

**Accord entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et  
communautaire :**  
**Incidences pour le secteur bénévole et communautaire du Canada**

**Rédigé pour le Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire  
par  
Susan D. Phillips  
School of Public Administration  
Carleton University**

**avec l'aide de Havi Echenberg et de Rachel Laforest**

**Février 2001**

L'élaboration d'un accord entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral est une entreprise audacieuse. Il n'existe pas de balise pour dire exactement comment procéder ou quelles seront les incidences de voies particulières à suivre. Le but primordial d'un accord est l'élaboration d'un cadre permettant l'établissement de relations différentes et améliorées<sup>1</sup>. Il s'agit d'un accord-cadre entre un gouvernement et le secteur bénévole et communautaire qui exprime une vision commune, des principes convenus et des entreprises mutuelles pour modeler et orienter leur relation<sup>2</sup>. L'idée d'un accord est empruntée au R.-U., où le gouvernement Blair a récemment élaboré des « concordats » avec le secteur bénévole et communautaire en Angleterre, en Écosse, en Irlande du Nord et au Pays-de-Galles, qui suivent des processus quelque peu différents dans chaque pays. Si l'expérience comparative est instructive pour éclairer les voies générales d'un accord entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire, il faut éviter de trop s'en inspirer, compte tenu des différences sur les plans des structures et des politiques entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire au Canada. Aussi, dans une très grande mesure, le secteur bénévole et communautaire ainsi que le gouvernement fédéral ont adhéré au processus de la Table conjointe sur l'Accord (TCA) armés de foi, d'espoir et de bonnes intentions.

Le présent document vise à examiner les incidences d'un accord canadien pour le secteur bénévole et communautaire. L'analyse s'inspire de l'expérience comparative, mais s'applique au processus de la TCA. Nous faisons valoir que le désir d'élaborer un accord doit être compris dans le contexte d'un changement fondamental dans la nature de la saine gestion à l'échelon fédéral et la nature du secteur bénévole et communautaire du Canada. Dans ce contexte, nous examinons les questions suivantes :

- Quel scénario de réussite le secteur bénévole et communautaire pourrait-il réaliser à partir d'un accord?
- Que faut-il faire à chacun des stades d'élaboration d'un accord afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles pour le secteur bénévole et communautaire?

## **Un accord : situation d'ensemble**

Pourquoi le gouvernement fédéral désire-t-il si ardemment élaborer un accord-cadre avec le secteur bénévole et communautaire? Pourquoi un accord est-il tout aussi important pour le secteur bénévole et communautaire en ce moment? L'intérêt pour un accord canadien n'est pas une idée empruntée par accident, mais provient d'un changement important dans le fonctionnement du gouvernement. Non seulement les gouvernements ont-ils sabré dans leurs dépenses, dans les années 1990, mais ils ont pris conscience qu'ils ne pouvaient gouverner et offrir des services unilatéralement et de manière uniforme comme ils le faisaient traditionnellement. Comme l'a déclaré le Premier ministre lors d'une conférence nationale de gestionnaires de bénévoles à Edmonton en août 1998, « [TRADUCTION] Après avoir pensé autrement pendant des décennies, nous avons dû accepter carrément et honnêtement la vérité, c'est-à-dire que les gouvernements n'ont ni la sagesse ni les ressources nécessaires pour tout faire<sup>3</sup>. » Dans bien des cas, les organismes bénévoles offrent les services non seulement avec plus d'efficacité, mais aussi avec plus d'efficience.

De plus, le gouvernement fédéral a pris conscience que, comme bien d'autres gouvernements, il a perdu de la visibilité et de la crédibilité auprès des citoyens. Les provinces obtiennent majoritairement le crédit pour les services qui touchent le plus directement la vie des gens; par ailleurs, les transferts et les crédits d'impôt ont rendu presque invisible le rôle de financement indirect du gouvernement fédéral. On présume qu'il est possible de rebâtir la confiance à l'endroit du gouvernement en créant un plus grand capital social, c'est-à-dire en établissant des liens de confiance chez les citoyens grâce à la participation aux associations bénévoles et communautaires, ce qui aurait des retombées positives en augmentant la confiance à l'endroit du gouvernement<sup>4</sup>. La construction du capital social ne peut être faite par les gouvernements à eux seuls, mais grâce à une contribution distinctive du secteur bénévole et communautaire. Les gouvernements ont donc plus que jamais besoin du secteur bénévole et communautaire comme partenaire dans la prestation des services et pour encourager les citoyens à s'engager plus activement dans la vie urbaine. Le processus de saine gestion doit donc établir des liens de collaboration plus solides avec le secteur et offrir les outils politiques nécessaires pour habiliter le secteur à jouer son rôle unique au sein de la société canadienne.

Durant les années 1990, le secteur bénévole et communautaire, au Canada comme ailleurs, s'est lancé dans une transformation importante pour passer d'un modèle fondé sur la bienfaisance, où les bien nantis aident les moins fortunés, à un modèle fondé sur la société civile<sup>5</sup>. On mesure une société civile vivante non seulement à l'aune de services améliorés, mais également de communautés plus fortes et de citoyens plus actifs. Bien que l'aide aux défavorisés par la prestation de services demeure un élément central des activités du secteur, on constate un intérêt croissant pour aider les communautés à s'aider elles-mêmes, s'engager dans un dialogue sur les politiques publiques et encourager la participation des citoyens. Au cours des dernières années, le secteur a appris à reconnaître ses forces distinctives, à agir avec plus de cohésion en tant que secteur, et a commencé à exiger d'être traité sur un pied d'égalité par les gouvernements.

La convergence de ces deux tendances au sein du gouvernement et du secteur a créé l'occasion d'établir plus officiellement les paramètres d'une meilleure relation, avec l'appui de guides de conduite quotidienne qui permettront la matérialisation de la relation souhaitée. Il ne faut ni sous-estimer, ni surévaluer l'importance et la valeur potentielle d'un accord pour bâtir de nouvelles relations à mesure que ces changements fondamentaux se dérouleront. Un accord ne peut amener des changements à lui seul et n'est pas nécessairement non plus le mécanisme principal de renouvellement de la relation. À de nombreux égards, un accord témoigne de la consolidation des changements considérables en cours aux échelons ministériel et gouvernemental en vue de travailler de façon plus constructive avec le secteur. Un accord serait inutile sans une infrastructure plus large — comme des politiques de financement stables et justes, un cadre de réglementation habilitant, des institutions convenables pour appuyer la relation, et des possibilités de véritable dialogue sur les enjeux politiques.

### **Qu'est-ce qu'un accord?**

Un accord est à la fois un document-cadre *et* un processus. En tant que cadre, un accord ne peut être compris simplement comme une autre forme de contrat ayant force obligatoire. Les concordats établis à ce jour ne sont pas fondés sur l'expression des droits, mais sur la création d'une vision et de principes communs ainsi que sur un engagement à l'endroit des initiatives mutuelles en fonction des responsabilités de partenaires égaux. En tant que processus, l'élaboration d'un accord n'équivaut pas au processus de négociation collective où un agent légalement autorisé négocie au nom des membres et dont la ratification officielle est nécessaire. La légitimité d'un accord pour le secteur bénévole et communautaire découle plutôt de son acceptation par des représentants qui ont la crédibilité, mais pas nécessairement le pouvoir pour agir au nom du secteur, et qui sont bien placés pour contribuer à changer les cultures et les pratiques. L'expérience montre clairement que le processus qui aboutit à un accord et les moyens en cours pour mettre en œuvre de bonnes pratiques, la surveillance et la reddition de comptes sont aussi importants, sinon plus, que la teneur du document lui-même. Le succès ultime d'un accord est jugé surtout d'après la confiance qu'il a ou non suscitée de part et d'autre, et du changement ou non des pratiques à la satisfaction et pour le bénéfice mutuel des deux partenaires.

Bref, un accord vise la création de liens entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement, *et* entre les dirigeants du secteur bénévole et communautaire participant à l'élaboration de l'accord et le reste du secteur.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un accord se font en trois phases distinctes, dont chacune comporte des exigences quelque peu différentes pour les deux parties:

- **Phase I – Élaboration** : rédaction du texte de l'accord-cadre, engagement du secteur et du gouvernement par rapport à son contenu, nouvelle rédaction au besoin, et accord officiel.
- **Phase II – Élaboration de codes de bonne pratique** : étoffement du cadre par la rédaction d'un guide détaillé ou plus sur ce qui constitue une bonne conduite pour le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, engagement du secteur et du gouvernement dans un dialogue sur l'acceptabilité des codes, et mise en œuvre initiale de ces derniers.
- **Phase III - Surveillance, rapport et conformité** : surveillance constante des deux côtés pour faire en sorte que l'accord-cadre et les codes sont respectés, que le public est tenu au courant de l'état de la relation et que les plaintes de non-conformité sont traitées.

### Scénarios de réussite

Un accord n'est pas une panacée au sous-financement chronique des organismes bénévoles et communautaires, à la demande accrue de services ou aux pressions relatives au recrutement de bénévoles et à la gestion que subissent de nombreux organismes. Il présente cependant de fortes possibilités d'améliorer la situation des organismes bénévoles et communautaires à trois égards :

- dans les pratiques quotidiennes auxquelles fait appel le gouvernement fédéral dans ses interactions avec les organismes bénévoles et communautaires;
- dans les changements dans l'opinion du gouvernement sur le secteur;
- dans l'amélioration de la cohérence du secteur en tant que *secteur*.

Si l'accord réussit à influencer sur les pratiques quotidiennes, il devrait encourager des pratiques « améliorées » au sein des ministères et une plus grande cohérence dans les pratiques à l'échelle des ministères. Dans ce contexte, « améliorées » renvoie à des pratiques qui correspondent aux besoins et aux capacités du secteur, qui lui permettent d'atteindre son potentiel et qui sont transparentes et compréhensibles. Les domaines les plus susceptibles d'être améliorés sont les pratiques liées au financement, à la consultation et à l'échange d'information, à l'évaluation, ainsi qu'à la responsabilité et aux exigences en matière de rapports. La raison en est que ces pratiques sont très facilement codifiées. Ces domaines sont également ceux dans lesquels le gouvernement a le plus d'incidence sur le fonctionnement quotidien des organismes bénévoles et communautaires.

Étant donné que l'intérêt pour un accord s'inscrit dans un changement plus large dans la saine gestion, il est aussi susceptible, dans un scénario de réussite, d'exercer une influence positive sur les attitudes du gouvernement envers le secteur. Les processus conjoints d'élaboration et de surveillance constante d'un accord devraient améliorer la compréhension qu'a le gouvernement fédéral du secteur, de ses divisions et de sa politique, de son potentiel et de ses limites, et ainsi améliorer également la confiance mutuelle. Dans un scénario de réussite, un accord devrait servir à favoriser l'autonomie du secteur par rapport au gouvernement et lui permettre d'être considéré autonome par le gouvernement. En fait, plusieurs accords existants reconnaissent officiellement d'emblée l'indépendance du secteur. Les aspects centraux de l'autonomie du secteur sont l'aptitude et la capacité des organismes bénévoles et communautaires de s'engager dans la défense collective des droits dans le domaine des politiques, en tant que responsabilité fondamentale, et de se lancer dans la planification stratégique à long terme. Aussi, un accord exercera nécessairement des pressions à plus long terme sur le gouvernement fédéral pour qu'il se penche sur la réglementation de la défense collective des droits et la stabilité des régimes de financement. Cependant, à mesure qu'évolue l'établissement de relations, le gouvernement fédéral pourrait avoir moins de réticence à examiner ces questions; ainsi, au moment où un accord sera entièrement mis en oeuvre, ces dossiers pourraient cesser d'être chauds. Si les organismes bénévoles et communautaires assument des responsabilités explicites et sont considérés autonomes, la légitimité, la stature et la visibilité du secteur auprès de la population canadienne pourraient s'en trouver rehaussées.

Dans le scénario de réussite, on verrait également une plus grande cohésion au sein du secteur, sous la forme d'une confiance et d'une compréhension accrues entre les dirigeants nationaux et la diversité des organismes communautaires. L'élaboration d'un accord oblige le secteur à penser et à agir comme un secteur, avec des dirigeants qui apprécient ses diverses couches de besoins, d'intérêts et de capacités différents, et qui en tiennent compte. Tout au long du processus de mobilisation de la base dans l'élaboration d'un accord, les dirigeants nationaux devront montrer leur compréhension des différences et des enjeux locaux, bien les communiquer au gouvernement, puis à la base. À long terme, la nécessité d'élaborer des moyens convenables pour suivre l'attitude du secteur et en rendre compte, inhérente à un accord, devrait également promouvoir l'élaboration de structures plus solides pour la direction au niveau national et des moyens de communication permanente dans tout le secteur. Cette surveillance nécessitera non seulement des processus de communication informels, mais un mécanisme de quelque sorte. L'augmentation de l'autoréglementation inhérente à ce processus peut améliorer les pratiques redditionnelles au niveau du secteur et encourager les conseils d'administration à assurer une surveillance et une direction plus efficaces au niveau organisationnel. L'acquisition d'une capacité redditionnelle accrue au sein du secteur est susceptible d'avoir une incidence positive sur la confiance déjà grande du public à l'endroit du secteur.

Enfin, un accord national pourrait avoir un effet positif sur les relations avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, surtout si ceux qui ne sont pas déjà engagés dans

l'établissement de relations plus constructives choisissent de prendre modèle sur l'accord national. Pour de nombreuses organisations locales, c'est aux échelons municipal et provincial que le véritable effet d'une relation améliorée se fera sentir. Un accord national peut servir à créer des attentes quant aux avantages mutuels que peut produire un accord du genre, de façon à susciter l'action des communautés locales et des autres gouvernements.

Existe-t-il des signes venant des pays où ont été élaborés des instruments semblables à un accord indiquant que les retombées sont, en fait, positives? S'il est encore trop tôt pour évaluer vraiment les effets des concordats originaux au R.-U., les données issues de la réunion annuelle conjointe de l'an 2000 pour examiner le concordat en Angleterre (le premier rapport suivant l'élaboration de codes de pratique) semblent indiquer un effet positif sur la façon dont les ministères traitent avec le secteur. Selon une enquête auprès des ministères, 75 p. 100 d'entre eux ont dit avoir vu des améliorations positives dans leurs relations avec les organismes bénévoles et communautaires au cours de l'année écoulée; un tiers ont indiqué que le concordat avait été utile pour orienter cette relation et 58 p. 100 ont déclaré qu'il était trop tôt pour dire quels effets le concordat avait eus<sup>6</sup>. Si le gouvernement a amélioré ses pratiques de financement pour le secteur, l'examen annuel a indiqué qu'il y a encore un travail considérable à effectuer dans le domaine de la consultation, où les variations d'un ministère à l'autre demeurent importantes. De plus, l'accord national a donné lieu à l'établissement de concordats locaux, avec pour résultat qu'à la fin de l'an 2000, le tiers des administrations locales en Angleterre étaient visées par des accords semblables.

Des entrevues avec des dirigeants du secteur bénévole et communautaire en Écosse révèlent un degré de scepticisme un peu plus grand quant à savoir si le concordat améliorera réellement les pratiques à long terme. Cependant, l'Écosse se trouve encore au milieu d'une dévolution plus large des institutions politiques et connaît un changement de pouvoir important, du niveau administratif au niveau politique, ce qui rend encore plus difficile l'évaluation des incidences à court ou à long terme. Ce qui ressort des deux cas, c'est qu'il faut plus d'un an ou deux avant que les effets réels — positifs ou négatifs — se fassent sentir.

### **Scénarios les plus défavorables**

Si l'élaboration d'un accord présente un potentiel considérable pour produire une relation plus constructive entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral ainsi qu'entre l'échelon national et l'échelon local, elle peut également avoir des conséquences négatives. Dans le pire des scénarios, aucun mécanisme n'est élaboré au sein du gouvernement ou du secteur pour coordonner ou surveiller les réponses, de sorte que les pratiques du gouvernement et ses attitudes envers le secteur ne changent pas. L'absence de réponse, combinée aux attentes élevées à l'égard des changements susceptibles de se produire durant les étapes de la mobilisation, peut produire beaucoup

de tensions et renvoyer la relation à l'état médiocre dans lequel elle se trouvait au début des années 1990.

Il y a également un certain risque qu'un changement de gouvernement marque la fin de l'accord, mais il y a suffisamment de temps avant les élections générales pour obtenir des résultats positifs, et susciter un appui solide à l'échelle de la fonction publique. Un nouveau gouvernement pourrait difficilement ne pas en tenir compte.

L'effet peut-être le plus destructeur pour la direction nationale du secteur découle de l'incapacité de mobiliser efficacement les échelons local et régional. Si les personnes à l'extérieur du cercle immédiat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC) ne voient pas la pertinence ou les avantages d'un accord national, et si elles ont l'impression que la direction perd son temps à rechercher un accord, la perception durable peut être que la direction n'est pas en contact avec l'ensemble du secteur.

Ce que révèlent les scénarios de réussite et les scénarios les plus défavorables, c'est que le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement ont des enjeux quelque peu différents par rapport aux incidences d'un accord. En fait, à de nombreux égards, la direction du secteur bénévole et communautaire a plus d'enjeux dans un accord que le gouvernement fédéral, étant donné ses efforts constants pour bâtir un secteur fort et homogène. Bien que les avantages potentiels d'un accord l'emportent de loin sur les risques, le secteur bénévole et communautaire devra s'assurer que ses intérêts sont respectés et satisfaits. En passant par les diverses étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un accord, le secteur peut apprendre beaucoup de l'expérience des autres pays, mais il faut reconnaître la dynamique particulière du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement au Canada.

### **Leçons tirées de l'expérience, respect des différences**

Dans l'expérimentation d'un accord-cadre, le Canada peut principalement s'inspirer de l'expérience du R.-U., où des concordats similaires ont été élaborés entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement national, qui font chacun appel à des approches légèrement différentes<sup>7</sup>. En outre, les dispositions semblables à un accord qui imposent aux gouvernements la responsabilité d'élaborer de meilleures pratiques à l'endroit du secteur ont été mises en œuvre par les gouvernements en République d'Irlande, en Afrique du Sud, au Québec et à Terre-Neuve. Une importante leçon tirée des expériences de ces autres administrations, c'est que la structure du secteur bénévole et communautaire et sa relation historique avec le gouvernement sont essentielles à la conception de processus convenables pour l'élaboration et la surveillance d'un accord. Bien que ces expériences comparatives soient instructives pour la TCA, elles ne peuvent être transplantées directement dans le contexte actuel, compte tenu des différences au sein du secteur et dans la nature du gouvernement. Un bref examen de

ces expériences est toutefois utile pour faire ressortir les questions particulières qui peuvent surgir dans le contexte canadien.

### ***Le concordat de l'Angleterre***

Le premier concordat qui a été élaboré, celui de l'Angleterre, était le fruit d'un processus principalement dirigé par le secteur, qui a par ailleurs bénéficié depuis les débuts d'un appui solide du premier ministre et du parti travailliste. Le National Council of Voluntary Organisations (NCVO), l'organisme-cadre national le plus important et le plus universel d'Angleterre, a assumé la responsabilité d'un groupe de travail sur les relations avec le gouvernement (Government Relations Working Group), chargé de rédiger et de négocier un concordat. Le groupe de travail était formé de représentants d'autres organismes-cadres nationaux et présidé à titre indépendant par Sir Kenneth Stowe, ancien fonctionnaire. Pour comprendre le rôle joué par le NCVO dans le cadre du concordat, il importe de se rappeler que cet organisme est beaucoup mieux nanti que la plupart des organismes-cadres nationaux au Canada, avec un budget annuel équivalant à plus de 8,4 millions de dollars canadiens et plus de 20 employés. La direction du NCVO a conféré au processus une crédibilité immédiate, mais il était également essentiel d'y faire participer d'autres organismes nationaux. Comme certains éléments du secteur mettent en doute la légitimité du NCVO pour qu'il agisse comme *la* voix nationale du secteur, la véritable légitimité du processus a dû provenir de la mobilisation du secteur dans toute son étendue. Ainsi, la plus grande consultation à laquelle ait jamais assisté le secteur a été tenue sur la rédaction du concordat. Un groupe de référence de 67 membres représentant divers éléments du secteur a également été mis sur pied pour donner son point de vue et conseiller le groupe de travail en permanence. Ce processus de mobilisation a permis au secteur bénévole et communautaire d'établir très clairement ce qu'il voulait de cette relation et aux groupes communautaires de s'assurer que le groupe de travail en était informé.

Cependant, la consultation ne se limitait pas à mobiliser le secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement a également consulté à l'interne une gamme de ministères et d'agences sur l'ébauche afin de comprendre les différences existantes en pratique, de coordonner les réponses et d'obtenir un engagement à l'égard d'un concordat.

Les « négociations » ont pris la forme de rencontres entre le groupe de travail du secteur et un groupe de travail interministériel (représentant 13 ministères et présidé par le Home Office), où les deux parties ont rédigé ensemble le produit final qui a été présenté au Parlement en novembre 1998. Après une percée décisive, soit l'établissement d'une vision commune du gouvernement et du secteur, il est devenu relativement facile de définir des principes et un plan d'action. Le groupe de travail a pris des mesures supplémentaires en obtenant l'accord du parti d'opposition (le parti conservateur), pour que le concordat soit une politique vraiment bipartite, et non uniquement un accord avec le gouvernement travailliste<sup>8</sup>.



Il est également devenu manifeste que, puisqu'un concordat n'est qu'un accord-cadre et doit être compris par une diversité d'organismes et applicable à divers ministères, il ne pouvait englober des détails vastes et très précis. Le processus a donc été divisé en deux étapes : l'accord initial sur le concordat et l'élaboration ultérieure d'une série de codes de bonne pratique. Jusqu'à maintenant, cinq codes ont été élaborés par des sous-groupes du groupe de travail; pour chacun, des membres du gouvernement ont agi comme observateurs (et ont parfois joué un rôle plus actif) et se réservaient un droit de veto. Inspirés de l'expérience des deux parties, ces codes portent sur des pratiques reliées au financement, à la consultation, au bénévolat, aux groupes de noirs et de minorités ethniques, ainsi qu'à l'action communautaire<sup>9</sup>. De plus, le concordat national a directement stimulé et orienté l'élaboration de concordats distincts entre le secteur communautaire et les administrations locales.

Un aspect clé de l'étape de mise en œuvre a porté sur la sensibilisation du secteur au concordat et la formation quant à son utilisation et à la façon de s'y conformer. À cette fin, le NCVO a largement diffusé les codes, offert des séminaires de formation et embauché un agent de développement du concordat à plein temps, chargé de travailler avec les organismes communautaires pour s'assurer qu'ils savent à quoi s'attendre.

La surveillance et les rapports ont revêtu une importance vitale pour rendre ce document non juridique durable et transparent, mais certains de ces processus évoluent encore. La surveillance est structurée en fonction d'un rapport annuel au Parlement, précédé d'une assemblée annuelle à laquelle participent les membres du groupe de travail du secteur et les ministres clés (des rencontres additionnelles avec les autorités ont lieu au besoin). Il ne s'agit pas d'une réunion purement protocolaire, ni d'une occasion de désigner des coupables et de les blâmer. Elle vise à produire un plan d'action assorti de mesures concrètes que doit prendre chaque partie. Elle est donc prise au sérieux et les ministres et hauts fonctionnaires importants y participent. En prévision de cette réunion, des sondages sont effectués auprès du secteur et des ministères pour déterminer dans quelle mesure la relation fonctionne et les incidences du concordat. Tout ce processus doit être appuyé par le NCVO, qui sert de secrétariat au groupe de travail, et l'Active Communities Unit au Home Office, qui appuie la participation du gouvernement. Étant donné qu'en Angleterre, l'accent a été mis sur la prévention des conflits, aucun mécanisme précis de règlement des conflits n'est prévu dans le concordat, bien qu'un processus plus institutionnalisé puisse se dérouler.

### ***Le concordat en Écosse***

L'Écosse a pris une voie légèrement différente pour l'élaboration d'un concordat. Dans ce pays, le concordat a été élaboré par un groupe de travail mixte formé de représentants du Scottish Council of Voluntary Organisations (SCVO – pendant écossais du NCVO), d'autres organismes-cadres nationaux et du Scottish Office. Les dirigeants du secteur bénévole et communautaire en Écosse ont profité de l'occasion créée par l'engagement du Labour Party à négocier un concordat, et il leur est

rapidement devenu manifeste, de même qu'au gouvernement Blair, qu'il devrait y avoir un concordat distinct pour l'Écosse, compte tenu des différentes institutions d'État et de la situation politique actuelle<sup>10</sup>. Il n'est jamais venu à l'esprit des dirigeants du secteur en Écosse de procéder autrement qu'en participant dès le début à un processus conjoint, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'élaboration d'un concordat est survenue à une période critique dans la dévolution des pouvoirs de Westminster à un Parlement écossais, mais lorsqu'elle a commencé, il n'y avait qu'un ministre pour l'Écosse, ce qui a renforcé la valeur d'un processus conjoint faisant appel aux responsables. Les dirigeants du secteur bénévole et communautaire étaient vivement intéressés par l'établissement de liens solides avec les fonctionnaires postés en Écosse, non seulement parce qu'ils détiennent le vrai pouvoir, mais aussi parce qu'en prévision de la dévolution, il était possible d'élargir à la démocratie de bonnes relations de travail avec la bureaucratie. Deuxièmement, une série précédente d'accords de type concordat entre le secteur et les administrations locales s'était effondrée lors du remaniement du gouvernement à partir du centre, ce qui avait causé des déceptions et un certain scepticisme au sein du secteur. Ce dernier voulait donc que les représentants du gouvernement soient à la table dès le début pour s'assurer qu'ils étaient en jeu.

Toutefois, comme en Angleterre, la consultation du secteur dans toute sa diversité était importante pour rédiger la rédaction du concordat et le soutien à son endroit, même si ce processus passait principalement par les réseaux du SCVO. Cela témoigne de la structuration plus grande encore du secteur bénévole et communautaire en Écosse qu'en Angleterre. Le SCVO pouvait vraiment être considéré comme une « association suprême » et son pendant dans le sous-secteur bénévole et communautaire, Volunteer Development Scotland, appuyait son rôle dans le processus de concordat. Aussi, son rôle de chef de file dans le concordat n'a pas été contesté, et tout le secteur pouvait être joint, dans toute son ampleur, grâce à son réseau bien développé et quelque peu hiérarchique d'organismes et de conseils locaux. Si, à l'origine, les membres du secteur n'avaient pas de très grandes attentes quant aux résultats du processus, le texte final leur accordait presque tout ce qu'ils voulaient. Bien que l'élaboration du concordat ait été rapide, il a fallu un an avant qu'il reçoive la sanction officielle, pendant que le Parlement d'Écosse s'établissait, ce qui a ralenti l'élan et fait perdre le centre d'attention. Comme en Angleterre, des codes supplémentaires de bonnes pratiques ont été produits, mais dans ce cas, ils ont été élaborés par l'exécutif écossais en tant que guides pour les ministères, plutôt que par le secteur<sup>11</sup>.

Étant donné les hiatus dans le processus amorcé par la dévolution, le processus de surveillance est seulement en voie d'être établi. Comme en Angleterre, ce processus sera axé sur un sondage annuel et sur la rencontre des représentants du gouvernement et du secteur, lesquels donneront lieu à un rapport annuel conjoint qui sera d'abord présenté au forum du secteur bénévole et communautaire (formé de hauts fonctionnaires et de représentants du secteur), puis au comité de la justice sociale du Parlement d'Écosse<sup>12</sup>. L'autre considération importante en Écosse est que l'établissement d'une relation par l'entremise du concordat se produit dans le contexte d'un examen de deux des aspects les plus

importants de la relation, à savoir les pratiques de financement et le droit des organismes caritatifs<sup>13</sup>. Cela signifie que les irritants stratégiques liés aux politiques en matière de financement, à la définition de bienfaisance ou aux institutions gouvernementales pour la surveillance du secteur n'ont pas à passer par le concordat et ses mécanismes connexes. Il faudrait également signaler que la défense collective des droits n'est pas problématique en Écosse ou en Angleterre comme elle l'est au Canada. Les gouvernements de ces pays s'attendent à ce que les organismes bénévoles et communautaires se livrent à la défense collective des droits, qu'il s'agisse ou non d'organismes caritatifs enregistrés, et, en général, ils n'essaient pas beaucoup de réglementer cette activité.

### *Arrangements similaires à un accord*

La République d'Irlande, l'Afrique du Sud et les provinces de Québec et de Terre-Neuve ont également élaboré des politiques similaires à un accord, mais il s'agit techniquement de politiques gouvernementales plutôt que d'accords intersectoriels.

À la fin de l'an 2000, l'Irlande a diffusé un livre blanc sur le soutien des activités bénévoles et communautaires qui reconnaît officiellement la contribution du secteur bénévole et communautaire à la création d'une société civile vivante et de la démocratie participative<sup>14</sup>. Les pratiques gouvernementales s'en trouvent également améliorées par l'engagement à l'endroit de régimes de financement stables, la création de services dans les ministères pertinents pour appuyer les réseaux nationaux d'organismes bénévoles et communautaires, et le soutien de forums locaux pour favoriser des discussions constantes avec le secteur. Bien que le livre blanc contienne un grand nombre d'engagements que pourrait contenir un accord canadien, il en diffère à deux égards importants : le livre blanc est associé à un seul ministère responsable et est donc considéré comme moins légitime ou applicable à l'échelle du secteur, et son statut de document cadre est considéré avec un certain scepticisme par le secteur, parce que les organismes bénévoles et communautaires n'ont pas été des partenaires à part égale dans sa création.

L'expérience en Afrique du Sud a été extraordinaires à de nombreux égards, dont la transformation d'un gouvernement hostile aux organismes sans but lucratif à un gouvernement démocratiquement élu qui a des racines dans le secteur n'est pas le moindre<sup>15</sup>. Au milieu des années 1990, les coalitions provinciales d'organismes bénévoles et communautaires formaient un organisme national, la coalition sud-africaine des ONG (SANGOCO), qui a été désignée pour intervenir dans l'élaboration d'un nouveau cadre social qu'un gouvernement socialement élu devait créer. À cette époque, le Development Resources Centre (organisme responsable d'une bonne part de la recherche sur le financement et la philanthropie dans le secteur) prônait fortement la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques. Plutôt que de rechercher un accord obligatoire, ces organismes militaient pour une nouvelle loi ciblée régissant presque tous les enjeux recensés par l'Initiative du secteur bénévole et communautaire du Canada, qu'elles ont obtenue. Le processus de changement en Afrique du Sud a été dirigé par le secteur. Dans ce processus, le secteur bénévole et communautaire a

d'abord agi de son propre chef dans une mesure beaucoup plus grande qu'en Angleterre. Sa stratégie a d'abord consisté à mobiliser le secteur pour qu'il convienne des changements stratégiques nécessaires, s'organise pour faire valoir ces exigences, puis (seulement) fasse pression sur les gouvernements pour qu'ils les mettent en oeuvre. En rétrospective, le secteur considère qu'il s'agit d'une stratégie à courte vue. Le DRC croit maintenant qu'il aurait été plus efficace d'obtenir une forme d'engagement du gouvernement, puis d'obtenir l'adhésion du secteur au cadre<sup>16</sup>. Bien qu'il en soit finalement résulté une relation constructive avec le gouvernement, c'est surtout parce que le gouvernement a abordé le secteur pour lui faire part de sa volonté de travailler en partenariat avec lui pour créer un environnement favorable.

Il est bon de signaler que les fonctionnaires occupant des postes élevés au ministère du Bien-être social établissaient déjà clairement que le gouvernement souhaitait bâtir une nouvelle relation avec les organismes bénévoles et communautaires, et ils ont proposé un moyen de fonctionner pour les discussions du DRC et de la SANGOCO. Ces discussions ont également contribué à l'élaboration du *Non Profit Organisations Act*. Cette loi régit la réglementation, la définition, l'application et les sanctions en ce qui a trait aux organismes bénévoles et communautaires. La SANGOCO a également joué un rôle important dans la création d'un organisme national de développement (National Development Agency) dont le conseil d'administration est approuvé par le Cabinet et dont le budget est financé par le gouvernement de l'Afrique du Sud et l'Union européenne. Ce budget sera affecté aux ONG sud-africaines et leur assurera une source de financement plus stable et institutionnalisée.

### ***Expérience du Québec***

Le gouvernement du Québec a élaboré une politique qui définit un nouveau cadre pour ses relations avec le secteur communautaire. En l'an 2000, le ministre de la Solidarité sociale, André Boisclair, a lancé une vaste campagne de consultation publique avec les organismes communautaires pour discuter du projet de politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire<sup>17</sup>. Bien qu'il s'agisse d'une politique gouvernementale plutôt que d'un accord intersectoriel, cette politique est le fruit de dix ans de pressions politiques et de demandes de reconnaissance du secteur.

La première version de la politique, diffusée en 1999, a été fortement critiquée par les organismes communautaires, puis a été remaniée. À l'origine, un groupe de travail composé de représentants ministériels et du secteur bénévole et communautaire a été mis sur pied et chargé d'examiner les questions plus vastes au sujet du partenariat que devait aborder la politique. Ce processus n'a toutefois pas eu de succès, parce que les intervenants ne se sont pas engagés dans un dialogue ouvert. Les représentants du gouvernement avaient une idée claire du genre de relation qu'ils voulaient entretenir avec le secteur : une relation axée sur la prestation de services. Après six mois de discussions, le groupe de travail a été aboli parce qu'aucun progrès n'avait été accompli dans l'élaboration d'un cadre de politique. De nombreux représentants du secteur communautaire qui siégeaient au comité avaient l'impression que, plutôt que d'être engagés dans un dialogue véritable

avec les fonctionnaires, ces derniers cherchaient à les convaincre et à leur vendre une vision particulière du partenariat. Lorsque le groupe de travail a cessé de se réunir, le secteur n'a pas participé au processus avant l'annonce de la première ébauche de la politique. Même le comité consultatif créé en 1995 et formé de représentants de différents sous-secteurs, dont le mandat était en partie d'aider à faire avancer la politique de reconnaissance et de soutien, n'avait vu aucune version de la politique avant qu'elle soit annoncée publiquement. Plutôt que d'être un engagement avec le secteur, la politique reposait principalement sur une vaste consultation entre les ministères.

La première version de la politique visait les organismes communautaires dans leur sens le plus large et englobait tous les organismes sans but lucratif, même les organisations à vocation socio-économique mises sur pied par l'État. Les organismes communautaires devaient répondre aux politiques et aux objectifs énoncés par le gouvernement provincial; rendre compte de leurs résultats; et offrir des services en conformité avec les normes établies par la fonction publique. Cette proposition visait les organisations expressément axées sur le service, surtout dans le secteur des services de santé et des services sociaux, parce que la moitié des organismes communautaires oeuvrent dans ce sous-secteur, où elles emploient plus de 16 000 personnes. Cela rendait compte de la demande croissante de services en marge du secteur public. Si ces organisations étaient intégrées de façon informelle dans le continuum des services publics, l'objectif de la politique était de rendre cette intégration officielle et d'élaborer une orientation axée sur l'action communautaire. Cette approche a été appelée l'approche « utilitaire » du gouvernement parce qu'elle mettait l'accent sur la nature complémentaire des services offerts par l'État et le secteur, plutôt que de reconnaître le caractère distinctif des organismes communautaires.

Cette version initiale de la politique a été largement critiquée par le secteur et n'a pas obtenu de légitimité. Il a fallu reformuler la politique dans la langue du secteur, plutôt que dans celle du gouvernement, et clarifier un certain nombre de questions pour rendre compte de la réalité du secteur communautaire. Dans la deuxième version de la politique, le document présente une classification et énumère les critères pour des « organismes communautaires autonomes ». Cette mesure a été jugée particulièrement importante aux yeux des représentants du secteur bénévole et communautaire parce qu'elle reconnaît l'indépendance et l'autonomie du secteur : la mission des organismes doit rendre compte des besoins communautaires et non être déterminée par les priorités de l'État. À son point de vue, le secteur ne doit pas agir simplement pour compléter le gouvernement, mais doit être un véritable partenaire. De plus, la politique comporte des dispositions spéciales pour les organismes voués à la défense collective des droits; en outre, elle réaffirme et maintient un financement distinct pour l'action communautaire autonome, attribué par l'entremise du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA).

Dans la deuxième version, le gouvernement promet également de rencontrer et de consulter régulièrement le secteur concernant les décisions stratégiques importantes. Du point de vue du

gouvernement, le but est de faire participer activement les organismes communautaires à sa stratégie de développement local en tant que partenaires. Au fil des ans, le secteur communautaire au Québec a consolidé un système de représentation politique par l'entremise de tables rondes et de coalitions locales, régionales, nationales et multi-sectorielles. Bien que les organisations s'engagent les unes avec les autres par l'entremise de ces diverses tribunes, la plupart de leurs activités sont locales; le gouvernement cherche donc à promouvoir des partenariats avec elles parce qu'elles ont une forte présence aux échelons local et régional dans tout le Québec. Il faudra pour cela créer d'autres structures intermédiaires. Les organismes acquerront un certain pouvoir de gestion par rapport aux politiques de développement local, mais beaucoup craignent que leur présence soit simplement un moyen de légitimer les initiatives gouvernementales et de mettre en commun les responsabilités et l'obligation de rendre compte, étant donné que la gestion publique a été fragmentée aux échelons régional et local (par l'entremise des *régies régionales de la santé et des services sociaux*, des *conseils régionaux de développement* et des *conseils locaux de développement*, entre autres).

Lorsque l'on fait une comparaison avec le cas du Québec, il ne faut pas oublier que la force du secteur communautaire au Québec réside dans son organisation. Le « mouvement » communautaire est local et les groupes participent souvent à de nombreuses coalitions, organisées selon les lignes sectorielles, les régions géographiques, les clientèles ou les publics cibles, ou les champs d'activité. Comme la concertation et la collaboration se font sur un certain nombre de tribunes, les organisations locales sont au courant des débats politiques plus vastes et les représentants des organismes-cadres connaissent les réalités des groupes de la base. Cependant, la difficulté pour le secteur réside dans le fait que, parce qu'il est appelé à participer à une multitude de tribunes officielles et informelles, le fardeau de la représentation est devenu de plus en plus lourd. En fait, un certain nombre d'organismes communautaires réévaluent maintenant leur participation à diverses tables rondes et coalitions, ce qui peut influencer considérablement sur la force du secteur pour l'avenir.

En ce qui a trait au financement, le secteur communautaire est préoccupé par le fait que le gouvernement du Québec ne s'est pas engagé concrètement à affecter de nouveaux fonds au secteur dans l'une ou l'autre version de sa politique d'encadrement, mais qu'il s'est contenté de déplacer les sommes existantes. Si le financement des organismes communautaires n'a pas diminué ces dernières années, et de nombreux organismes ont vu leur financement augmenter parce que le gouvernement a réinvesti de l'argent dans le sous-secteur communautaire tout en sabrant dans celui de la santé et des services sociaux, leur charge de travail a beaucoup augmenté.

Le cas du Québec offre deux leçons importantes pour l'élaboration d'un accord. La première est que le sens d'ouverture et la réceptivité sont cruciaux. Malgré une longue histoire de collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire au Québec, la perception dans ce cas précis était que les représentants du gouvernement avaient une vision claire du but qu'ils recherchaient dans la politique et essayaient de convaincre le secteur d'y adhérer. Cependant, le secteur communautaire

n'était pas prêt à suivre cette voie sans modification. La deuxième leçon est que l'élaboration d'un partenariat avec le gouvernement peut exercer des pressions considérables sur les représentants du secteur pour qu'ils participent à diverses tables rondes et autres tribunes. Si ces représentants participent déjà à un grand nombre de collaborations du genre au sein du secteur, il pourrait être nécessaire d'évaluer de près leur mode de participation et les structures et ressources qui appuient leur participation.

### *Plan social stratégique de Terre-Neuve*

Bien que le gouvernement de Terre-Neuve et le secteur bénévole et communautaire n'aient pas entrepris de conclure un « accord », ils ont trouvé, au cours des cinq dernières années, des moyens de travailler ensemble pour leur avantage mutuel<sup>18</sup>. Un intervenant clé du côté du secteur bénévole et communautaire a été le Community Services Council (CSC) of Newfoundland and Labrador, qui a prôné pendant plus d'une décennie l'établissement d'un plan social stratégique pour la province lors de rencontres annuelles avec le comité du Cabinet de Terre-Neuve chargé de la politique sociale. Bien que le CSC ne « représente » pas officiellement le secteur bénévole et communautaire dans la province, il a adopté une approche axée sur la coopération et la collaboration et joué un rôle de chef de file dans la poursuite de son mandat, axé sur la recherche sur le développement social, la planification et la prestation de services.

À partir de 1988, avec ses premiers mémoires au comité du Cabinet chargé de la politique sociale (dont faisait partie le premier ministre dans les années 1990), le CSC a transmis au gouvernement les messages clés sur l'importance du secteur bénévole et communautaire, le lien solide entre le développement économique et le développement social, et la nécessité d'un plan social pour les appuyer. Malgré la communication persistante de ces messages, lorsque, dans le discours du Trône de 1992, le gouvernement a annoncé son intention d'élaborer un plan social stratégique, le CSC a été quelque peu pris par surprise. En 1993, la directrice générale du CSC, Penelope Rowe, a été invitée par la province à se joindre à un groupe de planification stratégique dont les autres membres étaient des sous-ministres. En 1996, un document de consultation publique avait été rédigé, et la consultation devait être supervisée par un comité consultatif sur la politique sociale, dont Penelope Rowe était également membre. Le processus de mobilisation comportait non seulement des consultations au sein de la fonction publique, mais également des séances avec des intervenants et un dialogue public au cours de réunions qui ont fait voyager les membres du comité dans toutes les régions de la province, y compris dans des collectivités isolées et éloignées. Son rapport sur les consultations a été diffusé en 1997.

Le premier plan social stratégique (PSS) a été diffusé en 1998, et recommandait un changement vers des approches axées sur l'intervention précoce et la prévention en politique sociale, le développement en fonction du lieu et l'acquisition massive de moyens d'action communautaires<sup>19</sup>. Une des stratégies pour atteindre ces objectifs est la création de comités directeurs régionaux dont les membres comptent

des institutions locales oeuvrant dans les domaines de la santé et de l'éducation, ainsi que des organismes de services communautaires, et qui ont pour responsabilité d'appliquer le plan dans leurs propres collectivités et de formuler à l'intention du gouvernement provincial des recommandations concernant des initiatives régionales particulières qui répondraient aux objectifs du PSS. Le financement des projets pilotes a également commencé peu après. Selon Penelope Rowe, les questions non réglées à la fin de l'an 2000 portaient sur les rapports qu'auraient ces comités directeurs régionaux avec les ministères provinciaux et sur l'engagement des collectivités dans leurs activités. Dans le cadre du PSS, le gouvernement s'est engagé à effectuer un bilan social, à partir des mesures de responsabilité communautaires, régionales et provinciales.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un concordat ou d'un accord officiel, le processus d'élaboration du plan social stratégique et les changements qu'il amène dans le processus stratégique et en substance se sont combinés pour confier aux organismes bénévoles et communautaires un rôle plus important dans l'établissement des buts sociaux pour la province, et ont contribué à atteindre ces objectifs grâce à leurs moyens d'action accrus.

### ***Leçons à tirer pour le secteur bénévole et communautaire canadien***

L'expérience des autres administrations fait ressortir le fait qu'il n'existe pas de bon moyen unique d'élaborer un accord. Les principales exigences sont les suivantes : le processus doit s'inspirer des réseaux et institutions existants, mobiliser largement le secteur et le gouvernement, sans oublier personne, et respecter les conditions locales. Le processus devrait viser des résultats bénéfiques pour tous et faire en sorte que le secteur ait l'occasion de déterminer et d'exprimer ce qu'il veut dans une relation.

Il existe toutefois plusieurs différences importantes entre les autres administrations sur le plan des accords et du contexte national au Canada. Premièrement, il n'y a aucun organisme canadien équivalent au NCVO ou au SCVO sur le plan des ressources et de la réputation d'organisme-cadre national pour l'ensemble du secteur. Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'un obstacle au processus, cela signifie que les membres de la Table ronde du secteur bénévole (TRSB) et de la TCA devront s'efforcer davantage d'établir leur crédibilité et celle du processus. Ils devront à cette fin travailler en étroite collaboration avec les organismes nationaux.

Deuxièmement, les différences au sein du secteur au Canada ne sont pas seulement réparties entre les sous-secteurs (p. ex., santé, services sociaux, sports et loisirs), mais également entre les provinces. L'accent particulier mis au Québec sur l'action communautaire et le fait que le gouvernement du Québec accepte mieux la défense collective des droits n'existent nulle part ailleurs au pays. Ainsi, en mobilisant le secteur dans diverses régions, en particulier au Québec, la direction nationale devra être informée des différences dans le discours et la pratique et s'harmoniser avec.



Troisièmement, comme le Canada est une fédération, la direction nationale du secteur bénévole et communautaire ne peut répondre aux préoccupations des organismes communautaires suscitées par le peu d'intérêt ou d'avantages que présente pour elles un accord national, en leur demandant d'être patients – que des accords locaux suivront comme c'était le cas en Angleterre. Ainsi, le processus de mobilisation devra montrer la pertinence d'un accord de niveau national pour la diversité du secteur quant à son fond.

Peu importe la façon dont un accord-cadre est élaboré, l'expérience comparative montre la nécessité d'un processus de surveillance officiel et d'une infrastructure permanente au sein du secteur pour informer les organisations au sujet de l'accord, les former à l'exercice de leurs responsabilités, et surveiller la conformité. En l'absence d'une association suprême au Canada, la désignation de l'organisme qui assume ce rôle peut être plus complexe qu'au R.-U., surtout dans un environnement où l'injection de plus d'argent que ce que le secteur ait jamais vu peut compliquer la politique interorganisationnelle. Le besoin d'entretenir une solide relation de travail collégiale entre les organismes nationaux sera critique.

Enfin, l'expérience internationale révèle la nécessité d'assurer un soutien politique constant. Cela n'a pas posé de problème avec le gouvernement Blair, puisqu'il n'a pas d'antécédents défavorables avec le secteur, mais des problèmes pourraient surgir dans le contexte canadien, car les libéraux étaient au pouvoir au plus bas des relations entre le secteur et le gouvernement, au milieu des années 1990.

### **Tirer le meilleur parti de l'accord pour le secteur bénévole et communautaire**

Comment le secteur bénévole et communautaire peut-il réaliser le scénario de réussite pour l'accord, où la confiance mutuelle serait favorisée, la diversité du secteur se sentirait entièrement engagée dans le processus de façon à ce que le secteur en sorte plus homogène que jamais, que les pratiques gouvernementales à l'endroit du secteur soient améliorées et constamment appliquées, et que le secteur acquière une plus grande capacité de s'autogérer, une plus grande responsabilité et une direction plus forte dans le secteur? Dans cette section, nous examinons comment le secteur pourrait tirer le meilleur parti de chacune des étapes que suppose un accord.

#### **Phase I : Élaboration, mobilisation et approbation**

Un accord est à la fois un document et un processus. L'une des principales leçons à tirer des autres administrations est que le processus compte. Bien que la nature du processus puisse varier, la mobilisation du secteur élargi revêt une importance critique. Le modèle des tables conjointes pour l'élaboration d'un accord est une variante typiquement canadienne et, compte tenu des antécédents positifs de collaboration dans le cadre d'un véritable partenariat pour la production du rapport *Travailler ensemble* en 1999, il convient bien pour cette tâche.

L'attention accordée à plusieurs questions de procédure, comme cela a déjà été noté durant la réunion plénière des tables à la fin novembre, peut en faciliter le travail :

- il faut s'assurer que les membres du gouvernement peuvent parler librement aux discussions des tables;
- il faudrait réduire au minimum les interruptions causées par la nécessité pour les membres du gouvernement d'interrompre parfois le processus pour obtenir l'approbation du Comité directeur des SMA ou du Groupe de référence ministériel;
- l'information que le gouvernement cache aux membres du secteur devrait être minime, si la dissimulation de renseignements est nécessaire;
- les liens de responsabilité des membres individuels et des tables elles-mêmes devraient être aussi transparents que possible.
- les membres de la table devront demeurer engagés à l'endroit du processus, assister régulièrement aux réunions et participer aux consultations, au besoin.

La responsabilité de se pencher sur les questions opérationnelles communes à toutes les tables incombe principalement au Comité de coordination conjoint (CCC), mais les clarifications précoces peuvent créer un environnement de travail positif à la TCA.

Le processus de rédaction proprement dit n'est pas particulièrement litigieux, car le personnel du Groupe de travail ou du Secrétariat du secteur bénévole et communautaire peut y participer, sous la surveillance immédiate des coprésidents de la TCA. Ce qui est important, c'est que les membres de la TCA examinent minutieusement chaque ébauche et en discutent, compte tenu des questions générales et de la terminologie particulière, jusqu'à l'atteinte de compromis convenables et d'un consensus.

### ***Élaboration du contenu d'un accord***

Il semble y avoir consensus quant au format de l'accord, qui comprendrait l'énoncé d'une vision commune, des principes directeurs pour la relation, des initiatives mutuelles structurées de façon générale des deux côtés, et des dispositions en vue d'une phase secondaire de mise en œuvre de codes de conduite plus spécialisés. Les accords existants et les modèles d'accords élaborés pour la TRSB pourront servir de guide fiable quant au contenu, de sorte qu'il devrait être assez facile d'élaborer une vision commune et une série de principes. La situation pourrait se corser en ce qui a trait à trois engagements potentiels portant sur des questions délicates pour l'ensemble du secteur. Il s'agit d'abord de la défense collective des droits, puisque c'est un mot magique pour la plupart du secteur et que le

Cabinet n'a pas voulu autoriser l'ISBC à en débattre directement et conjointement. L'ébauche reconnaîtra-t-elle explicitement la légitimité de la défense collective des droits dans le domaine des politiques publiques par les organismes bénévoles et communautaires? Les documents existants semblables à un accord varient considérablement à cet égard, et ceux qui existent en Irlande du Nord, en République d'Irlande et au Québec accordent une attention particulière à la défense collective des droits et à la tenue de campagnes, en tant que caractéristique distinctive du secteur bénévole et communautaire.

Vient ensuite la question du financement, pour les mêmes raisons que la défense collective des droits. Bien qu'un code supplémentaire élaboré durant l'étape de mise en œuvre au cours de l'an 2 puisse préciser des engagements précis, l'accord lui-même comprendra-t-il un énoncé général de l'approche à l'égard du financement? Là encore, les modèles existants varient et vont d'un exposé très détaillé dans le concordat en Angleterre et dans les engagements du gouvernement du Québec à une mention minimale dans certains autres modèles.

L'évaluation est le troisième domaine qui peut être litigieux. Plusieurs des accords et cadres existants (voir ceux du Québec et de l'Écosse) comprennent des déclarations concernant les attentes à l'endroit de l'évaluation, de la gestion du rendement et des mécanismes de rapport. L'évaluation est une question difficile pour de nombreux organismes bénévoles et communautaires, compte tenu des pressions qu'ils subissent de la part des gouvernements et d'autres bailleurs de fonds pour qu'ils produisent des rapports d'évaluation du rendement comme préalable à l'octroi d'un contrat ou au financement d'un projet, souvent sans qu'ils disposent de ressources suffisantes à cette fin. Bien que le secteur appuie l'évaluation de façon générale, son inclusion dans un accord et la façon dont elle est abordée peuvent soulever des préoccupations quant à l'alourdissement du fardeau administratif et à savoir si le mot « évaluation » est un mot-code pour la mesure des résultats.

Enfin, les processus de surveillance, de rapport et de plainte qui rendent l'accord durable et renouvelable sont une question clé. Un mécanisme de rapport et de surveillance très efficace et digne d'être imité a été élaboré en Angleterre et en Écosse. Toutefois, ces concordats ne comportaient aucune entente ni aucun effort en vue de préciser un mécanisme de règlement des différends. Par conséquent, la section portant sur le règlement des différends est très vague, et l'élaboration de mécanismes pour renforcer les processus de traitement des plaintes et de recours est reportée à un examen ultérieur. Même si la TCA choisit consciemment d'adopter une approche progressive pour déterminer le mode de traitement des plaintes, le secteur aura probablement besoin de se faire clarifier les diverses façons de porter plainte sur la conduite d'un ministère.

La création d'un groupe de référence, actuellement formé parmi les personnes proposées aux tables dont la candidature n'a pas été retenue, devrait aider à fournir des rétroactions aux membres du secteur bénévole et communautaire durant les étapes de la rédaction et de la mobilisation sur la façon

dont les divers éléments interviendraient dans le secteur élargi. Le groupe de référence devrait se voir confier la responsabilité, et se voir accorder des ressources au besoin, de consulter les réseaux élargis et les publics cibles, de manière à solliciter les opinions générales et à introduire graduellement des cercles plus vastes du secteur dans le processus.

### ***Mobiliser le secteur et le gouvernement fédéral***

Les enjeux et les besoins des membres du secteur bénévole et communautaire qui font partie de la TCA dans le processus de mobilisation diffèrent de ceux des membres du gouvernement. Le processus de mobilisation ne consiste pas uniquement à recueillir de l'information sur ce que le secteur élargi aimerait inclure dans un accord, mais également à nouer des relations, en particulier entre les dirigeants du secteur et le reste du secteur, et à créer un sentiment d'appartenance du secteur au processus d'accord. Si les membres du gouvernement qui font partie de la TCA doivent participer sans réserve au processus de mobilisation, les membres du secteur ont la responsabilité de prouver leur crédibilité auprès de la diversité du secteur, responsabilité que les membres du gouvernement n'assument pas de la même façon. Ils doivent être en mesure de se pencher sur les questions suivantes : Pourquoi participez-vous à la table? Qui représentez-vous? Pourquoi devrions-nous vous appuyer dans ce processus? L'établissement de relations ne se fait pas uniquement au moyen de guides ou de questionnaires. Il exige plutôt un processus de mobilisation mettant en jeu des possibilités de véritable dialogue bilatéral et de rétroaction des membres de la TCA indiquant que les différences au sein du secteur sont appréciées.

Les questions opérationnelles pour le processus de mobilisation sont les suivantes : À quelle étape mobiliser le secteur? Qui consulter? De quelle façon? L'expérience du groupe d'experts dirigé par Ed Broadbent et d'autres administrations qui ont élaboré des accords-cadres laisse entendre qu'il est sage de faire participer le secteur à une ébauche d'accord. S'il doit être clair que l'ébauche peut encore faire l'objet de modifications, les gens réagissent bien à quelque chose de concret, surtout dans ce cas, car beaucoup auraient de la difficulté à imaginer les détails d'un accord dans l'abstrait.

Pour la question de savoir qui engager, il ne faut pas oublier qu'un accord a des répercussions pour l'ensemble du secteur, même pour les organisations qui n'ont pas de relation directe avec le gouvernement fédéral, parce que cela touchera la façon dont le secteur s'autorégule et communique. Ainsi, l'orientation du processus de mobilisation devrait être aussi large que la diversité du secteur susceptible d'être mobilisée. On pourrait commencer, sans s'y limiter, par les organismes nationaux.

La mobilisation véritable ne se produit pas après une seule rencontre. Les idées doivent souvent mijoter avant qu'une discussion vraiment productive puisse avoir lieu. Si on garde cela à l'esprit, le processus pourrait commencer par une série de rassemblements régionaux organisés par la TRSB sans les membres de la TCA. L'intention serait de commencer à penser à la nature d'un accord, à ses

incidences et au programme que les organismes locaux et régionaux aimeraient déterminer pour l'établissement d'une relation. Cela ouvrirait la voie aux rencontres régionales où les membres de la TCA, tant du gouvernement que du secteur bénévole et communautaire, seraient en mesure d'amorcer un dialogue. Le modèle du groupe Broadbent, qui consiste à demander à un organisme hôte local d'inviter un échantillon diversifié de représentants du secteur à une rencontre, donne de bons résultats, non seulement en incitant les gens à y assister, mais également en créant une impulsion locale et en faisant la promotion de contacts constants.

Les organismes nationaux peuvent également être utiles pour travailler de façon plus verticale, grâce à leurs propres réseaux, afin de faciliter leurs discussions et de fournir des rétroactions. Comme les bureaux nationaux de ces organismes ont généralement une plus grande capacité en matière d'élaboration de politiques (aussi limitée soit-elle) que les autres organismes du secteur, leur consultation directe peut fournir de précieux renseignements.

Les réunions régionales et les consultations auprès d'organismes nationaux peuvent être complétées par divers autres moyens qui permettent aux gens de donner leur point de vue, comme le suggèrent les ébauches de cadres de consultation déjà élaborées pour le Groupe de travail sur le secteur bénévole (GTSB). L'élément principal, c'est que le processus de mobilisation ne peut être perçu comme une autre grande tournée de présentation du gouvernement; il doit plutôt s'agir d'un effort authentique des dirigeants nationaux et de la TCA pour tenir un dialogue sur la relation et son expression dans un accord.

Plusieurs questions sont susceptibles d'être constamment soulevées dans ce processus, en particulier de la part des organismes communautaires :

- à qui s'appliquera l'accord : au sous-secteur de la bienfaisance, à tous les organismes bénévoles et communautaires, aux organismes sans but lucratif en général?
- comment un accord national influera-t-il sur le travail de mon organisation et pourquoi devrais-je m'en soucier?
- un accord n'imposera-t-il pas simplement un fardeau bureaucratique et administratif plus lourd – sur les plans de la responsabilité, des rapports et de l'évaluation?

Contrairement au processus de mobilisation en Angleterre, les dirigeants du secteur ne peuvent conseiller aux organismes de la base d'attendre un deuxième tour qui produira des accords avec les administrations locales qui les intéressent peut-être plus directement. Il est toutefois possible qu'un accord national efficace stimule les provinces et les municipalités pour qu'elles reproduisent ce processus. En dépit de la possibilité que les membres de la TCA puissent être utiles pour susciter

l'action locale, la réalité du fédéralisme signifie qu'ils devront être prêts à répondre directement à la question « quels avantages présente l'accord pour mon organisation? »

Cependant, le processus de mobilisation ne peut mettre l'accent uniquement sur le secteur bénévole et communautaire. L'expérience des relations et des pratiques est, à de nombreux égards, aussi variée à l'échelle des ministères qu'à celle du secteur. La mise en œuvre des concordats au R.-U. révèle que la méconnaissance qu'ont les ministères de l'accord et leur réticence à modifier leurs pratiques actuelles pour se conformer, ou le fait qu'ils ne voient pas de raisons de s'y conformer, figurent parmi les plus gros obstacles éventuels. Pour éviter ce scénario, un processus simultané devra engager les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires de première ligne d'une vaste gamme de ministères dans un dialogue avec les membres de la TCA sur la façon de modifier l'ébauche et de la mettre en œuvre pour répondre le mieux à leurs besoins. Il s'est agi d'une étape importante du processus en Angleterre, où ce dernier était dirigé par le gouvernement. Dans le contexte canadien, il pourrait être utile de tenir des discussions auxquelles participeraient uniquement les membres de la TCA qui font partie du gouvernement et d'autres auxquelles participeraient également les membres du secteur bénévole et communautaire, pour que toute préoccupation du côté du gouvernement soit entièrement comprise par toute la table.

Le problème pratique sera de rendre le processus de mobilisation manœuvrable pour les membres de la TCA, puisque le dialogue avec le secteur et les ministères les met directement en cause. Cela ne se fera pas facilement : il faudra y mettre du temps, avec le soutien des superviseurs, et respecter des engagements de sorte que chaque membre de la TCA assiste probablement à cinq ou six séances au total.

### ***Approbat***

Comme un accord est souvent assimilé à un contrat, on s'est considérablement attardé sur la désignation du signataire pour le compte du secteur. Cependant, un accord n'est pas un contrat, ni l'équivalent d'une négociation collective que les dirigeants syndicaux doivent faire ratifier par les membres. Si le processus de mobilisation a permis de lancer un dialogue véritable où le processus est considéré comme légitime par la majorité du secteur et les membres de la TCA faisant partie du secteur bénévole et communautaire, en tant que représentants crédibles, la désignation du signataire ne devrait pas être particulièrement controversée. Il serait naturel que tous les membres de la TCA signent et que le consentement du gouvernement soit officiellement sanctionné par les ministres et le Parlement. On pourrait envisager un endossement équivalent pour le secteur. Les conseils d'administration des organismes bénévoles et communautaires pourraient faire connaître leur endossement à la TCA par écrit ou par voie électronique<sup>20</sup>. Il ne s'agirait pas d'un vote dont l'adoption serait assujettie à un seuil, mais plutôt à un appui symbolique. Cette approche a été rejetée en Angleterre et en Écosse, en bonne partie à cause du pouvoir relativement incontesté du NCVO et du SCVO, respectivement, de signer au nom du secteur. Cependant, étant donné la structure plus diffuse

du secteur au Canada, cet endossement pourrait être une étape utile pour remettre en rapport les membres de la TCA qui font partie du secteur bénévole et communautaire avec l'ensemble du secteur. Une cérémonie de signature officielle pourrait marquer cette réalisation et permettre la diffusion de cet événement historique à l'extérieur du cercle d'Ottawa.

## **Phase II : Élaboration de codes de bonnes pratiques**

La deuxième année du processus de l'accord fait normalement appel à l'élaboration de codes de bonne conduite précis pour le gouvernement et le secteur. Ce processus en deux étapes présente l'avantage de ne pas alourdir l'accord-cadre avec des détails, et l'entente éventuelle sur ces détails est plus susceptible de se concrétiser, à la lumière de la conclusion réussie d'un accord sur une vision et des principes communs. La TCA semble judicieusement disposée à suivre ce modèle et à recourir, pour l'élaboration de codes de bonne pratique, au processus conjoint qui a permis de produire l'accord lui-même.

L'élaboration de codes de conduite bénéficierait d'une bonne connaissance des pratiques existantes de la part des gouvernements et de leur incidence sur les organismes bénévoles, ainsi que de la compréhension des genres de pratiques qui faciliteraient davantage le travail des organismes bénévoles et communautaires. Le meilleur moyen d'y arriver serait de commander une recherche, plutôt que de glaner les informations au fil de l'expérience ou à l'improviste, par l'entremise du processus consultatif. Comme il faudra du temps pour achever cette recherche et la communiquer, la TCA devrait la commander même avant la signature de l'accord initial. Les résultats de cette recherche seraient ensuite retransmis aux organismes bénévoles et communautaires grâce aux multiples réseaux du secteur et aux ministères, pour commentaires.

Une fois les codes rédigés, un autre processus de mobilisation suivrait, semblable au processus original prévu à l'accord.

À de nombreux égards, l'entente sur les codes de bonne conduite influera sur la façon dont la relation entre les ministères et les organismes bénévoles et communautaires est vécue quotidiennement, dans une plus grande mesure que l'accord lui-même. Ces codes nécessiteront également d'importantes mesures pour l'acquisition de moyens d'action au sein du secteur. Si nous présumons, d'après l'expérience des concordats au R.-U., qu'au moins les domaines des pratiques de financement et de consultation sont couverts par les guides de bonnes pratiques, des pressions sont également susceptibles d'être exercées sur le secteur.

- respecter les codes et montrer que les organismes le font également;

- encourager la formation d'effectifs solides et l'élaboration de bonnes pratiques relatives aux membres et de bonnes pratiques démocratiques pour participer activement aux consultations et montrer qui représente l'organisation;
- améliorer la capacité de l'ensemble du secteur d'élaborer des politiques et obtenir les ressources nécessaires pour appuyer l'analyse des politiques, la recherche et la collecte d'informations;
- construire des liens plus solides avec les segments plus marginalisés du secteur, notamment entre le Canada anglais et le Québec, avec les groupes de femmes, les minorités et les personnes victimes d'exclusion sociale<sup>21</sup>;
- améliorer la capacité de travailler dans les deux langues officielles et dans d'autres langues, au besoin;
- pouvoir évaluer et communiquer l'efficacité des pratiques en matière de consultation;
- élaborer des systèmes de contrôle et de gestion ainsi que des politiques d'emploi plus solides;
- si les pratiques de financement commencent régulièrement à couvrir les coûts de formation des bénévoles et les coûts d'évaluation, pouvoir offrir cette formation et cette évaluation.

Le secteur bénévole et communautaire doit, de toute façon, accomplir la plupart de ce qui précède pour jouer un rôle sérieux dans la saine gestion et dans la promotion d'une citoyenneté active, mais les pressions seront plus explicites en vertu des codes de conduite. Ces questions à long terme liées à l'acquisition de moyens d'action devront être considérées sous l'angle de la collaboration par les organismes-cadres nationaux et dans le cadre de l'ISBC élargie. Elles comportent également des incidences pour la réforme des institutions gouvernementales, puisque l'appui pour la saine gestion et la responsabilité est un aspect des services aux consommateurs offerts par l'organisme fédéral de réglementation. Par conséquent, il faudrait, dans la formulation de recommandations sur les changements à apporter au mandat et à la forme de l'organisme de réglementation, prendre en considération les besoins du secteur, en particulier des petits organismes, pour lui permettre de relever les défis au chapitre de la saine gestion créés par les codes dans le cadre de l'accord.



### **Phase III : Surveillance, rapports et conformité**

L'étape de la surveillance et des rapports quant à la mesure dans laquelle les ministères et les organismes bénévoles et communautaires adhèrent à l'accord et aux codes de bonne pratique, et la promotion de la conformité exigent la création de mécanismes plus permanents. Comme l'a montré l'expérience ailleurs, il faut plusieurs mécanismes pour assurer une surveillance efficace et la conformité :

- un rapport annuel au Parlement et, par l'entremise de ce dernier, au secteur, sur l'état des relations, qui examine la façon dont les ministères et les organismes bénévoles et communautaires respectent les engagements de l'accord, et qui en rend compte. Dans le cadre de l'ISBC, il faudra réserver des ressources pour la collecte et l'analyse de cette information;
- un groupe de travail conjoint responsable de la production de ce rapport;
- une réunion annuelle des dirigeants du secteur ainsi que des ministres et des hauts fonctionnaires clés qui donne lieu à un consensus sur un plan d'action pour améliorer la relation, au besoin;
- un service administratif au gouvernement fédéral suffisamment crédible auprès des ministères pour promouvoir la cohérence dans les pratiques, qui bénéficie d'un soutien ministériel suffisant pour commander la conformité. Ce service pourrait également être l'organe pour entendre les plaintes de conduite inopportune de part et d'autre, bien que cela n'ait pas été testé dans les administrations où un accord-cadre est en place. Ce service doit être central, plutôt que localisé dans un ministère hiérarchique où il n'aurait pas la crédibilité voulue auprès des autres ministères<sup>22</sup>. Le foyer naturel de ce service serait un organisme central, probablement le Bureau du Conseil privé, dans la continuité du Groupe de travail sur le secteur bénévole. Cependant, il ne serait pas facile pour le BCP de loger un service de coordination interministériel, dans son rôle de secrétariat du Cabinet. Il n'existe toutefois pas d'autre foyer évident. Le placement et le mandat de ce service seront critiques pour la surveillance constante de l'accord, et la TRSB ainsi que la TCA devraient être préparées à avoir une position à cet égard;
- développement constant par une ou des organisation(s) directrice(s) dans le secteur qui fait de la publicité sur l'accord, informe les organismes bénévoles et communautaires de leurs responsabilités dans le cadre de ce dernier et offre l'accès à la formation pour améliorer les pratiques. L'expérience en Angleterre a montré l'importance du développement permanent : le premier sondage annuel auprès du secteur après la mise en œuvre du concordat a révélé que, bien que la majeure partie du

secteur soit bien informée du concordat et de sa portée, la compréhension des avantages qu'il pourrait apporter aux organismes bénévoles et communautaires était insuffisante, et seulement 8 p. 100 l'avaient trouvé utile jusque-là dans leurs rapports avec le gouvernement. Le NCVO a embauché un bureau à plein temps de développement du concordat pour diriger l'information permanente et l'initiative de formation. La TRSB devra élaborer un plan et obtenir les ressources nécessaires à des activités de développement analogues, et décider dans quelle(s) organisation(s) sera placé ce soutien du personnel.

Aucun des accords existants n'a encore permis d'élaborer un mécanisme visible et satisfaisant d'enregistrement des plaintes, mais un processus du genre est en train d'évoluer. Tel que noté précédemment, la TCA pourrait examiner à l'avance le fonctionnement éventuel du processus pour le traitement des plaintes au sujet des pratiques des ministères et des organismes bénévoles et communautaires.

Quels genres de plaintes sont susceptibles d'être soulevées? Au R.-U., les questions qui ont été avancées par le secteur à ce jour ont trait aux pratiques de financement (dans ce cas, par le ministère de la Santé) et ont été très rapidement abordées. Dans le contexte canadien, on peut s'attendre à ce que des questions reliées au financement et à la consultation soient soulevées, car il s'agit de domaines où les pratiques gouvernementales influent le plus directement sur les activités quotidiennes des organismes bénévoles et communautaires.

En proposant un accord en premier lieu, le rapport *Travailler ensemble* des tables conjointes suggérait qu'il soit renouvelable, c.-à-d., capable d'évoluer à mesure que la relation prend de la maturité. En tant qu'accord-*cadre*, un accord devrait être doté d'une souplesse inhérente suffisante pour permettre cette évolution naturelle, mais la TCA voudrait peut-être envisager d'incorporer une disposition plus officielle dans l'accord pour un examen périodique conjoint, disons tous les cinq ans.

La gestion des attentes est la considération finale dans le processus de suivi permanent. Les connaissances sur l'accord mettront du temps à être diffusées dans tout le secteur, et les relations et pratiques ne changeront pas du jour au lendemain, pas plus que l'accord à lui seul ne modifiera la relation. Si le ou les deux premier(s) rapport(s) annuel(s) ne fait (font) pas état de changements importants, l'accord ne devrait pas être considéré comme un échec. À ce stade, un rôle important des dirigeants du secteur sera de continuer à faire connaître l'accord et à solliciter l'appui pour ce dernier, mais également d'empêcher les attentes trop optimistes de faire dérailler les changements susceptibles de se produire au fil du temps.

## Conclusion

Au milieu d'un processus complexe, il est parfois facile de perdre de vue l'importance que représente pour le secteur bénévole et communautaire un changement de direction dans la participation du gouvernement fédéral à l'ISBC. Après tout, il y a quelques années seulement, le gouvernement fédéral sabrait dans le financement et mettait de côté les organismes bénévoles et communautaires, les qualifiant de « groupes d'intérêts spéciaux ». L'intérêt actuel pour le secteur n'est pas susceptible de faiblir rapidement, parce qu'il s'agit d'une manifestation d'un changement dans la nature de la saine gestion, de la régie essentiellement par les programmes, centrée dans les hiérarchies ministérielles traditionnelles, à la gestion par la collaboration qui nécessite l'établissement de relations avec des partenaires et la coordination à l'échelle des ministères. L'élaboration d'un accord est un élément important de la création de relations qui peuvent être très positives pour le secteur en reconnaissant l'autonomie, l'établissement d'une confiance mutuelle et d'attentes communes, et la mise en place de pratiques améliorées et plus uniformes pour la relation au quotidien.

Un accord représente également pour le niveau national du secteur une possibilité – en fait, il l'exigera – de bâtir des relations avec la diversité du niveau communautaire. Afin que l'accord donne les meilleurs résultats possibles pour l'ensemble du secteur, il faut considérer trois éléments dès le départ. Le premier est le **contenu** de l'accord : quels sont les principaux aspects des relations que le secteur à tous les niveaux aimerait changer et comment les inscrire dans l'accord? Quels genres de mécanismes de surveillance, de rapport et de conformité conférerait à l'accord une pertinence continue et une influence pour modérer le comportement des ministères et des organismes bénévoles et communautaires? Comment faire de l'accord un document vivant, et non pas un document esclave de la période durant laquelle il a été élaboré?

La **mobilisation** du secteur dans ce processus est le deuxième élément clé. La légitimité du processus et la crédibilité des dirigeants à la TCA reposent largement sur la mesure dans laquelle le reste du secteur se sent vraiment engagé. En fait, les dirigeants du secteur pourraient subir des torts considérables, et les efforts déployés au cours des cinq dernières années pour créer un secteur plus fort et plus homogène pourraient être vains si la base a l'impression que l'accord n'est qu'un exercice dirigé par Ottawa. Ainsi, les intérêts des membres du secteur bénévole et communautaire qui participent à la TCA durant l'étape de la mobilisation ne sont pas les mêmes que ceux de leurs homologues au gouvernement, et le processus doit en tenir compte afin de le rendre constructif pour l'établissement de relations au sein du secteur.

Enfin, l'accord signifie que le secteur, à long terme, devra élaborer des **moyens d'action** pour jouer son rôle de partenaire égal dans la relation. Un accord suppose des mesures de responsabilité et d'autoréglementation plus fortes au sein du secteur, des moyens d'évaluation pertinents, des pratiques démocratiques qui n'oublient personne, de meilleures communications intersectorielles, une capacité plus forte d'analyse des politiques ainsi que des mesures améliorées de formation et d'acquisition de

compétences. Cela pourrait exiger des changements de structure et de procédures, mais, par-dessus tout, un leadership solide, et plus particulièrement la collaboration et la coopération entre les organismes nationaux. Le secteur commence déjà à penser et à agir davantage comme un *secteur*. Un accord ne doit pas imposer de fardeaux inutiles, mais pourrait donner un élan additionnel pour le développement d'un secteur solide, homogène et plus en mesure de satisfaire des besoins communautaires plus complexes et de promouvoir une citoyenneté plus active.

## Notes

---

1. Très hon. Jack Straw et Sir Kenneth Stowe, « Joint Foreword » *Compact: Getting it Right Together: Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. (London : Home Office et Voluntary and Community Sector Working Group on Government Relations, 1998), p. 11.

2. Initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole, *Travailler ensemble : Rapport des Tables conjointes*. (Ottawa : Bureau du Conseil privé et Table ronde du secteur bénévole, 1999).

3. Cité dans Patrick Johnston, « Strengthening Voluntary Sector/Government Relations in Canada », communication présentée à la séance préalable de la conférence annuelle Independent Sector 2000, Washington DC, octobre 2000, p. 9.

4. Voir Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1993).

5. La société civile est définie par Walzer comme nommant l'espace de l'association humaine sans coercition et l'ensemble de réseaux relationnels – formés pour la famille, la confession, les intérêts et les idéologies – qui remplissent cet espace. Voir Michael Walzer, « The Civil Society Argument », dans Gersohn Shafir (dir.), *The Citizenship Debates: A Reader*. (Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998), pp. 291-292. On trouvera une analyse de la transition au sein du secteur dans Susan D. Phillips, « Voluntary Sector - Government Relationships in Transition: Learning from International Experience for the Canadian Context », dans Kathy Brock et Keith G. Banting (dir.), *The Nonprofit Sector in Canada*. (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, à paraître).

6. Working Group on Government Relations, « Annual Meeting to Review the Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England: Action Plan for Implementing the Compact in 2000/01 » (Londres : NCVO, avril 2000).

---

7. Un accord est également en voie d'élaboration en Nouvelle-Zélande, au Portugal et aux Nations Unies. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a récemment terminé la première phase de consultation des secteurs bénévole et communautaire, par l'entremise de son ministère de la Politique sociale. Un groupe de travail formé de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire a été créé en août 2000 et vise à élaborer un cadre d'accord entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, ainsi qu'à raffermir la relation entre eux. Cet accord a été demandé par la table ronde du secteur communautaire (Community Sector Roundtable), groupe de dirigeants du secteur bénévole et communautaire venant d'organismes nationaux, formé en 1996. La durée de la phase préliminaire, qui devait être de quatre mois à l'origine, a été prolongée, et il n'y a pas d'échéancier clair quant au moment et à la façon dont se déroulera ce processus. Sauf avis contraire, l'information provient du site Web du ministère de la Politique sociale de Nouvelle-Zélande, dont l'adresse est <<http://www.mosp.govt.nz/voluntary/>>. Voir également Patrick Hanley, « Third Sector and State Partnerships: Perspectives from the New Zealand Community Sector », communication à la troisième conférence Sector and State Partnerships, Centre for Citizenship and Human Rights, université Deakin, Melbourne, p. 2.

8. Sir Kenneth Stowe, communication à la conférence annuelle du Centre canadien de philanthropie. Toronto, avril 1999. Transcription assurée par Bowden's Media Monitoring Ltd., p. 11.

9. Ces codes énoncent des lignes directrices assez détaillées pour la pratique. Par exemple, selon le code de bonnes pratiques (Code of Good Practice) pour le financement, afin de promouvoir un accès équitable au financement, le gouvernement devrait notamment viser à publier un guide annuel des programmes de subventions du gouvernement et consulter les organismes bénévoles et communautaires pertinents sur l'élaboration de nouveaux programmes de financement. Voir *Funding: A Code of Good Practice* (Londres : Home Office et Working Group on Government Relations, NCVO, 2000).

10. Outre le processus de dévolution qui se déroulait à l'époque, l'existence en Écosse d'un nombre beaucoup plus grand d'organisations non gouvernementales quasi autonomes ou organismes de droit public (sociétés de la Couronne) qu'en Angleterre, ce qui touche de façon particulière les relations du gouvernement avec le secteur, causait des préoccupations particulières.

11. Comme une forme d'accords cadres existait déjà entre les autorités locales et le secteur, il n'a pas été nécessaire d'en élaborer en Écosse.

12. Il est à signaler que dans la création de nouvelles institutions politiques nécessitées par la dévolution, l'Écosse tente de recourir davantage aux comités parlementaires que ce n'était traditionnellement le cas en Angleterre.

- 
13. L'examen du droit des organismes caritatifs est effectué par une commission indépendante, la commission McFadden, établie par l'exécutif écossais. Ses questions d'intérêt ressemblent remarquablement aux questions soulevées par le groupe d'experts Broadbent, à savoir, la définition de bienfaisance, les institutions de surveillance et la réforme de la réglementation.
14. Gouvernement de la République d'Irlande, *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, A White Paper on a Framework for Supporting Voluntary Activity and for Developing the Relationship between the State and the Community and Voluntary Sector* (Dublin : The Stationery Office, 2000).
15. L'information sur les initiatives en Afrique du Sud est tirée du site Web de la SANGOCO, à l'adresse <<http://www.sangoco.org.za/about.html>>.
16. « Government - NGO partnerships: Some Emerging Lessons & Insights », document inédit du Development Resources Centre for South Africa, septembre 1999.
17. Pour la version anglaise, voir Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *The Community Network: A Key Player in Québec's Development: Summary of the Consultation Document*. (Québec : SACA, avril 2000). Le rapport sur les consultations de Gérard Larose a été publié en novembre 2000. Voir <<http://www.saca.gouv.qc.ca>>.
18. L'information sur le plan social stratégique de Terre-Neuve est tirée d'une communication de Penelope Rowe à la première conférence de l'université Queen's de la Public Policy and Third Sector Initiative, présentée le 21 octobre 2000 et intitulée « Newfoundland And Labrador's Strategic Social Plan: Forging a New Model for Collaborative Government-Third Sector Action », ainsi que de communiqués du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, datant de 1997 et de 1998.
19. Voir gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, *People, Partners and Prosperity: A Strategic Social Plan for Newfoundland and Labrador* (St. John's, 1998), que l'on peut consulter sur Internet à l'adresse <<http://www.gov.nf.ca/ssp/>>.
20. Conformément au principe de respect de l'autoréglementation du secteur, l'endossement devrait être fait par les conseils d'administration des organismes bénévoles et communautaires.
21. Par exemple, le code anglais sur les consultations et l'évaluation des politiques établit un engagement des organismes bénévoles et communautaires à tenir compte de façon positive des besoins, intérêts et contributions précis des femmes, des groupes minoritaires et des personnes exclues socialement.
22. En Angleterre, ce service est l'Active Communities Unit qui, bien que localisé au Home Office, relève non seulement du ministre responsable du Home Office, mais également du ministre d'État au bureau du Cabinet. En Écosse, ce service a été centralisé à l'exécutif écossais, mais a récemment été transféré au portefeuille de la justice sociale. Le Québec a créé le Secrétariat à

---

l'Action Communautaire autonome du Québec (SACA), à qui il a confié un vaste mandat de coordination pour diriger la mise en œuvre.