitue un exemple de ce type d'approche, tout comme les Collectivités dynamiques, dont le thème général est la réduction de la pauvreté.

Les initiatives communautaires globales sont fondées sur une série de principes clés. Le projet des Collectivités dynamiques en particulier et les initiatives communautaires générales sont *axées sur les collectivités*. Autrement dit, les citoyens jouent le rôle principal en déterminant les préoccupations, en établissant

l'ordre de priorité des enjeux et en établissant les interventions qui, à leur avis, permettront de s'attaquer à ces préoccupations. Une approche conçue par la collectivité a tendance à se distinguer de la pratique des gouvernements, qui établissent habituellement des paramètres concernant les buts d'un projet, les activités jugées acceptables et l'échéancier associé à leur exécution.

Le *gouvernement en tant que partenaire* est un autre principe directeur. Les initiatives communautaires globales favorisent le partenariat et la collaboration. Elles reconnaissent la valeur des contributions associées à toutes sortes d'antécédents, de réseaux et de champs de compétences. Les relations axées sur la collaboration créent de la valeur puisqu'elles permettent de mettre à profit de nouvelles ressources et compétences, ainsi que de nouveaux renseignements.

Mais les gouvernements trouvent souvent difficile de jouer le rôle de partenaire, particulièrement lorsqu'ils contribuent au financement d'un groupe communautaire. En fait, d'aucuns affirment qu'une relation égalitaire est impossible, compte tenu du déséquilibre évident au chapitre des pouvoirs.

En outre, les fonctionnaires ne se sentent par exemple pas à l'aise comme partenaires. On leur attribue habituellement une fonction de suivi et de vérification - vérification des rapports, des reçus, des factures et d'autres pièces justificatives. Ils ont rarement la permission de contribuer aux processus communautaires

locaux grâce à leurs importantes connaissances ou compétences. Ils doivent être encouragés, et même récompensés par le système pour assumer ce type de tâches.

Les initiatives communautaires globales sont aussi *axées sur les éléments d'actif*, c'est-à-dire qu'elles visent à mettre à profit les ressources qui se trouvent dans les collectivités. Avec une telle approche, on n'a pas tendance à mettre en lumière les faiblesses de la collectivité. On met plutôt l'accent sur ses forces, et on met à profit ces éléments d'actif pour améliorer la capacité et les perspectives locales.

L'inclusion est un autre principe clé. Les initiatives communautaires globales tentent d'être complètes et ne pas se limiter au point de vue des problèmes aux-

quelles elles s'attaquent. Elles visent aussi à inclure les membres qui y participent et à faire participer divers secteurs et groupes, comme les gens qui vivent dans la pauvreté, les jeunes, les Canadiens autochtones et les membres des minorités raciales.

Enfin, les initiatives communautaires globales ont pour objectif de modifier le contexte social et économique général. Elles se fondent sur le fait que les activités locales qui visent à contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des familles sont limitées. Pour répondre aux besoins, les activités locales seules ne sont pas suffisantes. Une approche stratégique est aussi nécessaire. Ainsi, comment le gouvernement peut-il apporter sa contribution?

CHAPITRE 3 :

GOVERNEMENT ET GOUVERNANCE

Quel est le rôle du gouvernement ?

Les collectivités saines sont essentielles au bien-être économique et social des gens et de la nation. Mais cela ne signifie pas qu'elles peuvent ou devraient assumer seules la responsabilité de cette santé économique et sociale.

Même si les collectivités comptent, les gouvernements sont aussi importants, peut-être même plus que jamais. Un leadership réfléchi, des investissements prudents et le renforcement de la capacité locale font des principales responsabilités du gouvernement.

À titre de *chef de file*, le gouvernement fédéral établit le contexte moral, juridique et financier du pays. Les ententes internationales qu'a signées le Canada créent des cadres environnementaux, économiques et sociaux qui ont un impact sur chaque collectivité.

Les gouvernements jouent aussi un rôle de chef de file en dictant le comportement souhaitable. Ils peuvent consciemment décider, par exemple, d'acheter des biens et des services auprès d'entreprises qui exercent leurs activités dans l'économie sociale. De nombreuses entreprises environnementales de l'économie sociale, par exemple, fournissent des services de recyclage et embauchent des travailleurs considérés comme difficiles à employer.

Mais les gouvernements ne font pas que concevoir les cadres. Ils effectuent aussi des *investissements*

stratégiques – dans les citoyens, l'infrastructure sociale et la capacité des collectivités. En ce qui concerne les citoyens, les gouvernements peuvent investir dans des possibilités de sensibilisation et de formation qui permettent à tous de participer à l'économie du savoir.

En plus d'investir directement dans les personnes, les gouvernements peuvent fournir des fonds à l'infrastructure sociale qui contribue à la santé des collectivités. Parmi les principaux éléments de l'infrastructure sociale, mentionnons des logements à prix abordable, le développement de la petite enfance et les loisirs. Les gouvernements peuvent aussi investir dans la capacité des collectivités en fournissant du capital de risque, des fonds de démarrage d'une entreprise et des garanties d'emprunt.

Cependant, même si les gouvernements représentent le principal agent de l'investissement social, ils ne peuvent tout accomplir à eux seuls. Le gouvernement fédéral doit collaborer avec les autres ordres de gouvernement, les organismes bénévoles, le secteur privé, les parents et les membres des collectivités, les municipalités, les employeurs, les syndicats, les écoles et les fournisseurs de services.

C'est lors qu'il s'agit de soutenir les activités de collaboration que le gouvernement peut jouer un *rôle habilitant* particulièrement important, en aidant les collectivités à mettre en commun les ressources et les compétences dont elles ont besoin pour s'attaquer à

des problèmes complexes. Il faut alors redéfinir l'utilisation des ressources communautaires et établir des liens entre ces ressources afin que l'on puisse résoudre des problèmes de façon mutuellement avantageuse.

Le renforcement de la capacité des collectivités de s'attaquer aux problèmes économiques et sociaux ne peut remplacer un solide soutien public et l'infrastructure sociale. Il s'agit plutôt d'un complément, d'un élément supplémentaire extrêmement précieux de ce solide soutien.

Tout d'abord, en tant qu'habilitateur, le gouvernement peut contribuer à soutenir le rôle de *rassembleur*. Une première étape essentielle du processus communautaire consiste à identifier les partenaires clés et à nouer des relations avec les secteurs et partenaires organisationnels pertinents. Ces activités de collaboration ne se font pas toutes seules. Elles exigent une coordination et un mécanisme de gouvernance permettant de rassembler les divers intervenants et de maintenir les liens qui les unissent.

Les gouvernements peuvent faire bien plus que fournir un soutien financier au processus de rassemblement local. À titre de partenaires actifs, ils peuvent y participer en échangeant des informations sur les recherches et projets exécutés dans d'autres régions du pays ou partout dans le monde et pouvant orienter les activités locales.

Les collectivités qui cherchent à s'attaquer à des problèmes économiques, sociaux et environnementaux complexes ont souvent besoin d'aide pour relever ce défi. Les gouvernements se trouvent dans une position unique pour fournir un soutien sous forme d'*aide technique* (orientation éclairée qui permet aux collectivités de réaliser avec efficacité et efficacité les objectifs qu'elles se sont fixés).

Les collectivités peuvent avoir besoin d'orientation, par exemple pour construire un ensemble résidentiel sans but lucratif, exploiter une coopérative d'habitation, enseigner des compétences d'entrepreneur, établir un fonds d'emprunt communautaire ou éliminer des

déchets de façon appropriée. L'établissement et l'exécution de ces activités se fondent habituellement sur des années d'expérience et un solide savoir-faire.

Les gouvernements peuvent encourager l'*apprentissage au sein des collectivités, mais aussi l'apprentissage mutuel*. Les collectivités peuvent apprendre de leurs expériences mutuelles et améliorer toujours plus leurs pratiques plutôt que de se retrouver chaque fois à la case départ.

Les gouvernements peuvent aussi financer *la recherche et la collecte stratégique d'information*. Il s'agit là d'un rôle naturel puisque les gouvernements recueillent, entreposent et analysent des informations. Ces dernières sont cruciales parce qu'elles permettent non seulement de comprendre le contexte actuel, mais aussi d'assurer le suivi des tendances et de déterminer les progrès réalisés au fil du temps – tâches qui font toutes partie d'une reddition de comptes essentielle. *L'élaboration de bases de données statistiques* sur les tendances relatives au marché du travail et les besoins en nouvelles compétences constituent un important secteur de recherche.

Le rôle de gestionnaire de projet ou de « dossiers » choisis que jouent les fonctionnaires depuis quelques années a tendance à diminuer l'importance de leurs connaissances fondamentales. Pourtant, ils possèdent des compétences dans de nombreux domaines y compris la collecte et la gestion des informations.

Ces connaissances sont particulièrement précieuses pour les collectivités qui souhaitent, par exemple, produire un inventaire des compétences et éléments d'actifs locaux ou effectuer une enquête sur le taux de vacances actuel et futur des logements ou sur les perspectives d'emploi. On ne peut appliquer les résultats des enquêtes nationales sur le marché du travail à chacune des collectivités. Mais l'administration fédérale, en particulier, peut fournir une orientation et mettre à contribution ses compétences pour aider les collectivités à déterminer les tendances relatives à leur marché du travail et leurs besoins en nouvelles compétences.

Un autre secteur de recherche pourrait mettre l'accent sur des *secteurs stratégiques significatifs associés aux sans-abri, à la réduction de la pauvreté et à d'autres questions clés*. Nous parlons ici de secteurs traditionnels comme les logements à prix abordables, la formation sur les compétences, le développement économique communautaire et la dépollution ou la restauration de l'environnement. Ces travaux peuvent aussi permettre d'explorer des obstacles parfois soulévés par les politiques de logement et d'aide sociale et qui rendent difficiles la construction de logements à prix abordable ou l'intégration des sans-emploi au marché du travail.

Parmi les autres types de soutien des travaux communautaires, mentionnons *la détermination des pratiques exemplaires* que l'on retrouve tant au Canada qu'à l'extérieur du pays. Mais les travaux communautaires ne peuvent être fructueux que s'ils sont exécutés à l'aide d'une politique de soutien. On fait souvent fi des dimensions stratégiques des travaux communautaires, même s'ils ont un impact extrêmement important sur la capacité des collectivités de trouver des solutions efficaces aux problèmes auxquelles elles s'attaquent.

En outre, une bonne élaboration des politiques ne peut s'effectuer qu'à l'aide de solides recherches et analyses. Les partenaires clés doivent aussi participer aux *discussions concernant les approches et solutions stratégiques possibles*. Comme nous l'avons mentionné, les représentants des Collectivités dynamiques établissent mensuellement un dialogue stratégique avec des représentants de divers ministères et organismes de l'administration fédérale.

Décrire le rôle que le gouvernement peut – et devra – jouer dans les initiatives communautaires est une chose. Faire en sorte que ces dossiers complexes fonctionnent de façon efficace en est une autre. Les nombreux défis sont soulévés par les pressions associées à la gouvernance locale, à l'horizontalité et, au risque de le répéter, aux résultats.

Même si les initiatives communautaires globales constituent une précieuse boîte à outils, les divers

éléments qui la constituent présentent certains problèmes. Dans le cas des dossiers complexes, les épées, les chevilles et les cossins ont tendance à être particulièrement problématiques.

Les épées : les questions liées à la gouvernance

Les Collectivités dynamiques sont décrites ici comme un projet national. Mais elles englobent bien plus qu'une série d'activités locales. Ce projet représente un transfert des responsabilités lié à la façon d'aborder les enjeux publics. Il s'agit d'un petit exemple d'un thème beaucoup plus vaste : la nouvelle transition du *gouvernement* vers la *gouvernance*.

Ce changement a été considérable, particulièrement en Europe. On est passé des règlements détaillés mentionnés dans les lois du Parlement à des lois-cadres. La rédaction de règlements plus détaillés incombe maintenant aux institutions et aux acteurs locaux.

La gouvernance locale peut prendre de nombreuses formes. Il n'existe aucune méthode ni aucun modèle unique. Ce concept a trait tant aux processus officiels lancés et exécutés par des collectivités locales qu'à des modèles officiels sanctionnés par le gouvernement fédéral, l'État ou les autorités locales.

Plusieurs facteurs semblent alimenter l'intérêt pour la gouvernance locale. Les changements économiques et technologiques profonds des récentes années ont peut-être apporté la prospérité à certains groupes et pays. Mais ils ont aussi engendré de graves difficultés pour ceux qui font face à un taux de chômage élevé, à une profonde désorganisation sociale et à des inégalités sans précédent.

L'insatisfaction à l'égard des processus politiques conventionnels et le déclin de la confiance envers les institutions officielles constituent un autre facteur qui engendre de nouvelles formes de gouvernance. Comme nous l'avons mentionné, on reconnaît de plus en plus que les structures gouvernementales actuelles ne permettent pas aux citoyens de s'attaquer aux nom-

breux problèmes sociaux, économiques et environnementaux complexes auxquels ils font face.

L'intérêt grandissant pour la gouvernance locale constitue en partie une tentative de trouver des solutions plus efficaces à des problèmes complexes. Ces mécanismes peuvent contribuer à augmenter l'ampleur et l'importance de la participation des citoyens à leurs propres affaires. La gouvernance locale est l'un des moyens permettant de combler le « déficit démocratique ».

Malgré les forces de la gouvernance locale, il ne faut pas présumer que ces mécanismes ne présentent aucun problème. C'est là que les épées entrent en scène. En fait, ces épées que l'on retrouve dans le coffre à outils des dossiers complexes sont des armes à double tranchant que l'on utilise pour trancher des dilemmes.

On fait face à un tel dilemme lorsqu'on aborde les questions de prise en charge et de pouvoir. Il surgit dès le début, puis qu'il faut déterminer qui déclenchera le processus de gouvernance locale. Cette question est importante, car elle détermine, en définitive, qui sera responsable du programme, qui portera une attention particulière aux travaux et comment le processus demeurera viable à long terme.

Prenez le modèle de l'IPAC, par exemple : le gouvernement fédéral a joué le rôle de déclencheur. Il a créé les pouvoirs associés au processus et a légitimé ce dernier. Il a pu rassembler les intervenants clés de la collectivité. Dans certains cas, Ottawa a convoqué et dirigé. Dans d'autres, il a convoqué, puis légué la responsabilité du processus aux représentants communautaires. Quoi qu'il en soit, il a lancé un appel, et ils y ont répondu. Le sceau d'approbation fédéral s'est révélé un facteur crucial de la réalisation globale du programme.

Mais ce n'est pas seulement l'appel d'Ottawa qui a permis au processus de se poursuivre de façon viable dans de nombreuses collectivités. C'est l'assurance que quelqu'un « au gouvernement » était à l'écoute. Le pou-

voir implicite a permis d'assurer le succès de bon nombre des processus associés à l'IPAC.

Le pouvoir découlant de l'autorité fédérale était renforcé par le pouvoir de son financement. Le pouvoir et l'argent sont irrésistibles pour la plupart des collectivités, qui habituellement ne possèdent ni l'un ni l'autre.

Les racines des Collectivités dynamiques, au contraire, sont solides et bien ancrées. Le projet a été principalement lancé par un organisme bénévole national, le *Tamarack Institute for Community Engagement*. Afin de recevoir un important financement dans le but de soutenir leurs travaux (principalement de la Fondation de la famille J.W. McConnell), les collectivités doivent engager des représentants provenant d'au moins quatre secteurs. Le secteur public est l'un d'entre eux.

Pourtant, le secteur public n'est pas le moteur du processus. Même si tous les ordres de gouvernement participent au projet de diverses façons et à divers degrés, il joue davantage le rôle de passager plutôt que de conducteur. En quoi est-ce important? Voilà où réside le dilemme.

Il est inutile de comparer l'influence relative des deux processus; ils ne peuvent tout simplement pas être comparés. L'IPAC est investie d'un pouvoir qui fait rêver la plupart des collectivités. L'intérêt et les fonds du gouvernement fédéral forment une combinaison imbattable.

Mais l'IPAC est-elle enracinée dans le cœur et l'âme des collectivités? Le processus est-il « pris en charge » à l'échelle locale? A-t-il été mis en branle parce que les collectivités ont elles-mêmes reconnu que les sans-abri présentaient un grave problème et qu'elles ont immobilisé des ressources pour y remédier? Ou l'activité était-elle la réaction inévitable à l'attrait de l'argent?

Et qu'arrive-t-il si le gouvernement décide de reculer ou de se retirer? Ou lors que les fonds sont épuisés?

Ces questions sont importantes parce qu'elles sont associées, même indirectement, au problème de la viabilité. Si le processus n'est pas généré à l'aide des ressources mêmes de la collectivité – s'il est lancé de l'extérieur –, survivra-t-il à l'épuisement des fonds?

Il est trop tôt pour répondre à ces questions. On ne peut que les poser à cette étape du processus et s'en servir comme mises en garde et comme points à surveiller à l'avenir.

Ces questions ne sous-entendent pas nécessairement que les processus des Collectivités dynamiques ne survivront pas à l'IPAC. En fait, ces projets sont vulnérables pour les raisons mêmes qui font la force de l'IPAC. Leurs responsables ne reçoivent pas de fonds gouvernementaux pour le processus de réunion. Ils n'ont aucun pouvoir qui leur est conféré par la loi. Leur principale force réside dans la volonté des collectivités. Le défi auquel font face les gestionnaires gouvernementaux qui travaillent à des dossiers complexes consiste à déterminer la façon de graver une initiative dirigée par le gouvernement dans le cœur et l'esprit des membres de la collectivité.

Les gestionnaires de l'administration publique doivent aussi réfléchir à des stratégies de retrait *avant* le début de l'initiative, et non durant le mois qui précède l'épuisement des fonds. Il est possible que le gouvernement décide dès le début qu'il contribuera à long terme à une question donnée. Il n'est par exemple pas nécessaire que les gestionnaires mettent au point une stratégie de retrait s'ils se sont engagés à réaliser un certain objectif. Ils sauront quand viendra le moment de se retirer (lors que l'objectif aura été atteint).

Même si cette stratégie (pas de retrait avant que l'objectif ne soit atteint) est idéale, elle est peu probable compte tenu des impératifs budgétaires. Le gouvernement doit réfléchir sérieusement avant de s'embarquer dans un dossier complexe. Avant de convoquer tous les intervenants, il devrait disposer de plans stratégiques

qui prévoient la façon d'intégrer le processus au sein de la collectivité.

La gouvernance locale déléguée par les plus hauts échelons peut être considérée comme une forme supérieure de développement communautaire extrêmement efficace à court terme. Mais le processus peut être rapidement interrompu à moins que celui qui lui a donné vie ne lui fournisse continuellement des ressources parce que, sans elles, il ne sera pas viable.

La plupart des approches établies par le gouvernement tiennent rarement compte de cet élément. Résultat : la collectivité se retrouve souvent en plein désarroi ou en colère. Ses membres n'ont pas consacré de temps à renforcer la capacité dont ils ont besoin maintenant qu'ils doivent se débrouiller tout seuls.

Une option consiste à intégrer un élément qui permet de s'assurer que la collectivité proprement dite peut prendre en charge le processus. Par exemple, des organismes de formation locaux peuvent jouer le rôle de rassembleur ou organiser des campagnes de financement locales. On peut aussi soutenir des « alliances de financement » afin d'élargir le cercle des parties intéressées aux activités locales.

Le défi associé à la gestion de dossiers complexes qui supposent la participation des collectivités consiste à établir un bon équilibre. La sanction officielle du gouvernement a pour effet de légitimer tout le processus – particulièrement lors que le gouvernement joue le rôle de rassembleur.

Mais l'absence de prise en charge du processus par les collectivités permet difficilement d'assurer un engagement permanent à l'égard d'une question – un engagement qui survivra à la durée d'un projet ou d'un gouvernement. La sanction gouvernementale confère un degré de *capacité*. Mais elle n'entraîne pas nécessairement l'*engagement* requis à long terme pour composer avec une question complexe de façon permanente.

Peut-être que la capacité à court terme et l'engagement à long terme ne peuvent être équilibrées. Faut-il absolument qu'ils constituent les deux tranchants de la lame de l'épée? Le défi consiste à mettre au point des mécanismes de gouvernance locale qui confèrent *aussi bien une capacité qu'un engagement* dans le but d'assurer la viabilité à long terme des activités.

Les lames à double tranchant soulèvent certaines questions importantes. Mais ces dernières sont vraisemblablement moins difficiles à résoudre que celles associées aux chevilles carrées.

Les chevilles : la gestion horizontale

Les chevilles constituent un problème lorsqu'elles sont carrées, et que les trous qu'elles servent à boucher sont ronds. Comme dans le cas des dossiers complexes, qui ne peuvent être gérés à l'aide des structures gouvernementales actuelles.

Le problème surgit lorsque des dossiers complexes qui supposent la contribution de nombreux intervenants et éléments différents tentent d'aborder de façon holistique les divers éléments d'une question donnée. Ils deviennent habituellement ingérables à un moment donné en raison de la structure verticale des gouvernements. Les Collectivités dynamiques fournissent un exemple de ce problème.

Il existe sans contredit un décalage entre le processus communautaire et les structures qu'ils tentent d'influencer. Les chevilles carrées des échelons inférieurs n'entrent pas dans les trous ronds des échelons supérieurs. Ou plutôt, ce qui serait plus juste, les chevilles carrées des échelons supérieurs (compartiments appelés ministères) n'entrent pas dans les trous ronds des échelons inférieurs. Quoi qu'il en soit, il existe un important décalage.

La valeur d'un dossier complexe réside justement dans sa complexité. Ce dossier vise les liens qui existent entre les problèmes. Les responsables de ce type de dossier tentent de découvrir « ce qui cause quoi » afin d'intervenir de façon plus stratégique et plus efficace tout au long du processus.

De même, la force des initiatives communautaires globales réside dans le fait qu'elles ne mettent pas l'accent sur une question unique. Par exemple, les projets des Collectivités dynamiques se fondent sur le principe selon lequel la pauvreté n'est pas attribuable à un seul facteur. Il existe sans contredit une gamme d'interventions ou de solutions que l'on peut mettre en place pour s'attaquer au problème dans toute son ampleur.

Si la collectivité décide de ne mettre l'accent que sur ses activités locales, elle s'en tire généralement assez bien. Si, par contre, elle décide de s'attaquer à certaines des questions en effectuant des changements stratégiques de haut niveau, elle se retrouve dans un labyrinthe complexe appelé « gouvernement ».

Les gouvernements sont structurés de façon à aborder les problèmes humains comme s'ils étaient classés dans des catégories distinctes : problèmes sociaux, problèmes économiques, santé, éducation. Mais les vies humaines ne peuvent faire l'objet d'une telle catégorisation. Tout est lié, comme la hanche est liée au fémur.

La santé des gens, par exemple, est fonction de nombreuses variables, notamment de la situation socio-économique et du revenu. Ce dernier dépend de facteurs comme le niveau de scolarité, qui, à son tour, est fonction de la qualité du soutien de la famille et du voisinage, etc.

Il est extrêmement difficile de traduire un programme horizontal qui transcende ces domaines en cloisons verticales à l'échelle fédérale et provinciale. À ce jour, il a incombé aux processus de gouvernance locaux de déterminer la façon d'adapter leurs programmes ronds et fluides aux cylindres stratégiques étroits et verticaux des gouvernements.

En outre, la politique d'un ministère ou même d'un gouvernement crée souvent des problèmes relatifs aux politiques d'une autre direction générale ou d'un autre ordre de gouvernement. Par exemple, un ministère fédéral fournit actuellement une aide à l'achat d'appareils de soutien pour les personnes handicapées. Cette aide a pour but de permettre à des étudiants de

suivre des études postsecondaires et, en définitive, de toucher un revenu. Le problème, c'est qu'un autre ministère fédéral considère cet avantage comme un revenu imposable et qu'il en récupère une partie.

Le problème surgit aussi à différents niveaux. Les provinces peuvent fournir des avantages imposés par le gouvernement fédéral. Ottawa fournit parfois un crédit d'impôt dont la province s'appropriera une partie.

La question de savoir qui est responsable pose aussi un problème. Heureusement, un large éventail de décideurs sont associés au dossier complexe. Ces initiatives reconnaissent la valeur des contributions apportées par une expérience, des antécédents et des réseaux divers. Les relations axées sur la collaboration créent de la valeur en mettant à profit de nouvelles ressources et compétences, et de nouveaux renseignements.

Mais il y a un revers à la médaille. Au bout du compte, qui assume la responsabilité des résultats (positifs ou négatifs)? Qui assure la garde et le calcul des fonds? Qui tient la barre?

À l'échelle communautaire, il est probablement plus facile de répondre à ces questions. C'est habituellement l'organisme qui a pris l'initiative qui détient le principal pouvoir. Les fonds versés à la collectivité circulent par l'entremise de cet organisme, chargé de rendre compte du processus et des progrès.

À l'échelle du gouvernement, un dossier complexe peut être géré de façon quelque peu différente. La plupart du temps, un ministère gouvernemental assume la fonction de convocation ou est chargé par un organisme central de jouer ce rôle. Le ministre du ministère chargé de la convocation devient la principale personne-ressource du dossier.

Mais, dans le cas des dossiers complexes, les employés de plusieurs ministères contribuent aux travaux. Ces ministères fournissent aussi vraisemblablement des fonds aux activités. C'est alors que plusieurs problèmes peuvent surgir.

Le ministre du ministère chargé de la convocation a habituellement très peu de pouvoir sur les mesures prises par des employés d'autres ministères, même s'ils assument la responsabilité première de rendre compte du succès des activités. En outre, les ministres d'autres ministères ont parfois peu de pouvoir sur la façon dont leurs contributions respectives sont dépensées une fois qu'elles sont consacrées à des activités plus vastes. Pourtant, ces ministres doivent tout de même rendre compte de la dépense de ces fonds.

Même si les obstacles sont importants, ils ne sont aucunement insurmontables. La tâche la plus difficile associée à la gestion d'un dossier complexe est probablement de s'assurer que les diverses parties de l'initiative connaissent précisément leur rôle respectif.

Il est aussi important de préciser les attentes. Par exemple, quel type de décision à propos de divers secteurs d'activité peuvent être prises par une seule personne? Quelles sont celles qui exigent l'accord du groupe? Quels types de communications publiques peuvent être transmises sous l'égide d'un seul ministre, et quand un communiqué conjoint est-il nécessaire?

Il est aussi essentiel d'assurer des communications ouvertes et fréquentes. On devrait déployer régulièrement des efforts pour échanger des informations sur les objectifs souhaités des activités conjointes, les activités entreprises à ce jour, les progrès réalisés en vue de la réalisation des objectifs et l'utilisation des fonds. Il faut fréquemment déterminer les rôles, préciser les attentes et échanger des renseignements sur les progrès réalisés.

À l'échelle communautaire, l'un des importants problèmes que présentent les initiatives communautaires globales est qu'elles visent à être inclusives. L'objectif consiste à veiller à ce que les bonnes personnes, sur le plan tant de la qualité que du nombre, soient convoquées à la table. Au gouvernement, les dossiers horizontaux font face au même problème: quelle est l'identité et le nombre de personnes qu'il faut convoquer?

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions. Elles sont toutes approximatives. On doit assurer suffisamment de diversité pour veiller à tenir compte des principales dimensions d'un dossier complexe. Comme nous l'avons mentionné, les Collectivités dynamiques doivent engager des représentants d'au moins quatre secteurs. Mais le nombre de participants doit être suffisamment limité pour que le groupe puisse fonctionner; sans quoi des problèmes de logistique et de communication surgissent. Même une structure horizontale peut crouler sous son propre poids.

En règle générale, les gouvernements ne sont pas structurés pour gérer facilement des dossiers complexes. Ils ne forment pas des entités homogènes. Des communications ouvertes et fréquentes constituent une solution. Mais, parfois, l'obligation de rendre compte pose problème, et même des communications régulières ne suffisent pas. C'est là qu'intervient le problème des « cossins ».

Les cossins : les résultats

À un certain moment – souvent rapidement – les dossiers complexes présentent un important problème : il faut établir le nombre de cossins. Il s'agit des produits ou résultats que les gouvernements tiennent particulièrement à obtenir.

Le gouvernement fédéral, en particulier, a clairement précisé son intérêt pour les résultats afin de pouvoir prouver que ses investissements ont porté fruit. Voici un extrait du document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor :

Un programme de gestion moderne contraint les gestionnaires à aller au-delà des activités des extrants pour porter leur attention sur les résultats réels, c'est-à-dire sur les conséquences et sur les effets de leurs programmes. Pour pratiquer une gestion axée sur les résultats, il faut leur porter une attention permanente pendant toutes les étapes d'un projet. Il faut donc définir clairement les résultats à obtenir, mettre en œuvre le programme ou le

service, mesurer et évaluer le rendement puis, au besoin, apporter des ajustements pour en accroître l'efficacité et l'efficacités. Ce type de gestion amène aussi à faire rapport sur le rendement en des termes compréhensibles pour la population.

Il ne fait aucun doute que les gestionnaires chargés d'un dossier complexe doivent savoir exactement ce qu'ils tentent de réaliser. Ils doivent établir des objectifs précis, assurer un suivi attentif des activités et tenter d'atteindre les buts fixés. Les progrès faits en vue de la réalisation des objectifs sont mesurés à l'aide d'indicateurs de faits, comme l'augmentation de l'accessibilité à des places en refuge ou à des logements permanents à prix abordables, ou encore l'augmentation du nombre de personnes qui ont trouvé un emploi rémunéré ou du nombre de ménages qui se sont sortis de la pauvreté.

Mais, souvent, la quête de résultats rapides et difficiles signifie que la collectivité doit procéder à une sélection finale des participants les plus susceptibles d'assurer le succès du programme. Pourtant, c'est précisément les personnes les plus vulnérables et marginales qui ont le plus besoin de ces activités.

Un autre problème est attribuable au fait que, en raison d'un trop vif intérêt pour les résultats, on peut faire fi d'autres importants travaux qui ne sont pas fondés sur des données « objectives ». Les gestionnaires gouvernementaux doivent reconnaître que le processus qui permet d'atteindre les objectifs associés aux dossiers complexes est aussi important. La véritable valeur ajoutée des initiatives communautaires globales, en particulier, découle de la création de structures qui permettent à la collectivité de réduire la pauvreté, de modifier les politiques et de faire preuve d'innovation.

Les indicateurs de processus sont donc un important aspect de la mesure des résultats. Parmi ces indicateurs, mentionnons la création de nouveaux partenariats entre les organisations qui n'avaient jamais collaboré par le passé, l'affectation d'employés et d'autres ressources à l'initiative ou un examen par l'autorité locale ou une entreprise privée de ces politiques et pratiques respectives.

Les indicateurs de processus permettent aussi de saisir la mesure dans laquelle la collectivité a établi de nouvelles relations et associations (son capital social). Grâce aux liens et au climat de confiance qu'il crée, le capital social contribue à la cohésion sociale, surtout à la lumière des développements économiques qui créent des écarts entre les familles pauvres et riches et les pays industrialisés et en développement.

Ce ne sont là que quelques-unes des leçons tirées d'Opportunities 2000 (OP2000), précurseur des Collectivités dynamiques. OP2000 visait à réduire la pauvreté dans la région de Waterloo, en Ontario. Ce projet avait pour objectif de permettre à 2 000 ménages de se hisser au-dessus du seuil de la pauvreté avant l'an 2000. (En rétrospective, il aurait été plus facile d'atteindre le chiffre de 2001 avant 2001!)

Dans le cadre de ce projet, on estimait qu'un objectif audacieux permettrait de mobiliser la collectivité. Il frappait aussi l'imagination des gens. Mais l'objectif d'OP2000 était presque impossible à réaliser, du moins dans le délai fixé et compte tenu du contexte économique (un grand nombre d'emplois peu rémunérés à des heures irrégulières). Environ 1 600 ménages se sont hissés au-dessus du seuil de la pauvreté avant la fin du projet. Peut-on considérer cela comme un succès ou un échec?

Les chiffres cachent parfois les autres importantes réalisations associées aux activités. OP2000 a mobilisé au moins 30 organisations communautaires, qui ont collaboré à divers aspects de la réduction de la pauvreté. Plusieurs partenaires, y compris le gouvernement régional et la chambre de commerce locale, ont affecté des employés et des ressources à ce projet.

Un comité de représentants du secteur privé formés dans le cadre du projet a élaboré un guide de ressources humaines à l'intention des employeurs. On y trouvait des renseignements sur les salaires adéquats, les avantages sociaux connexes, les horaires de travail flexibles et les contributions de la formation et du bénévolat (comme le mentorat) à la collectivité. Conséquence directe de cette mesure : un employeur national a

augmenté le salaire de ses employés débutants partout au pays.

Les extrants sont souvent conçus pour saisir les changements qui surviennent chez des particuliers et au sein des ménages. Par exemple, un meilleur niveau de scolarité ou un revenu plus élevé servent habituellement de mesures positives du changement. Mais on peut aussi assurer le suivi des changements survenus à l'échelle communautaire (ou à l'échelle du système dans le cas d'autres dossiers). Cela est particulièrement important dans le cas des dossiers complexes.

Parmi les résultats communautaires, mentionnons l'amélioration du leadership local et de la participation des citoyens en général. Ils supposent l'élaboration d'une vision et d'une compréhension véritablement communes – un programme communautaire stratégique doté d'indicateurs permettant de déterminer les résultats tangibles obtenus en vue de la réalisation des objectifs. Une meilleure utilisation des ressources par la collectivité constitue un autre résultat obtenu à l'échelle du système, qui peut à son tour améliorer l'efficacité des organisations et des institutions.

Cet exemple vise à illustrer un point plus général. Les dossiers complexes devraient être axés sur la mesure des résultats, mais aussi du processus. Les cossins ne sont pas les seuls résultats qui comptent. Il peut y avoir de nombreuses sources différentes de données qualitatives et quantitatives : les citoyens touchés par une activité donnée, ceux qui sont responsables de son administration, les bailleurs de fonds de l'initiative, les organismes partenaires et les participants de la collectivité en général.

Il faut aussi établir des mesures à long terme dotées d'une série provisoire de résultats et de jalons. Dans le cadre d'OP2000, on a en fait formé un groupe consultatif qui a contribué à orienter le processus d'évaluation.

On peut adopter plusieurs autres mesures pour s'attaquer aux problèmes causés par les épées à deux tranchants, les chevilles carrées et les cossins. Parfois, les outils doivent être modifiés.

CHAPITRE 4 :

MODIFIER LES OUTILS

Des responsables du projet des Collectivités dynamiques ont tenu, en septembre 2003, un forum auquel quatre membres de chacune des collectivités participantes ont été invités. Les représentants gouvernementaux qui participaient au dialogue stratégique décrit plus haut y ont aussi assisté.

Les membres communautaires et les représentants gouvernementaux ont participé ensemble à des discussions en petits groupes. On leur a demandé de cerner les facteurs qui contribuent au succès d'une initiative communautaire globale dont l'un des partenaires est le gouvernement. Les résultats s'appliquent aussi aux dossiers complexes. On peut les résumer en cinq mots : engagement, collaboration, communication, renforcement des capacités et continuité.

Le premier facteur important est celui de l'engagement. Il s'agit de l'obligation que l'on ressent envers des travaux qui sont importants et qui en valent la peine. Il est souvent utile, dans un dossier complexe, de désigner un maître d'œuvre, qu'il s'agisse d'un politicien ou d'un fonctionnaire.

L'engagement signifie aussi que toutes les parties qui participent aux activités complexes, qu'il s'agisse de ministères gouvernementaux ou de groupes communautaires, conviennent qu'elles doivent se rendre mutuellement des comptes. Elles s'engagent essentiellement à se soutenir les unes les autres et à se faire confiance. Autrement dit, les partenaires associés à un

dossier complexe doivent être sincères à propos des divers succès et échecs, sans craindre les répercussions.

Une *communication* ouverte et directe est essentielle au succès d'un dossier complexe. Elle découle de relations fondées sur une confiance et un respect mutuel acquis au fil du temps. Une partie de ce respect mutuel tire son origine de la compréhension et de l'apprentissage des cultures respectives (ou, pour citer un participant, « l'apprentissage de notre désordre mutuel »).

Peu importe si le dossier complexe suppose la seule participation de ministères gouvernementaux ou qu'il mobilise aussi les collectivités, les exigences sont les mêmes. De bonnes communications exigent la reconnaissance des divers champs de compétences, la compréhension des mandats et des plans, et la précision des attentes à propos des rôles. Il est aussi important de parvenir à une compréhension commune du problème ou de l'enjeu auquel on s'attaque. Le véritable enjeu consiste à déterminer un objectif commun sur lequel toutes les parties peuvent s'entendre, ainsi qu'une méthode permettant de réaliser cet objectif.

Il devrait exister des moyens d'assurer continuellement la communication. Une section d'information centralisée dans des sites Web constitue une possibilité. Même s'il s'agit d'une mesure importante, elle ne remplace pas l'interaction personnelle jugée si essentielle au succès des dossiers complexes. Cependant, des représentants communautaires ont fait remarquer que,

en raison du fréquent roulement des agents de programme et d'autres employés clés du gouvernement, il est souvent difficile de maintenir ces relations personnelles.

La *collaboration* va bien au-delà de la simple communication; elle correspond en fait à un effort collectif permettant d'obtenir les résultats souhaités. Cela semble facile à première vue. Mais habituellement, les collectivités et les ministères gouvernementaux ne collaborent pas ensemble. Les organismes communautaires se livrent essentiellement concurrence pour obtenir les fonds et l'attention des gouvernements. À l'échelle gouvernementale, on observe un manque de coordination entre les ministères, mais aussi entre les ordres de gouvernement.

La planification, la recherche, l'évaluation et la reddition de comptes sont considérées comme quatre secteurs essentiels des activités associées au *renforcement des capacités*. L'une des compétences les plus importantes qu'exigent les dossiers complexes est la capacité de gérer efficacement les risques et les attentes. Il est essentiel de recueillir de solides données probantes (qualitatives et quantitatives), de les analyser et de les présenter avec efficacité. Il faut comprendre le concept de résultat et déterminer les divers indicateurs qu'on peut utiliser pour en assurer le suivi.

L'amélioration de la capacité stratégique du gouvernement et des collectivités est aussi une dimension importante du renforcement des capacités. Les collectivités doivent posséder des compétences pour amorcer un dialogue stratégique avec les gouvernements, pratiquement dans le cadre d'un processus d'élaboration de politiques axé sur la collaboration.

Enfin, il ne vaut pas la peine de consacrer du temps, des ressources et des efforts à un dossier complexe si on peut en assurer la viabilité. Cette viabilité constitue un enjeu pour les bailleurs de fonds – particulièrement les gouvernements, qui peuvent en payer le prix politique si la stratégie de retrait n'a pas été bien planifiée (ou si elle était inexistante).

Un engagement souple et à long terme à l'égard du financement est un important ingrédient de la viabilité. Un délai suffisant est un autre élément clé du succès.

Les initiatives communautaires globales se fondent sur le fait que les questions complexes ne peuvent être réglées à court terme. L'établissement de relations entre les divers secteurs exige du temps. Il n'est pas facile de bâtir un climat de confiance au sein d'organisations et de ministères qui n'ont jamais communiqué entre eux par le passé, encore moins collaboré pour atteindre un objectif commun.

Les gouvernements exercent habituellement leurs activités en fonction de délais serrés qu'un véritable processus de développement communautaire ne peut respecter – particulièrement les initiatives qui s'attaquent à des questions complexes comme les logements à prix abordable, la réduction de la pauvreté, le chômage, la sécurité alimentaire, la prévention du crime ou la durabilité de l'environnement. Ces processus ne débutent pas de façon magique au début de l'exercice (le 1er avril) pour se terminer le 31 mars.

Les initiatives complexes, particulièrement celles qui mobilisent les collectivités, ne sont pas liées à la situation politique. Elles doivent s'adapter au rythme local.

À Saskatoon, par exemple, le Core Neighbourhood Development Council, qui fait partie des collectivités dynamiques, a entamé un processus de planification communautaire qui devrait se terminer dans 20 ans. Les organismes communautaires qui dirigent ce projet reconnaissent que la myriade de problèmes auxquels les quartiers centraux de Saskatoon font face depuis longtemps ne seront pas réglés du jour au lendemain. Les résidents locaux devront déployer des efforts soutenus pendant des années pour arriver aux changements souhaités.

Une période de 20 ans correspond à une éternité pour les gouvernements. Mais le changement graduel des mentalités en vue de la contemplation d'horizons lointains constituerait certainement un pas dans la bonne direction.

CONCLUSION

Certains gestionnaires gouvernementaux n'ont pas encore eu l'occasion de travailler à un dossier complexe—même si bon nombre de leurs tâches actuelles ne manquent certes pas de complexité! Mais il ne s'agit que d'une question de temps; plus le monde se complexifie, plus les dossiers complexes deviennent la norme au gouvernement. Il n'est pas trop tôt pour préparer une trousse à outils grâce à une meilleure compréhension et au perfectionnement de ses éléments.

SIGLES

ED RHA	Entente sur le développement des ressources humaines autochtones
RAPC	Régime d'assurance publique du Canada
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
FCM	Fédération canadienne des municipalités
GC	Gouvernement du Canada
CRHC	Centre des ressources humaines du Canada
D RHC	Développement des ressources humaines Canada* (ancien ministère)
EDMT	Entente sur le développement du marché du travail
MC	Mémoire au Cabinet
ONG	Organisation non gouvernementale
INSA	Initiative nationale pour les sans-abri
AC	Administration centrale
SNSA	Secrétariat national pour les sans-abri
OP2000	Opportunités 2000
BCP	Bureau du Conseil privé



Demande à ton CNT, à l'AC, de m'envoyer une c.c. à TPSGC afin qu'on puisse déterminer DQP ce que veut dire SDF.

CPM	Cabinet du Premier ministre
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements
IPAC	Initiative de partenariats en action communautaire
DT	Discours du Trône
ECUS	Entente-cadre sur l'Union sociale

** Le 12 décembre 2003, le ministère du Développement des ressources humaines a été remplacé par le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences et par le ministère du Développement social.*