

**Accord entre le gouvernement fédéral
et le secteur bénévole et communautaire –
Approches en matière de ratification ou
d'approbation**

par

Karen Jackson

**ÉTÉ
2001**

Table des matières

Page

| | |
|--|----|
| Contexte | ?? |
| Expériences dans divers contextes/conjonctures..... | ?? |
| Les concordats au Royaume-Uni | ?? |
| Angleterre..... | ?? |
| Écosse..... | ?? |
| Irlande du Nord | ?? |
| Initiatives stratégiques du type <i>accord</i> | ?? |
| Nouvelle-Zélande | ?? |
| Union européenne | ?? |
| Conseils économiques et sociaux européens..... | ?? |
| Nations Unies | ?? |
| Expériences canadiennes..... | ?? |
| Coopération des ONG à l'échelon national | ?? |
| Initiatives sectorielles et régionales..... | ?? |
| Conseil des organismes de bienfaisance en santé du Canada | ?? |
| Initiative du secteur bénévole et communautaire du Manitoba..... | ?? |
| Québec..... | ?? |
| Pratiques exemplaires..... | ?? |
| Annexes | |
| 1. Organismes cadres sectoriels et multisectoriels au Québec | |
| 2. Résumé des pratiques exemplaires | |

Contexte

Les deux parties à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) – amorcée en juin 2000 –, soit le secteur et le gouvernement fédéral, sont à élaborer un accord ayant pour objectif la définition d'une vision, d'activités et d'un ensemble de principes communs qui les aideront à façonner et à orienter leurs rapports mutuels. On ne prévoit pas accorder un statut juridique à l'Accord.

Une table conjointe regroupant des représentants du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement chapeaute cette démarche. Au cours des prochains mois, ses membres entreprendront des consultations approfondies d'un bout à l'autre du Canada, donnant ainsi aux organismes et aux simples citoyens la possibilité de se prononcer et de formuler des observations sur une ébauche de document. Parce qu'elles s'inscrivent dans le processus de consultation, les activités régionales et locales sont organisées conjointement par la Table conjointe et des organismes locaux du secteur bénévole et communautaire.

On espère que le processus débouchera sur un accord qu'avalisera la Table conjointe. Dans l'éventualité d'un tel consensus, les représentants du gouvernement à la Table conjointe pourront recourir aux processus décisionnels ayant cours au sein de l'appareil gouvernemental fédéral pour obtenir l'approbation (ou le rejet) de l'Accord. Un facteur d'incertitude demeure – qui suppose l'établissement d'un nouveau plan d'action : le secteur bénévole et communautaire devrait-il s'employer parallèlement à obtenir l'approbation du projet d'Accord de la part du secteur? Le cas échéant, de quelle façon devrait-il le faire?

Le secteur a opté pour une approche objective et indépendante lorsqu'il a choisi ceux de ses membres qui siègeraient à la Table conjointe sur l'Accord. Pour les six tables conjointes et pour l'ensemble de l'ISBC, il a voulu miser sur un échantillon représentatif comprenant des porte-parole d'organismes nationaux et d'organismes de toutes les parties du Canada – qu'elles soient rurales ou urbaines –, des personnes évoluant dans ses nombreux champs d'activités et d'autres, enfin, qui soient rompues aux divers rôles du secteur. Si on s'attend à ce que la réputation et la crédibilité des participants ajoutent à la légitimité de l'Accord, on ne considère pas, pour autant, que ceux-ci sont dûment habilités à agir ou expressément mandatés par le secteur ou par l'une de ses composantes.

Un autre facteur vient compliquer encore la future démarche de ratification ou d'approbation : la grande diversité qui se manifeste au sein du secteur. En fait, il n'existe pas de définition ferme et succincte de ce qu'on entend par « membres/éléments » du secteur. Celui-ci n'est pas structuré de la même façon que les secteurs public et privé. Même si on trouve des coalitions et des organismes cadres à l'échelon national, il n'y a, au sein du secteur, aucun organe, aucun organisme *supérieur* vers lequel on pourrait se tourner (parce qu'il jouirait des ressources et de la réputation appropriées) et qui serait en mesure de ratifier automatiquement l'Accord au nom du secteur. On ne peut d'ailleurs pas invoquer de précédents d'un recours à semblable processus dans le contexte canadien.

On se propose d'étudier, dans ce document, certains modèles/approches susceptibles d'être retenus par le secteur pour obtenir la ratification ou l'approbation du projet d'Accord. Bien sûr, un tel processus aurait pour objectif principal d'ajouter à la légitimité de l'Accord, de procurer à celui-ci un certain élan. Parallèlement, on pourrait chercher à créer des précédents positifs applicables à d'autres initiatives pansectorielles, ce qui renforcerait du même coup la capacité et la cohésion du secteur.

Selon une première analyse (documents et sites Web), il n'existe que de rares exemples de politiques ou d'initiatives auxquelles les organismes du secteur ont été associés aussi profondément et formellement – jusqu'à jouer un rôle au chapitre de la ratification de l'approbation. Seuls exemples pertinents : l'élaboration de politiques au Québec et les concordats au Royaume-Uni, démarches qui ressemblent, tant par leur intention que par leur contenu, à celle qu'on envisage pour le Canada. En Nouvelle-Zélande, un processus encore à l'état embryonnaire pourrait, au bout du compte, aboutir à un accord. Voilà pourquoi nous avons « ratissé large » et nous sommes intéressés à des approches et exemples plus généraux – pour voir comment on a canalisé l'intervention du secteur et assuré sa représentativité.

Nous nous sommes penchés sur des initiatives/mesures qu'on a privilégiées en Afrique du Sud, en France, en Belgique, en Irlande, dans l'Union européenne, aux Nations Unies et au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Nous avons également étudié les activités d'ONG canadiennes dans certains dossiers nationaux et certaines initiatives régionales et sous-sectorielles au sein du secteur bénévole et communautaire. Nous faisons état, dans le présent document, des seules initiatives/mesures qui sembleraient les plus pertinentes à la lumière de la conjoncture et du contexte canadiens.

On y gagnerait peut-être à explorer plus avant la façon dont le secteur bénévole et communautaire du Canada cherche à se faire entendre et à agir comme porte-parole; mais étant donné le peu de documentation sur le sujet, une telle démarche exigerait l'ajout d'un volet « entrevues » à la recherche.

Expériences dans divers contextes/conjonctures

Les concordats au Royaume-Uni

De l'expérience vécue au Royaume-Uni, on peut retenir qu'il faut éviter d'accorder trop d'importance à la démarche d'approbation/de ratification.

- Dans tous les cas, l'aval a été le fait d'un groupe de travail ou d'un organisme national ayant joué un rôle clé au cours du processus de consultation préalable du secteur et/ou des négociations avec le gouvernement.
- Il n'y a pas eu d'efforts concertés de sensibilisation ou de consultation au sein du secteur quand est venu le temps de l'approbation.

- L'approbation n'était tenue que pour un jalon d'un processus dont l'étape suivante supposait la négociation de codes de bonnes pratiques ou de procédures de mise en œuvre.

Angleterre¹

Lors d'une conférence réunissant, en septembre 1997, ses principaux organismes cadres nationaux, le secteur bénévole et communautaire s'est rallié à l'idée de la création d'un groupe de travail sur les relations gouvernementales, qui *orchestrerait* le processus pour le secteur – il serait appelé à négocier le concordat avec un groupe de travail ministériel agissant au nom du gouvernement.

Un président indépendant, sir Kenneth Stowe, dirigeait le groupe de travail du secteur bénévole et communautaire, qui comprenait des représentants d'organismes cadres de premier plan – organismes communautaires, organismes bénévoles, secteur bénévole des minorités noire/ethniques, *National Council of Voluntary Organisations* (NCVO), etc. Le NCVO assurait les services de secrétariat.

Les membres du groupe de travail se sont rendu compte qu'ils ne pourraient en arriver à une entente avec le gouvernement que si l'on procédait à des consultations substantielles auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, consultations dont l'ampleur et la profondeur leur serviraient de « facteur d'habilitation ». Pour les aider à s'acquitter de cette tâche, ils ont créé un groupe de référence auquel étaient parties prenantes 67 organismes bénévoles.

Le groupe de travail a mis en branle un processus exhaustif de consultation de l'ensemble du secteur bénévole et communautaire. On a rédigé un document de consultation dont on a distribué 25 000 exemplaires après l'avoir soumis au groupe de référence (pour un examen détaillé). Au fil des réunions, colloques et autres activités semblables organisées à l'échelle du pays, il est devenu évident que le concordat jouissait, en principe, d'un appui généralisé.

Les consultations ont également donné lieu à maintes suggestions/observations quant à l'orientation et au contenu du concordat. Ainsi, une question s'est imposée, au fil des consultations : la nécessité de prendre en compte les divers points de vue soumis par les minorités noire/ethniques. À cette fin, on a entrepris des consultations spéciales auprès d'organismes représentatifs de celles-ci et, par la suite, on a conçu un code de pratiques distinct (ou un protocole de mise en œuvre) satisfaisant à leurs besoins.

Le *Working Group on Government Relations* (groupe de travail du secteur) a avalisé la version définitive du concordat – fruit de discussions détaillées entre ses membres et ceux

¹ On s'est beaucoup inspiré, dans nos recherches relatives à l'Angleterre, de l'article de Stuart Etherington, « Civil society and government relationships: developing collaborative relationships between civil society and government: the compact between the UK government and the voluntary sector in England », *Asian Review of Public Administration*, janvier-juin 2000, vol. XII:1.

du *Ministerial Working Group* (groupe de travail ministériel). Personne n'a jamais soutenu que cette approbation émanait du secteur bénévole *en soi*. Pour donner plus de poids à cette interprétation, sir Kenneth Stowe précisait, dans une note liminaire :

J'assume la présidence de ce groupe. Personne ne m'a habilité à le faire et ce groupe de travail n'a jamais été mandaté par une quelconque autorité pour conclure un concordat avec le gouvernement. Seule la consultation des organismes du secteur bénévole et communautaire était susceptible de légitimer notre démarche : nous devons passer par là... et nous l'avons fait².
[Traduction libre]

On n'a nullement tenté d'obtenir l'approbation de l'ensemble du secteur et on n'a procédé à aucune consultation au regard de la version finale; mais une fois dûment avalisé par le groupe de travail, le document a fait l'objet d'une vaste publicité et d'une large diffusion au sein du secteur.

En règle générale, on assimilait le concordat à un énoncé de politique générale et on reconnaissait qu'en l'avalisant, on donnait le coup d'envoi à d'autres discussions portant sur les mécanismes de mise en œuvre et autres mesures de suivi. En ce sens, le fait d'approuver le concordat représentait ni plus ni moins un consentement à la poursuite de la démarche et à l'amorce des étapes subséquentes.

De par ses dispositions mêmes – qui prévoient, entre autres choses, un processus d'examen annuel des relations entre le gouvernement et le secteur –, le concordat renforçait cette idée de *jalon*. Les données nécessaires à l'examen sont recueillies dans le cadre d'une enquête menée auprès des organismes bénévoles et communautaires par le groupe de travail du secteur ou sont formulées dans les réponses à un questionnaire remis aux responsables de ministères et organismes gouvernementaux pertinents. Les principaux thèmes et enjeux qui s'imposent sont débattus au cours d'une réunion annuelle des membres du groupe de travail et des ministères clés – réunion où l'on adopte un plan d'action annuel. Le processus d'examen exige également le dépôt d'un rapport annuel devant le Parlement.

Écosse

En Écosse, le processus menant au concordat a constitué, dès le départ, une démarche conjointe – contrairement à ce qui s'est passé en Angleterre. On n'y a formé qu'un seul groupe de travail, auquel participaient des représentants du *Scottish Office*, du *Scottish Council of Voluntary Organisations* (SCVO) et d'autres groupes cadres nationaux. Mais tant en Écosse qu'en Angleterre, toutefois, on reconnaissait qu'il était important de consulter l'ensemble du secteur bénévole si on voulait se ménager des appuis pour le

² K. Stowe, Exposé présenté lors de la conférence annuelle du Centre canadien de philanthropie, à Toronto (d'après une transcription fournie par Bowden's Media Monitoring Ltd, 1999, p. 9, citation tirée de S. Phillips, *op. cit.*, note 3).

concordat. On a surtout eu recours aux réseaux du SCVO pour mener à bien ces consultations.

La plupart des principaux organismes, tout comme nombre de groupes bénévoles et organismes de bienfaisance locaux, sont représentés au sein du SCVO, organisme phare du secteur bénévole en Écosse (et reconnu comme tel par le *Scottish Office*); le SCVO comptait 630 organismes membres au moment des consultations. Comme le faisait remarquer Susan Phillips,

Le SCVO pouvait vraiment être considéré comme une « association suprême » et son pendant dans le sous-secteur bénévole, *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 locaux³. [Traduction libre]

Le SCVO a adhéré à la version définitive du concordat. Là encore, ce dernier étant tenu pour un cadre général, son approbation devait aboutir à d'autres négociations axées sur des mécanismes de fonctionnement. On n'a procédé à aucune consultation visant à déterminer si on devait ou non accepter cette version définitive. Comme ce fut le cas en Angleterre, on a présumé qu'on bénéficiait de l'appui voulu dans la foulée des consultations et compte tenu de la participation du secteur aux étapes précédentes. Le SCVO a diffusé une version électronique du concordat et a invité les organismes du secteur bénévole à lui faire part de leurs commentaires par courriel. Les représentants du secteur ont la possibilité de contribuer aux processus permanents de contrôle et de mise en œuvre.

Irlande du Nord

En Irlande du Nord, on a amorcé un processus de concordat lors de la publication, en mai 1997, d'un livre vert sur le soutien des activités bénévoles et communautaires. En vue de l'élaboration du concordat, la *Voluntary Activity Unit* (organe du gouvernement) a organisé un forum mixte regroupant des représentants de tous les ministères et du secteur; puis, en collaboration avec le *Northern Ireland Council on Voluntary Action* (NICVA), elle a créé un groupe de travail chargé de mener des consultations avec le secteur. Par la suite, on a fait parvenir une version préliminaire du concordat aux responsables des 5 000 organismes figurant dans la base de données du NICVA. Les consultations ont débouché, en mars 2000, sur le *National Consultative Seminar*, auquel on a convié tous les organismes du secteur bénévole intéressés. Le NICVA étant l'organisme phare représentant le secteur en Irlande du Nord (comme l'est le SCVO en Écosse), on a eu recours à ses réseaux pour mener à bien les consultations.

³ Susan Phillips, « Voluntary Sector-Government Relationships in Transition: Learning from International Experience for the Canadian Context », dans Kathy Brock et Keith G. Banting (dir.), *The non-profit sector in Canada*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, à paraître.

Le NICVA a adhéré à la version définitive du concordat, formalité – qui s'est limitée à une déclaration d'approbation – qu'on tenait pour le point de départ de discussions et de négociations plus poussées au sujet de la mise en œuvre du concordat, au niveau local, entre les ministères gouvernementaux et les organismes. Le gouvernement doit publier un ensemble de codes de pratiques – démarche qui n'est pas réalisée en commun bien qu'elle ait fait l'objet de consultations avec le secteur. Aucune disposition ne prévoit l'acceptation de ces codes par le secteur.

Initiatives stratégiques du type *accord*

Nouvelle-Zélande⁴

Bien qu'on ait amorcé un processus, en Nouvelle-Zélande, pour améliorer les relations entre le gouvernement et le secteur bénévole, on n'y dispose toujours pas d'un concordat et on n'a pas encore eu à trancher les questions entourant son approbation ou sa ratification.

En août 2000, le gouvernement néo-zélandais instituait le *Community and Voluntary Sector Working Party*, qu'il chargeait de le conseiller sur un cadre d'accord entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire; il fixait au groupe de travail – formé de fonctionnaires du gouvernement et de leaders du secteur – un objectif incontournable : améliorer les relations entre le gouvernement et le secteur.

En premier lieu, le groupe de travail s'est employé à recueillir des renseignements et des opinions représentatives. Le processus sous-tendant la participation du secteur bénévole et communautaire reposait sur plusieurs mécanismes – convocation de réunions communautaires, communications écrites, etc. Dans son rapport (avril 2001), le groupe de travail faisait savoir au gouvernement que le moment n'était pas bien choisi et qu'on ne disposait pas, au sein du secteur communautaire, d'un appui suffisant pour conclure un accord officiel.

Le groupe de travail recommandait au gouvernement, entre autres choses :

- de créer une commission d'étude des traités, dont les membres se pencheraient sur les points en litige ressortissant aux traités avec les Iwi et les Maori;
- de publier une déclaration d'intention dans laquelle il formulerait les principes et les valeurs qui sous-tendraient les futures attitudes/comportements à adopter face au secteur;
- de revoir les procédures de passation de marchés, de reddition des comptes et de financement du secteur et de poser des gestes concrets pour renforcer ce dernier.

Le gouvernement s'est engagé à réagir au rapport du groupe de travail avant l'été 2001.

⁴ Les données dont il est fait état dans cette section sont tirées de sites Web du gouvernement de la Nouvelle-Zélande et d'une communication (*The Third Sector and State Partnerships*) faite par Pat Hanley lors de la *Third Sector and State Partnerships Conference*, au *Centre for Citizenship and Human Rights*, Deakin University, Victoria, Nouvelle-Zélande, 13 et 14 décembre 2000.

Le secteur bénévole et communautaire de la Nouvelle-Zélande est vaste, diversifié et mal organisé à l'échelon national. Le groupe de travail mentionnait, dans son rapport, que l'absence d'investissement dans les groupes cadres nationaux et dans les groupes stratégiques avait nui au développement du secteur. Autre complication : la façon de procéder du gouvernement, qui traite sur le même pied les groupes communautaires et les peuples Iwi et Maori qui, de leur côté, insistent pour que les rapports soient fondés sur les traités.

Parallèlement, toutefois, les relations tendues entre le gouvernement et le secteur, de même que les efforts visant à les améliorer, sembleraient inciter à une coopération/collaboration intrasectorielle.

Un groupe de leaders d'organismes nationaux qui se réunissaient de façon ponctuelle, depuis 1996, pour se pencher sur leurs rapports avec le gouvernement, ont récemment décidé de mettre en place un processus plus structuré. Ils ont créé la *Community Sector Roundtable* (CSR), table ronde à laquelle participent les gens qu'intéressent les relations entre les organisations non gouvernementales/le secteur bénévole et le gouvernement. Le groupe compte aujourd'hui plus de 60 organismes, reliés par voie électronique, qui tiennent des réunions de façon régulière.

Union européenne⁵

Ces dernières années, la Commission européenne a intensifié ses efforts pour amener les organismes bénévoles à participer à un dialogue sur les politiques. On ne possède toutefois pas d'exemple/de cas où on a demandé au secteur de ratifier une politique ou un accord.

À l'heure actuelle, les organisations non gouvernementales (ONG) installées à Bruxelles sont structurées par secteur ou par domaine d'activités et on ne relève que peu de collaboration ou d'échanges entre elles. C'est isolément qu'elles appuient/rejettent des politiques/initiatives. Il n'existe pas d'organisme phare apte à s'imposer/agir comme leader dans les débats/démarches. Si, aujourd'hui, elles étaient appelées à participer davantage à un processus qui les amènerait à avaliser/ratifier un accord ou une entente, ces organisations ne disposeraient vraisemblablement pas de la capacité ou de la légitimité de le faire au nom de leurs secteurs respectifs; pour ce faire, il leur faudrait des réseaux plus forts débordant davantage des frontières nationales. La mise en place de tels réseaux constitue une voie d'action prioritaire pour les organismes cadres actuels.

La Commission a joué un rôle en incitant les ONG à se regrouper dans des organisations cadres et à mettre en place des réseaux communs transfrontaliers au sein de l'Union européenne; elle est intéressée à une rationalisation des processus de consultation et est convaincue de la représentativité des opinions défendues par les ONG. Rappelons,

⁵ Les données dont il est fait état dans cette section sont tirées d'un article de Jeremy Kendall et de Helmut K. Anheier, « The third sector and the European Union policy process: An initial evaluation », *Journal of European Public Policy*, juin 1999, vol. 6:2.

toutefois, que l'aspect représentativité n'est pas le seul critère étayant la participation des ONG aux discussions dans l'Union européenne; il en est d'autres qui ont leur importance : l'expérience acquise au regard des processus de consultation et la capacité de fournir des preuves fondées sur la recherche. Selon A. Warleigh, « le facteur clé sous-tendant l'influence des ONG réside dans la capacité de fournir des conseils d'orientation stratégique crédibles qui, à leur tour, doivent s'appuyer sur trois éléments : une collaboration antérieure fructueuse, un savoir-faire reconnu et un grand nombre de membres⁶. » [Traduction libre]

Un exemple peut illustrer les actuels schémas des relations entre les ONG et la Commission européenne : en mars 1996, environ 1 000 personnes représentant les ONG et la Commission européenne se sont réunies, à Bruxelles, dans le cadre du premier Forum européen sur la politique sociale organisé par la Commission européenne.

Le Forum visait à élargir la portée de l'interaction entre la Commission (agissant de concert avec les institutions de l'Union européenne) d'une part et, de l'autre, ceux/celles qui évoluent « à la base » dans les domaines de l'action sociale et économique, de la cohésion sociale et du dialogue. Les ONG avaient alors mis sur pied une tribune européenne des ONG du secteur social pour présenter des vues communes sur les divers sujets en cours de discussion. À la fin du Forum, on a établi qu'il fallait maintenir la tribune.

La tribune englobe un grand nombre d'organisations : ses 18 membres – tous engagés dans des actions de solidarité – sont, pour la plupart, des fédérations, des coalitions ou des réseaux. À l'automne 1999, ses responsables ont convoqué une Conférence, à Lisbonne, où des représentants des gouvernements de l'Union européenne, d'institutions européennes, de la Confédération européenne des syndicats et des ONG se sont réunis pour parler dialogue civil, cohésion sociale et Union européenne. De manière consensuelle, les participants ont réclamé, entre autres choses, que la Commission européenne dresse une liste des ONG que l'on consulterait au regard de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures et politiques de l'Union européenne – sous réserve que cette liste demeure ouverte et non exclusive. La Déclaration n'empêche pas la Commission de continuer à décider quels groupes/organisations seront appelés à participer aux processus, à arrêter la façon dont ils participeront et à juger du caractère adéquat de leur représentativité.

En prévision de cette Conférence, les ONG cadres ayant pignon sur rue à Bruxelles avaient sollicité des observations de leurs composantes – elles avaient, à cette fin, distribué des questionnaires à toutes les ONG participantes des États membres. On a éprouvé d'énormes difficultés à obtenir des réponses, même si la conférence devait expressément permettre, dans l'esprit des organisations parties prenantes à la tribune, de

⁶ A. Warleigh, « The hustle: citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 7:2, 2000, p. 234.

rompre l'enclave bruxelloise, de tisser des liens avec d'autres membres et de se familiariser avec les conditions prévalant dans les divers pays⁷.

Conseils économiques et sociaux européens⁸

Il existe des conseils sociaux et économiques ou des organismes semblables dans de nombreux pays européens. Dans bien des cas, ils semblent réservés aux représentants des « partenaires sociaux » traditionnels (soit : les employeurs, les employés et le gouvernement), indissociables de la structure tripartite ayant cours en Europe de l'Ouest. L'Irlande fait exception à cette règle : en 1998, on a modifié le statut du *National Economic and Social Council* pour y intégrer le secteur bénévole et communautaire. Cinq personnes désignées par le secteur siègent désormais au sein du *Council*, avec les autres « partenaires sociaux » représentant les syndicats, les associations patronales et les organisations d'agriculteurs/de fermiers.

Même si, en Irlande, les organisations sectorielles sont bien structurées et s'il existe de nombreux organismes de coordination, le secteur est à évaluer la pertinence de la mise en place d'un (ou de plusieurs) organisme(s) cadre(s) appelé(s) à représenter officiellement l'ensemble du secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement affiche ses couleurs : qu'on opte pour un/plusieurs organisme(s), pourvu qu'il y en ait moins qu'à l'heure actuelle. Le secteur accuse une telle diversité qu'il est difficile de savoir qui représente qui. Résultat : comme c'est d'usage ailleurs dans le monde, le gouvernement suggère habituellement des candidats – des personnes dont la réputation n'est plus à faire et qu'il souhaite voir siéger au sein de groupes de travail (entre autres). Il semblerait, dès lors, que même si, en Irlande, le secteur bénévole et communautaire fait partie intégrante du « partenariat social », on continue à y être en butte au problème de sa représentativité à l'échelon national.

Nations Unies

À l'heure actuelle, le Conseil économique et social (ECOSOC) fait figure de leader, aux Nations Unies, en ce sens qu'il cherche à accroître la participation des ONG à ses délibérations. Le modèle qu'il a adopté prévoit diverses catégories de statut consultatif. Le Conseil a dressé une liste d'« organismes consultables » (organismes agréés qui ont prouvé leur représentativité en dévoilant au nom de qui ils parlaient et quels étaient leurs intérêts dans les processus de l'ONU) qui sont invités à déléguer des observateurs aux conférences et habilités à suggérer des points susceptibles de figurer à l'ordre du jour des conférences – points retenus lorsqu'ils sont jugés pertinents.

⁷ On trouvera des renseignements supplémentaires sur l'Union européenne et les ONG et sur les rapports entre les ONG et la Commission européenne dans *La Commission et les ONG : le renforcement du Partenariat*, document de discussion qu'on peut consulter à l'adresse suivante : www.europa.eu.int/comm/secretariat_general.

⁸ Consulter les sites Web suivants : <http://www.nesc.ie>; <http://www.irlgov.ie/taoiseach/search/default.htm>; <http://www.dscfa.ie/dept/reports/volact.pdf>.

Bien que l'ECOSOC ait pris ces modestes mesures pour assurer la participation directe des ONG, il n'existe pas de mécanisme apte à faciliter les processus supranationaux – qui exigeraient des modes d'approbation ou de ratification officielle. À ce chapitre, les institutions de l'ONU demeurent en grande partie attachées à un principe opérationnel : elles s'attendent à ce que le secteur bénévole fasse surtout porter ses efforts au niveau national et influe de la sorte sur les vues, les prises de position et les interventions de leurs gouvernements respectifs à l'ONU.

Cela ne vient nullement amoindrir l'importance de la participation des ONG aux processus officiels et parallèles – participation qui a constitué une particularité de chacun des sommets de l'ONU au cours des années 90 : Rio de Janeiro (environnement et développement), Copenhague (développement social) et Beijing (Quatrième Conférence mondiale sur les femmes).

Expériences canadiennes

Coopération des ONG à l'échelon national

Dans certains dossiers – conventions et déclarations internationales –, des ONG canadiennes ont collaboré à l'élaboration de la position du gouvernement du Canada; on ne peut toutefois pas trouver d'exemple de participation collective dûment avalisée par une vaste gamme d'organisations ou par leurs membres. Plus souvent qu'autrement, de telles démarches sont le fait de quelques représentants qui mettent à profit leurs connaissances, leur savoir-faire, les résultats de recherches ou leurs perceptions des vues des membres; elles ne font pas suite à une démarche d'approbation/de consultation ponctuelle auprès des membres.

Des ONG se sont déjà regroupées pour intervenir dans des enjeux stratégiques particuliers – ALENA, réforme constitutionnelle, réforme des programmes sociaux, etc. D'ordinaire, leur collaboration visait surtout des stratégies d'intervention plutôt que l'adoption d'une position stratégique unique bien campée. Une coalition se formera pour défendre/contester une initiative et, dans cette optique, ses membres conviendront de cheminer de concert pour étoffer leur intervention. Là encore, des contraintes de temps et de ressources empêcheront souvent de faire approuver/ratifier les prises de position par les membres.

Initiatives sectorielles et régionales

Un rapide coup d'œil aux récentes initiatives subsectorielles et régionales au Canada est éloquent : on y gagnerait sans doute davantage à examiner certaines d'entre elles qu'à nous pencher sur d'éventuels exemples de coopération à l'échelle du secteur. Les leçons à dégager d'un tel examen seront vraisemblablement plus pertinentes si on pense à structurer la *voix* du secteur que si on s'arrête expressément à l'approbation de l'Accord *en soi*. On fait état, ci-dessous, des derniers développements concernant le Conseil des

organismes de bienfaisance en santé du Canada et de l'initiative du secteur bénévole et communautaire au Manitoba.

Conseil des organismes de bienfaisance en santé du Canada

Créé officiellement en juin 2000, le Conseil – qui représente les organismes nationaux de bienfaisance en santé – s'est développé graduellement. Les organismes nationaux de bienfaisance en santé ont convenu de son caractère indispensable au fil de quatre tables rondes annuelles – dont la première s'est tenue en 1998 à l'initiative de la Société canadienne du cancer et de la Fondation des maladies du cœur du Canada. Une campagne de recrutement aidant, 36 organismes nationaux de bienfaisance avaient adhéré au Conseil en date du printemps 2001. Dans l'intervalle, on avait élaboré, puis adopté une structure de gouvernance et un ensemble de politiques dans le cadre d'un processus itératif. Mettant à profit les services de secrétariat offerts par les ONV et un financement partiel accordé par Santé Canada, on a préparé un certain nombre de documents de discussion et de cahiers de consultation qu'on a fait parvenir aux organismes nationaux de bienfaisance en santé avant les réunions, documents qui ont fait l'objet de discussions et sur lesquels on s'est entendu lors des réunions. Ainsi, le Conseil a opté pour les mécanismes de gouvernance suivants :

- un conseil d'administration de neuf personnes;
- un même statut accordé à chaque organisme membre du Conseil (tous détiennent un droit de vote – notons, toutefois, qu'on privilégie fortement le consensus);
- la préparation de rapports minoritaires (lorsque la situation le justifie);
- un barème de frais d'affiliation, ceux-ci étant fonction des recettes d'exploitation des organismes membres;
- un exercice annuel d'établissement des priorités (tables rondes).

Il est possible de tirer à tout le moins des enseignements préliminaires des premières expériences du Conseil des organismes de bienfaisance en santé du Canada :

- les organismes de bienfaisance qui ont pris part aux premières tables rondes se sont surtout employés à cerner clairement leurs objectifs communs et à les enrichir;
- depuis le tout début, on a tenu compte des différences (taille des groupes) et des efforts de collaboration déployés dans le passé par les diverses catégories d'organismes (regroupement qui est fonction de la taille de ceux-ci). Exemple de résultat : chacune des catégories (petits, moyens et gros groupes) compte trois représentants au sein de l'organe directeur du Conseil;
- on a toujours associé à l'initiative des employés et des bénévoles seniors;
- dans le cadre du processus itératif de formulation des politiques de gouvernance, on peut soumettre des projets de document aux conseils des divers organismes de bienfaisance.

Initiative du secteur bénévole et communautaire du Manitoba

L'expérience du Manitoba est encore trop récente pour qu'on puisse espérer en tirer des leçons définitives ou une liste des choses à faire ou à ne pas faire – phénomène encore plus évident, sans doute, que dans l'exemple susmentionné. Lorsqu'il a entrepris son

processus de planification, en 1999, le Centre de bénévolat de Winnipeg a mis en branle un ambitieux processus d'organisation dans le but de coordonner les interventions du secteur; il est arrivé à la conclusion qu'il était temps de chercher à mettre sur pied une initiative générale apte à insuffler plus de cohérence au secteur dans la province. Il a réuni un certain nombre d'organismes cadres clés – Conseil de planification sociale de Winnipeg, Centraide, *Arts Stabilisation Council*, *Winnipeg Foundation*, etc. – qui ont accepté de mener collectivement une initiative.

À l'été 2001, la province a été le siège d'un processus approfondi de consultation, de recherche, de visualisation collective et d'identification d'objectifs, de défis et d'obstacles communs. Le processus s'est assorti de démarches de sensibilisation – dans le cadre d'une série de groupes de travail – axées sur tous les niveaux administratifs, le monde des affaires et les syndicats. À Winnipeg, on commence à voir apparaître des groupes de référence qui s'articulent autour d'un éventail de principes organisationnels souples – ensemble des personnes handicapées, Autochtones, francophones, services de santé, services sociaux, etc. Ailleurs dans la province, on adopte une approche dite géographique pour procéder aux consultations et prendre le pouls des intéressés. Les efforts actuels devraient atteindre leur point culminant lors d'un congrès d'orientation prévu pour l'automne 2002.

On note des ressemblances frappantes avec le Conseil des organismes de bienfaisance en santé du Canada :

- ici aussi, quelques organismes cadres clés du secteur jouent un important rôle de *catalyseurs* et d'animateurs;
- des cadres supérieurs et des porte-parole chevronnés du secteur bénévole et communautaire assument le leadership de l'initiative;
- la première mesure a consisté en la mise en place d'un comité directeur des leaders – comité qui s'est surtout employé à cerner une vision, des principes, un plan d'action et des objectifs communs; si les gouvernements appuient la démarche, celle-ci n'en demeure pas moins une initiative du secteur bénévole et communautaire;
- on assiste à l'émergence de réseaux – comme ce fut le cas au Québec – qui sont fonction de critères géographiques ou, encore, qui s'articulent autour de sous-secteurs ou de sous-groupes de population.

Québec

Au Québec, les groupes d'action communautaire autonomes font pression depuis plus de dix ans en faveur d'une reconnaissance stratégique officielle du rôle et de l'autonomie du secteur.

En 1995, on créait le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (SACA), qui devait aider les organismes communautaires à avoir accès aux ressources gouvernementales et conseiller le gouvernement au regard des relations avec le secteur. D'un commun accord, on a mis en place un comité consultatif du Secrétariat – comité qui compte des représentants choisis uniquement par le secteur communautaire en fonction de critères basés sur la représentation sectorielle. En fait, la composition du comité et le

processus de sélection ont été avalisés par le secteur dans le cadre d'une assemblée panprovinciale qui s'est tenue en novembre 1996 – y assistaient plus de 125 personnes représentant les organismes membres de 20 groupes cadres sectoriels et multisectoriels⁹. Au cours de cette réunion, on a adhéré à une déclaration formulant un ensemble de principes (déclaration devant servir de balise au comité consultatif lors des négociations avec le gouvernement).

Au cours des années qui ont suivi, on a cherché à maintes reprises à ébaucher une politique; le gouvernement en a rédigé une version préliminaire qu'il a publiée, en 1999, après six mois de tentatives infructueuses d'élaboration de la part d'un groupe de travail formé de représentants ministériels et de représentants du secteur bénévole et communautaire. Cette version s'est attirée les foudres du secteur. Une deuxième version de la politique, diffusée au printemps 2000 sans avoir été soumise aux membres du comité consultatif du SACA – elle était encore le fait du gouvernement – a servi de base aux consultations menées par M. Gérald Larose à l'automne 2000.

Après la parution du rapport Larose – rapport remis au gouvernement –, les membres du comité consultatif du SACA ont sollicité des rétroactions de leurs réseaux sectoriels. À la suite des commentaires qu'ils ont recueillis, ils ont couché sur papier une série de préoccupations et ont formulé des recommandations en vue d'une modification de la politique.

Au printemps 2001, le gouvernement publiait une nouvelle version de la politique. Les membres du comité consultatif se sont réunis et ont formulé une résolution proposant l'acceptation de cette politique, sous réserve de l'ajout d'une série d'engagements supplémentaires de la part du gouvernement. On a fait circuler la résolution dans tout le secteur et on l'a inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée provinciale qui s'est tenue vers la fin mai – les porte-parole étaient invités à s'y présenter dûment habilités à voter par leurs organismes respectifs. Au cours du vote officiel (29 et 30 mai), l'assemblée provinciale a adopté l'approbation conditionnelle de la politique. À la fin juin, le gouvernement provincial n'avait toujours pas répondu.

Le comité consultatif de la SACA a mis en branle un dialogue permanent avec ses réseaux sectoriels, réseaux qu'il a d'ailleurs constamment mis à contribution. Résultat : sa légitimité et sa représentativité reposent sur des bases solides. Les réseaux organisationnels du Québec sont vigoureux; ils se chevauchent d'un secteur à l'autre et d'une région géographique à l'autre, ce qui facilite passablement la circulation de l'information et l'obtention de rétroactions de la part du secteur.

⁹ L'annexe 1 contient des détails supplémentaires ainsi qu'une liste des organismes cadres sectoriels et multisectoriels.

Pratiques exemplaires

On ne peut, à partir des recherches/analyses sous-tendant le présent document, recommander un processus ou un modèle unique de ratification/d'approbation de l'Accord par le secteur bénévole et communautaire. Il est toutefois possible de dégager, de l'expérience acquise ailleurs, certaines pratiques exemplaires susceptibles d'être pertinentes au regard de deux volets : l'acceptation de l'Accord, et une meilleure cohésion/cohérence au sein du secteur. (Ces pratiques exemplaires sont résumées à l'annexe 2.)

1. *Il vaudrait mieux parler d'adhésion que de ratification*

On n'a trouvé aucun exemple pertinent de processus de ratification officielle. Compte tenu du contexte de l'Accord – la réalité canadienne –, il serait préférable d'envisager un *signal*/ou un processus d'adhésion plutôt qu'une ratification formelle. L'Accord n'aura aucun statut juridique : il demeurera plutôt un énoncé de vision/principes. Les membres du secteur qui prennent part à la Table conjointe ne sont ni mandatés officiellement, ni habilités à agir.

2. *La légitimité, l'adéquation et l'adaptabilité apparentes des processus de consultation préalable du secteur influenceront sur l'acceptation de l'Accord*

On devra chercher à atteindre deux objectifs lorsqu'on tiendra des séances de consultation au pays. Un : il faudra consigner et analyser les perspectives/suggestions relatives aux changements et aux améliorations; deux : il faudra impérativement, et cet élément se révélera peut-être plus significatif encore, analyser les réactions à la lumière du sens général qui s'en dégage et vérifier si on dispose d'un niveau d'appui global suffisant au regard de l'Accord. En supposant que tel est le cas (Accord bénéficiant d'un niveau d'appui adéquat), les membres de la Table conjointe pourront tenter de réagir aux suggestions/critiques et faire rapport globalement des résultats de leurs réflexions et travaux ultérieurs.

3. *La conclusion de l'Accord devra s'assortir d'engagements clairs et bien articulés au regard d'activités de suivi de la mise en œuvre*

D'après l'expérience vécue dans le cadre des concordats au Royaume-Uni, il importe de tenir l'approbation de l'Accord pour un jalon d'un processus – processus qui met un terme à certaines activités/phases du travail mais qui en amorce d'autres. Dans des circonstances similaires, l'Accord pourrait faire l'objet d'une vaste diffusion (par voie d'affichage électronique, par exemple); on pourrait aussi songer à inviter les organismes du secteur à communiquer en permanence leurs commentaires/points de vue. On ne saura assurer la valeur/viabilité de la démarche que si l'on charge une entité permanente de recueillir les réactions et de veiller à ce qu'on les intègre aux processus continus de contrôle, de mise en œuvre et d'établissement de liens. À l'été 2001, l'ébauche de l'Accord contenait des dispositions prévoyant un processus permanent et des structures organisationnelles appropriées pour donner suite à l'Accord.

4. *Il ne faudrait pas sous-estimer le leadership que peuvent manifester les membres de la Table conjointe pour ce qui touche à l'approbation de l'Accord*

Une fois qu'on aura tenu des consultations adéquates, analysé correctement le niveau de soutien global, réagi – d'une façon ou d'une autre – aux suggestions et mis en place les plans relatifs aux prochaines étapes (communication sur une vaste échelle, par exemple), les membres du secteur siégeant à la Table conjointe devraient miser sur leur propre crédibilité pour susciter l'adhésion à l'Accord; les efforts initiaux consentis pour s'assurer qu'ils représentaient l'ensemble des intérêts, des régions et des *expériences* du secteur devraient leur faciliter la tâche à cet égard.

Même si une telle adhésion ne pourra jamais être tenue pour une approbation engageant l'ensemble du secteur bénévole et communautaire du Canada, elle peut être jugée suffisante/légitime si on a assimilé l'Accord à un jalon d'un processus permanent – comme ce fut le cas en Angleterre. Les membres de la Table conjointe pourraient avaliser l'Accord, faire rapport globalement au secteur sur la façon dont on a réagi aux commentaires et sur le déroulement des futures étapes de mise en œuvre.

5. *Il faudrait passer par les réseaux d'organismes existants à l'échelon national pour recueillir des réactions et évaluer le niveau de soutien (dans le but de renforcer les processus de consultation à l'échelle régionale)*

Il est difficile de formuler des conseils concluants quant à l'ampleur de l'éventuelle mise à contribution des réseaux existants et des consultations régionales pour ce qui touche au processus de l'Accord; de part et d'autre, on pourrait sans doute invoquer des arguments *positifs* et *négatifs*.

Au Canada, il n'existe pas d'organisme chapeautant le secteur bénévole et communautaire, mais on trouve des organismes cadres fédérés, affiliés et individuels. L'expérience québécoise tend à démonter les avantages du recours à de tels réseaux – là où ceux-ci existent. Parallèlement, toutefois, les événements pertinents de l'Union européenne font ressortir les difficultés inhérentes à une telle démarche, les diverses parties prenantes étant susceptibles d'entrer en lutte pour devenir réellement représentatives. Globalement, toutefois, on semble avoir progressé passablement au pays, ces dernières années, dans la démarche visant à permettre au secteur/aux sous-secteurs de se poser en leaders; cela étant, les cheminements suivis dans l'Union européenne perdent vraisemblablement de leur pertinence.

On peut tirer l'enseignement suivant de l'expérience du Conseil des organismes de bienfaisance en santé du Canada : un énoncé de buts communs clairement formulés et une discipline suffisante pour se consacrer d'abord et avant tout à leur réalisation peut jouer sur l'essor d'un nouvel organisme cadre. Demander aux alliances/réseaux de prendre une part active à l'Accord peut déborder passablement des buts communs; cela pourrait même influencer négativement sur les efforts qu'ils consentent pour créer des organismes vigoureux.

À tout prendre, notre analyse nous laisse entendre qu'il faudrait ajouter aux consultations régionales en nous entretenant de l'Accord avec les réseaux/organismes cadres nationaux;

si des différences significatives s'imposaient – par rapport aux opinions/réactions recueillies au cours des consultations régionales –, il faudrait leur accorder une attention particulière au cours du suivi postconsultations.

6. *Il ne faut pas miser sur les réseaux/organismes cadres nationaux pour servir de vecteurs d'adhésion à l'Accord*

Au Canada, quelles que soient les circonstances, il serait probablement contre-indiqué de demander tardivement aux organismes cadres nationaux et à leurs réseaux d'être le fer de lance d'une démarche distincte d'approbation si les consultations préalables se sont inscrites dans une optique régionale.

7. *Il faudrait accorder une attention spéciale aux caractéristiques du secteur bénévole et communautaire du Canada lors du processus de conception (région, taille, etc.)*

On a tenu compte des diversités régionales au moment de concevoir le processus de consultation de l'Accord. D'une façon ou d'une autre, il faudrait également prendre en considération la taille des organismes dans les processus de consultation et de mise en œuvre – fort des enseignements tirés de l'expérience du Conseil des organismes de bienfaisance en santé du Canada. D'après notre analyse, il conviendrait aussi d'associer à la fois des employés et des bénévoles seniors du secteur bénévole et communautaire aux processus actuels et permanents. En fait, d'autres éléments de la diversité canadienne doivent être intégrés à tous les processus.

Annexe 1

Organismes cadres sectoriels et multisectoriels au Québec

Le mouvement communautaire autonome du Québec est bien organisé, tant sous l'angle des réseaux sectoriels et multisectoriels que sous celui des organismes cadres. Lorsque le gouvernement a annoncé la création du SACA, en 1995, il a donné, aux 20 réseaux et organismes cadres, l'impulsion voulue pour unir leurs forces, pour décider de créer un comité consultatif et pour convoquer une assemblée qui adopterait une approche concertée.

Le comité consultatif du SACA compte des représentants des 20 réseaux/organismes cadres – il s'agit, en règle générale, des directeurs administratifs des réseaux/organismes cadres.

C'est par l'intermédiaire des réseaux/organismes cadres qu'on a invité, en 1996, 1998 et 2001, les quelque 125 organismes individuels à envoyer des représentants aux assemblées provinciales.

Le comité consultatif compte des représentants des organismes cadres sectoriels et multisectoriels suivants.

Regroupements multisectoriels

- Coalition des tables régionales des organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ)
- Table des fédérations et organismes nationaux en éducation populaire autonome
- Table des regroupements d'organismes communautaires et bénévoles, santé et services sociaux
- Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)

Regroupements sectoriels

- Secteur action bénévole
Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
- Secteur alphabétisation populaire
Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ)

- Secteur Autochtones
Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
- Secteur communications
Fédération des TVC autonomes du Québec
- Secteur consommation
Fédération des ACEF
- Secteur défense des droits
Assemblée des travailleurs et travailleuses accidentés du Québec (ATTAQ)
- Secteur éducation à la solidarité internationale
Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI)
- Secteur environnement
Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
- Secteur famille
Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
- Secteur femmes
Association féminine d'éducation et d'action sociale de la région de Québec
- Secteur jeunes
Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)
- Secteur logement
Regroupement des comités de logements et associations des locataires du Québec
- Secteur loisirs
Conseil québécois du loisir (CQL)
- Secteur personnes handicapées
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
- Secteur réfugiés, personnes immigrantes et communautés ethnoculturelles
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCMR)

Annexe 2

Résumé des pratiques exemplaires

1. *Il vaudrait mieux parler d'adhésion que de ratification.*
2. *La légitimité, l'adéquation et l'adaptabilité apparentes des processus de consultation préalable du secteur influenceront sur l'acceptation de l'Accord.*
3. *La conclusion de l'Accord devra s'assortir d'engagements clairs et bien articulés au regard d'activités de suivi de la mise en œuvre.*
4. *Il ne faudrait pas sous-estimer le leadership que peuvent manifester les membres de la Table conjointe pour ce qui touche à l'approbation de l'Accord.*
5. *Il faudrait passer par les réseaux d'organismes existants à l'échelon national pour recueillir des réactions et évaluer le niveau de soutien (dans le but de renforcer les processus de consultation à l'échelle régionale).*
6. *Il ne faut pas miser sur les réseaux/organismes cadres nationaux pour servir de vecteurs d'adhésion à l'Accord.*
7. *Il faudrait accorder une attention spéciale aux caractéristiques du secteur bénévole et communautaire du Canada lors du processus de conception (région, taille, etc.).*