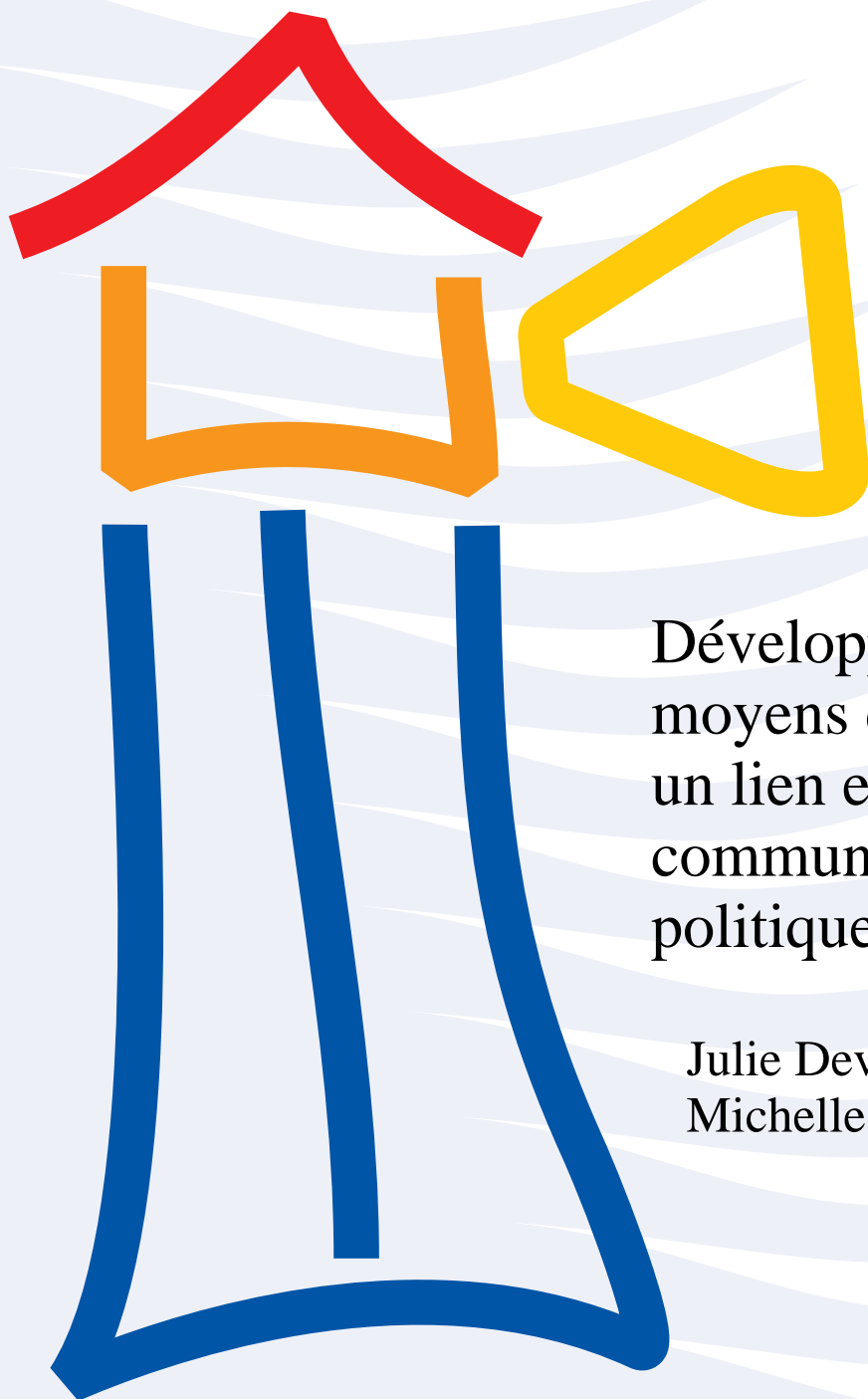


Direction générale de la santé de la population et de la santé publique

Région de l'Atlantique



Développement des
moyens d'action : Établir
un lien entre l'expérience
communautaire et la
politique gouvernementale

Julie Devon Dodd et
Michelle Hébert Boyd

**Développement des moyens d'action : Établir un lien entre
l'expérience communautaire et la politique gouvernementale**

Julie Devon Dodd et Michelle Hébert Boyd

Direction générale de la santé de la population et de la santé publique
Bureau régional de l'Atlantique
Santé Canada

Octobre 2000

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de Santé Canada.

Also available in English under the title *Capacity Building: Linking Community Experience to Public Policy*.

Il est interdit de reproduire ce document à des fins commerciales, mais sa reproduction à d'autres fins est encouragée, à condition que la source soit citée. Prière d'en indiquer la source comme suit :

Développement des moyens d'action : Établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale (2000). Produit par Julie Devon Dodd et Michelle Hébert Boyd pour la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, Bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada l'expérience communautaire et la politique gouvernementale (2000).

Pour obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec :
Le bureau régional de l'Atlantique
Direction générale de la santé de la population et de la santé publique
Santé Canada
1505, rue Barrington, bureau 1802
Halifax (N.-É.) B3J 3Y6
Téléphone : (902) 426-2700
Télécopieur : (902) 426-968
Courriel : pphaltantic-spspatlantique@hc-sc.gc.ca
Site Web : www.spsp-atlantique.ca

©SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA (2001),
représentée par le ministre de la Santé.

TABLE DES MATIÈRES

COMMENT UTILISER LE PRÉSENT DOCUMENT	v
DÉFINIR LA « POLITIQUE GOUVERNEMENTALE »	1
L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	3
Le processus traditionnel d'élaboration des politiques	3
Vers l'élaboration horizontale des politiques	4
DE LA CONSULTATION À LA COLLABORATION : LES PROCESSUS D'ÉLABORATION HORIZONTALE DES POLITIQUES	6
Créer des liens	6
DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION LIÉS À LA CRÉATION DE PROCESSUS GLOBAUX D'ÉLABORATION DES POLITIQUES	8
Développement des moyens d'action personnels liés à l'élaboration des politiques	8
Développement des moyens d'action communautaires liés à l'élaboration des politiques	10
Développement des moyens d'action des systèmes liés l'élaboration des politiques	12
ÉTABLIR UN LIEN ENTRE L'EXPÉRIENCE COMMUNAUTAIRE ET LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	14
Stratégies relatives au développement des moyens d'action personnels	14
Stratégies relatives au développement des moyens d'action communautaires	16
Stratégies relatives au développement des moyens d'action des systèmes	17
LE DÉFI	21
BIBLIOGRAPHIE	23

COMMENT UTILISER LE PRÉSENT DOCUMENT

Le document *Développement des moyens d'action : Établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale* est une ressource qui doit aider les fonctionnaires et la collectivité à établir le lien entre l'expérience communautaire et le processus d'élaboration des politiques. On y examine le mode traditionnel d'élaboration des politiques, ainsi que les occasions et les défis auxquels font face les collectivités et les systèmes qui s'efforcent de collaborer à la création de processus d'élaboration des politiques pratiques et globaux. En particulier, trois questions sont posées dans le présent document :

- Comment les responsables des politiques gouvernementales peuvent-ils mettre à profit l'expérience communautaire, et ce, à tous les niveaux du processus d'élaboration des politiques?
- Comment les citoyens et les collectivités peuvent-ils aller au-delà du lobbying en tant que groupes d'intérêts et s'engager, comme partenaires des représentants gouvernementaux et des responsables des politiques, à entamer un dialogue et résoudre les problèmes en commun?
- Comment les processus d'élaboration des politiques gouvernementales peuvent-ils contribuer au développement des moyens d'action dans tous les secteurs afin qu'ils collaborent à l'élaboration de politiques gouvernementales et d'une régie plus crédibles et plus globales?

Le présent document *Développement des moyens d'action : Établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale* fournit des idées quant à la manière :

- C de comprendre le processus d'élaboration des politiques gouvernementales
- C de mettre au point des moyens d'actions afin d'établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale
- C d'influer sur la politique gouvernementale.

L'établissement d'un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale peut aider à effectuer un revirement :

- C de collectivités qui se désintègrent
- C d'un sentiment d'aliénation par rapport au gouvernement
- C des problèmes sociaux non résolus

à :

- C des collectivités engagées et habilitées
- C une régie adaptable et accessible
- C une capacité améliorée de résoudre les problèmes entre les secteurs.

Le document *Développement des moyens d'action : Établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale* peut être utilisé pour atteindre les buts suivants :

- C accroître sa compréhension personnelle du processus d'élaboration des politiques;
- C se servir du document pour amorcer des discussions sur votre rôle au sein de la collectivité et votre rôle par rapport au gouvernement ou vice versa;
- C utiliser le document comme ressource pour aider les collectivités et le secteur public à déterminer leurs forces et les connaissances dont ils ont besoin pour influencer sur la politique gouvernementale.

Le présent document comprend des encadrés intitulés **Pensez-y**. Vous pouvez y avoir recours dans le cadre d'une réflexion personnelle ou d'une discussion de groupe pour vous aider à déterminer quel est votre rôle, ainsi que les défis et les points forts liés à la compréhension et à la création de la politique gouvernementale, et à la capacité d'avoir une influence sur cette dernière.

DÉFINIR LA « POLITIQUE GOUVERNEMENTALE »

Une politique est un principe directeur ou un plan d'action dont convient un groupe de personnes autorisées à l'appliquer. Les politiques gouvernementales sont destinées à toute la population ou à des groupes cibles précis. Tous les paliers de gouvernement ainsi que les collectivités telles que les commissions scolaires, les hôpitaux, les lieux de travail ou les organismes communautaires peuvent les créer. Les politiques gouvernementales sont élaborées à l'aide d'un processus de participation des citoyens, des responsables gouvernementaux et des représentants élus qui, idéalement, travaillent ensemble en vue d'établir un programme dans l'intérêt du public. Les politiques influent sur notre vie quotidienne, car elles en réglementent divers aspects comme l'emploi des pesticides sur les pelouses, les médicaments et les traitements que l'assurance-médicaments d'une province couvrira, ou la question de savoir si un employeur est tenu d'embaucher des femmes ou des membres des minorités visibles.

Les politiques reflètent généralement les systèmes de valeurs et les convictions des groupes qui les ont créées. Ces valeurs et ces convictions ne sont d'habitude pas partagées par tous les membres de la société; en fait, les valeurs ainsi que les politiques qui en découlent peuvent être directement en conflit avec ce qu'une collectivité donnée estime être son meilleur intérêt. Par exemple, un gouvernement pourra juger qu'il est nécessaire de mettre en oeuvre une politique visant à augmenter le prix des médicaments prescrits. Les personnes qui souffrent de maladie chronique et qui doivent prendre un grand nombre de médicaments dispendieux ne considéreraient probablement pas cette politique comme avantageuse pour elles.

Maintes personnes croient que seuls les plus puissants au sein de la société participent au processus d'élaboration des politiques. Les gens sont peut-être déconcertés par rapport au mode de décisions stratégiques et aux responsables de ces dernières, et estiment peut-être que la personne ordinaire est loin du processus décisionnel. En raison de ce manque de compréhension et des conflits de valeurs éventuels entre les collectivités et les responsables des politiques gouvernementales ainsi que d'un sentiment d'aliénation, les individus et les collectivités peuvent se sentir contrariés, en colère et privés de pouvoir.



Politique :
plan
d'action
dont convient un
groupe de personnes
autorisé à
l'appliquer.



Collectivité :
groupe de personnes
ou organismes qui
ont une géographie
commune (p. ex. :
collectivité du
secteur nord) ou une
identité commune (p.
ex. : collectivité de



Développement des
moyens d'action
communautaires :
renforcement de la
capacité des
personnes, des
groupes et des
systèmes à planifier,
élaborer, appliquer et

La politique publique influe sur la réaction et la réflexion de la société et du gouvernement quant aux enjeux qui ont un effet sur la santé et le bien-être des collectivités. Il est par conséquent essentiel que les collectivités apprennent à comprendre le processus d'élaboration des politiques. Il est également essentiel que les responsables des politiques apprennent à travailler avec les collectivités et à mettre à profit la connaissance, l'expérience et la diversité susceptibles de les aider à créer une meilleure politique gouvernementale.

Les collectivités veulent s'assurer que les responsables des politiques respectent leur expérience et leur connaissance. Pour leur part, les responsables des politiques veulent que le public leur fasse confiance et qu'il reconnaisse leur bonne volonté à l'égard du bien-être de la collectivité. L'écart entre les attentes de la collectivité et les intentions du gouvernement représente une occasion de mettre en commun les leçons apprises et les liens existants. L'établissement d'un lien entre l'expérience communautaire et la politique publique peut aider les citoyens, les collectivités et les responsables des politiques à régler des problèmes sociaux et des problèmes de santé complexes, tels que la situation des sans-abris, la pauvreté ou l'environnement sécuritaire. La compréhension du mécanisme d'élaboration de la politique gouvernementale est susceptible de permettre aux collectivités de mettre au point des moyens d'action en vue de travailler de concert avec les responsables des politiques et, ainsi, de trouver des solutions aux problèmes sociaux en apprenant à se servir de leur expérience et de leurs connaissances pour influencer sur le choix des questions que les responsables des politiques traitent.

L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

LE PROCESSUS TRADITIONNEL D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Dans le processus traditionnel d'élaboration des politiques, le lien entre les responsables des décisions et les citoyens est clairement défini. Il s'agit d'un processus vertical, dans le cadre duquel les décisions stratégiques sont prises d'en haut. Les citoyens et les collectivités ont peu de possibilités de faire des suggestions.

Dans le cadre du processus traditionnel, les intéressés jouent un rôle précis :

- C les représentants élus élaborent les politiques
- C les cadres supérieurs les interprètent et les communiquent aux intéressés
- C les gestionnaires les mettent en oeuvre, c'est-à-dire qu'ils dirigent, forment et surveillent d'autres personnes
- C les fournisseurs de services ou les travailleurs de première ligne informent le public et appliquent les politiques
- C le public fournit une rétroaction au sujet des politiques et préconise des changements.

Dans ce contexte, les citoyens et les collectivités participent rarement à la prise de décisions stratégiques. Au mieux, on leur offrira peut-être l'occasion de réagir aux décisions stratégiques déjà prises.

Au nombre des modes traditionnels de participation des citoyens ou des collectivités, on compte les suivants :

- C les élections
- C les référendums effectués par le gouvernement
- C les audiences législatives
- C les commissions royales
- C les sondages et les enquêtes sur l'opinion publique
- C les réunions municipales
- C les tables rondes sur les politiques
- C la préconisation du changement au moyen de pétitions, de manifestations, de campagnes épistolaires ou diverses autres stratégies.

Dans le système traditionnel d'élaboration des politiques, le gouvernement et les représentants élus « consultent » souvent les collectivités pour obtenir leur rétroaction quant à des politiques déjà en place. En outre, ils tiendront peut-être des audiences publiques ou des réunions municipales sur la

façon de traiter une question ou pour en apprendre davantage sur les préoccupations des citoyens et des collectivités. Cependant, ce processus traditionnel a provoqué des plaintes de la part de nombre d'entre eux, à savoir que ces consultations ne sont que des façades et ne leur permettent pas de contribuer de manière significative au processus. Ils estiment que, dans de nombreux cas, les responsables des politiques ont déjà pris leur décision avant de consulter le public, et ils ne savent souvent pas comment la rétroaction qu'ils ont fournie sera utilisée. Cette tension entre les responsables des politiques et les collectivités entraîne souvent un manque de confiance et une attitude de confrontation.

VERS L'ÉLABORATION HORIZONTALE DES POLITIQUES

[TRADUCTION] Les citoyens ne sont pas les ennemis de l'État; ils en sont la justification. Dans le cadre du nouveau consensus, la démocratie n'est pas un sport de spectateurs. Qui dit nouvelle démocratie dit participation des citoyens. C'est un voyage où l'on célèbre la diversité, où l'on négocie l'intérêt public, et où ont lieu des délibérations et un dialogue intenses. C'est un engagement. (Wyman, Miriam et coll., *Learning to Engage: Experiences with Civil Engagement in Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2000, pp. 75 et 76)

Au cours des dernières années, on a vu une diminution de la confiance dans le processus traditionnel d'élaboration des politiques. La société canadienne est diversifiée, et certains groupes ont été systématiquement exclus par ce processus. Les coupures et les modifications apportées au financement et aux programmes ont été davantage axées sur le travail entre les secteurs (niveau horizontal) pour que soient trouvées des solutions aux problèmes sociaux complexes. Les collectivités et les citoyens expriment davantage leur opinion que le gouvernement ne doit pas prendre de décision unilatérale quant aux moments, aux parties visées et aux moyens liés à la consultation. Les responsables des politiques et les collectivités ont entrepris de transformer le processus d'élaboration des politiques pour qu'il soit axé sur l'engagement des citoyens – processus caractérisé par la confiance mutuelle et le partage du pouvoir – plutôt que sur les consultations traditionnelles.

En février 1999, les gouvernements fédéral et provinciaux (sauf le Québec) ont signé l'Entente-cadre pour l'union sociale (ECUS). L'ECUS représente un désir croissant de la part des responsables des politiques et des collectivités à participer à des processus d'élaboration des politiques qui soient pratiques, globaux, transparents et coordonnés – à l'élaboration horizontale des politiques, dans le cadre de laquelle les renseignements sont mis en commun et les décisions prises entre les secteurs. Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont engagés à travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les travailleurs, et à donner l'occasion aux Canadiens de faire des suggestions pratiques au regard des politiques et des programmes sociaux. L'ECUS précise que les citoyens participeront à trois étapes

du processus : l'établissement des priorités, la prise de décision, et l'examen et l'évaluation des résultats. En bref, l'ECUS est, pour les responsables des politiques, un pas positif en ce qui a trait un processus d'élaboration des politiques plus global, coordonné et transparent.

Ce changement qui se traduit par une approche davantage concertée et horizontale quant à l'élaboration des politiques encourage toutes les parties à réfléchir et à tirer des leçons. Il favorise une orientation vers un terrain d'entente et reconnaît que les citoyens et les collectivités ont une connaissance et une expérience considérables à apporter au débat. Ainsi, au lieu de faire circuler une pétition et de la signer (une tentative traditionnelle de la collectivité visant à influencer sur les politiques), un groupe communautaire pourra présenter un document de politique au gouvernement, ou effectuer un travail de recherche communautaire et en présenter les résultats aux responsables des politiques. Au lieu d'inviter les membres de la collectivité à participer à une assemblée publique locale ou à la séance de consultation d'un comité législatif, les responsables gouvernementaux ou les représentants élus pourraient encourager la création d'associations de citoyens ou de cercles d'études qui permettraient aux citoyens et aux responsables des politiques de comprendre davantage une question donnée et leur donnerait l'occasion de mettre leurs connaissances, leur expérience et leurs opinions en commun. Les responsables gouvernementaux et les représentants élus sont ouverts et honnêtes quant à la façon d'utiliser les renseignements recueillis et invitent les citoyens et les collectivités non seulement à participer à la discussion, mais à aider à définir quels sont les enjeux à traiter et les processus qui seront utilisés.

Pour donner suite à un tel engagement, les collectivités, les responsables gouvernementaux, et les représentants élus doivent accroître leur capacité de travailler au niveau horizontal, à des fins d'information et pour créer une politique gouvernementale crédible et globale. Chaque secteur doit déterminer et évaluer ses convictions au sujet de la participation du public à l'élaboration des politiques, c'est-à-dire examiner sa compréhension du processus et le rôle que chacun joue actuellement. Il doit également déterminer quelle contribution chacun souhaiterait apporter. Les collectivités et les responsables des politiques doivent comprendre leurs propres capacités et respecter la contribution que les divers intéressés pourraient apporter au processus d'élaboration de la politique gouvernementale.

DE LA CONSULTATION À LA COLLABORATION : LES PROCESSUS D'ÉLABORATION HORIZONTALE DES POLITIQUES

Le travail au niveau horizontal signifie que les responsables des politiques et les collectivités s'engagent à travailler en collaboration entre les secteurs. Pour la plus grande part, c'est le gouvernement qui contrôle et amorce le processus traditionnel d'élaboration des politiques. Pour travailler au niveau horizontal, les responsables des politiques et les collectivités doivent travailler ensemble, et tenir compte des processus amorcés par les citoyens ainsi que permettre un engagement de part et d'autre. Par « engagement des citoyens », on entend les situations où les gouvernements ont pris l'initiative de faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques, y compris la clarification des valeurs, des principes et des résultats souhaités; « l'engagement mutuel » permet aux citoyens et aux responsables des politiques de délibérer entre eux et de communiquer de manière continue, chaque groupe contribuant à définir les enjeux et à choisir les mesures à prendre. L'engagement mutuel ou le travail au niveau horizontal signifie que les représentants du gouvernement et les responsables des politiques doivent accroître leur capacité de réagir aux citoyens et aux collectivités, et à s'assurer que leur travail est transparent et qu'ils en rendent compte. Pour leur part, les citoyens comme les collectivités doivent accroître leur capacité d'assurer plus efficacement l'engagement des responsables des politiques.

CRÉER DES LIENS

Pour relier l'expérience communautaire au processus d'élaboration des politiques, il faut établir des ponts. Certaines personnes ont l'expérience et les compétences liées au travail entre différents secteurs ainsi qu'au travail relatif à divers aspects du processus d'élaboration de la politique gouvernementale. On pourrait les appeler des « bâtisseurs de ponts », ces personnes qui peuvent aider à créer des liens entre les collectivités et les responsables des politiques. Les bâtisseurs de ponts les aident à communiquer, à tenir compte de leurs préoccupations respectives et à trouver un terrain d'entente.

Un bâtisseur de ponts pourra avoir travaillé dans un organisme communautaire par le passé, mais qui travaillent maintenant au sein d'un ministère gouvernemental – ce pourra être quelqu'un qui comprend l'expérience d'une collectivité en particulier et qui connaît le processus d'élaboration des politiques. Un bâtisseur de ponts travaille peut-être au sein d'un organisme communautaire et possède peut-être les compétences voulues pour comprendre l'élaboration des politiques, ainsi que la crédibilité nécessaire relativement au système lié à l'élaboration des politiques. Les bâtisseurs de ponts comprennent les besoins et les réalités des différents secteurs, et possèdent les compétences nécessaires pour établir des relations et des processus entre les secteurs.



Pensez-y...

Êtes-vous un bâtisseurs de ponts?

Votre organisme a-t-il accès à un bâtisseur de ponts?

Comment peut-on appuyer les bâtisseurs de ponts en vue d'établir des relations entre les secteurs et d'établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale?

DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION LIÉS À LA CRÉATION DE PROCESSUS GLOBAUX D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Par moyen d'action, on entend le pouvoir ou la capacité d'utiliser ses propres ressources pour atteindre des buts. Par développement des moyens d'action, on entend le renforcement de la capacité des personnes, des collectivités et des systèmes à planifier, élaborer, mettre en applications et conserver des approches efficaces sur le plan de la santé et sur le plan social.

Le développement des moyens d'action peut comprendre :

- C l'apprentissage de nouvelles compétences
- C la collaboration avec d'autres groupes ou d'autres secteurs afin de mettre en commun les connaissances et les ressources respectives
- C réforme des institutions
- C l'attribution directe des ressources (p. ex. : argent, personnel, locaux à bureaux ou expertise).


Le développement des moyens d'action d'un individu, d'une collectivité ou d'un système permet d'accroître leur capacité régler les conflits internes et d'acquérir les compétences nécessaires à de nouvelles initiatives. Cette force intérieure habilite l'individu ou la collectivité à travailler d'égal à égal avec d'autres collectivités ou d'autres systèmes en vue d'atteindre le but qu'ils ont en commun de régler les problèmes sociaux.

DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION PERSONNELS LIÉS À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Par moyen d'action personnel, on entend la capacité d'utiliser ses propres ressources en vue de réaliser des buts. Le développement des moyens d'action personnels comprend l'attitude, les compétences et les connaissances – y compris la connaissance liée à l'expérience et les relations interpersonnelles. Par moyen d'action personnel, on entend le pouvoir que possède et que peut utiliser chaque individu au regard des relations au sein des collectivités et des systèmes. De nombreuses personnes se servent de leur capacité personnelle à créer des liens entre les organismes communautaires et les systèmes gouvernementaux – il s'agit des bâtisseurs de ponts dont il a été question précédemment.

Une personne qui a mis au point des moyens d'action personnels dans le contexte de l'élaboration des politiques pourra être en mesure :

- C de comprendre la façon dont les décisions stratégiques sont prises
- C de reconnaître ses forces et ses faiblesses, et de connaître ou de déterminer ses limites
- C d'avoir de l'aptitude à communiquer, c'est-à-dire de savoir écouter, comprendre et s'affirmer
- C de résoudre les conflits afin d'atteindre les buts fixés et d'améliorer les relations
- C de respecter l'expérience et la diversité d'autrui
- C de planifier et d'évaluer les compétences en vue de comprendre les enjeux et les interventions stratégiques
- C de posséder de l'aptitude au leadership lorsqu'il s'agit de motiver autrui
- C de travailler en collaboration
- C d'avoir de la crédibilité dans sa collectivité et de connaître cette dernière.



Penses-y...

De quels moyens d'action personnels disposez-vous?

Quels moyens d'action voudriez-vous créer?

Quels moyens d'action voudriez-vous aider autrui à

Une partie importante du développement des moyens d'action personnels est de reconnaître l'importance du pouvoir – le vôtre, celui d'autrui ou celui des systèmes. On peut considérer de deux façons le pouvoir en tant qu'outil ou ressource permettant d'atteindre des buts et de créer des moyens d'action personnels : un outil de domination ou un outil de collaboration. Par domination, on entend l'usage du pouvoir *sur* autrui, c'est-à-dire que l'on utilise ou que l'on n'utilise pas les ressources dont on dispose, et ce, pour assurer le respect. Par collaboration, on entend l'usage du pouvoir *de concert avec* autrui, c'est-à-dire que l'on décide ensemble de la manière dont on utilisera les ressources et à quelles fins.

Tous ont du pouvoir et choisissent le moment et la façon de s'en servir. On peut avoir recours à de nombreux types de pouvoir pour influencer sur la politique gouvernementale, notamment :

- C l'autorité conférée par le titre d'un poste ou par la loi
- C l'usage de compétences et de connaissances portant sur le processus d'élaboration des politiques

- C le contrôle des ressources physiques comme l'argent, les bâtiments et le matériel
- C le recours aux récompenses et aux punitions
- C la capacité d'influencer autrui grâce à des valeurs solides et de fermes convictions.

Un aspect essentiel du développement des moyens d'action personnels est de comprendre votre pouvoir personnel. Le fait de savoir ce que vous pouvez personnellement influencer est essentiel si vous voulez être en mesure de comprendre le pouvoir que vous possédez au sein d'un groupe, ainsi que le pouvoir dont ce groupe dispose au sein d'un système. Par ailleurs, il est important de comprendre le pouvoir que possède autrui. Pendant que vous lisez le présent document, songez aux personnes qui ont le pouvoir de prendre des décisions stratégiques intéressant les enjeux qui vous sont importants. Souvent, une personne détiendra un pouvoir considérable en raison de sa position ou du titre de son poste, mais elle pourra assez mal l'exercer de manière efficace. Qui a le pouvoir d'inclure les collectivités aux processus conjoints d'élaboration des politiques visant les enjeux qui vous sont importants?



Pensez-y...

Quel pouvoir avez-vous lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale?

Exercez-vous le pouvoir à des fins de collaboration ou de domination?

Quelles situations diverses exigent que vous exerciez le pouvoir différemment (c.-à-d. en vue de dominer plutôt que de collaborer)?

DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION COMMUNAUTAIRES LIÉS À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Par moyen d'action communautaire, on entend la capacité d'une collectivité de déterminer, de mobiliser et de régler les problèmes sociaux et les problèmes de santé. La capacité d'une collectivité est directement reliée à sa capacité d'agir efficacement en vue d'influer sur les changements et de faire en sorte que les responsables gouvernementaux et les représentants élus entament un dialogue utile et commun au chapitre des politiques.

Par développement des moyens d'action communautaires, on entend le perfectionnement des connaissances, des compétences et des capacités de la collectivité, notamment :

- C la capacité de déterminer et de définir une question
- C la capacité de créer une vision relative à la façon de traiter cette question
- C la capacité de communiquer cette vision à autrui
- C la connaissance des structures gouvernementales ou non gouvernementales (les hôpitaux, par exemple) ainsi que des systèmes et du rôle qu'elles jouent par rapport au processus d'élaboration des politiques
- C la capacité de travailler en collaboration avec les autres secteurs en vue de déterminer les occasions d'intervention stratégique et les méthodes idéales afférentes
- C la connaissance des pratiques exemplaires visant à traiter une question particulière
- C la capacité de générer et d'utiliser divers types de renseignements en vue d'aider à déterminer quels sont les besoins, et de comprendre et communiquer les enjeux en cause, et d'évaluer les répercussions des politiques sur les interventions
- C la capacité d'avoir des alliés au sein d'autres secteurs, susceptibles d'aider à l'élaboration de stratégies devant influencer sur les politiques
- C la capacité de déterminer quels sont les renseignements les plus importants et de les présenter selon le format le plus utile pour les responsables des politiques
- C la capacité d'utiliser simultanément diverses approches afin d'influer sur les politiques (par exemple, générer des renseignements au moyen de la recherche communautaire, préparer des documents de politique, faire circuler des pétitions, et faire des présentations aux séances de consultation organisées par le gouvernement).



Pensez-y...

De quels moyens d'action votre organisme dispose-t-il?

Quels moyens d'action communautaires voulez-vous mettre au point?

Quels moyens d'action communautaires pouvez-vous aider autrui à mettre en place?

DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION DES SYSTÈMES LIÉS À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Par système, on entend une groupe d'organismes publics interdépendants, tels que le système de santé ou le système juridique. Par moyen d'action, on entend la capacité d'un système global de planifier, de surveiller et de régler les problèmes d'intérêt public. La capacité de fonctionnement de certains systèmes est plus élevée que celle d'autres, mais comme dans le cas des individus et des collectivités, tous les systèmes peuvent accroître leur capacité de répondre aux besoins et à l'expérience des collectivités, et ce, afin de créer une meilleure politique gouvernementale.

Par moyen d'action des systèmes, on entend notamment la capacité d'un système de réfléchir sur les renseignements provenant des collectivités et d'utiliser ces renseignements, et d'intégrer les leçons apprises aux nouvelles politiques, cultures et pratiques. Les systèmes qui n'y parviennent convenablement – ils sont inaccessibles aux collectivités, leur milieu de travail est hostile en ce qui a trait aux travailleurs, ou prennent, sans consultation, des décisions stratégiques – ne sont probablement pas devenus ainsi à cause d'une personne. Une personne qui se trouve en position de pouvoir peut refléter les convictions du système, mais la capacité de tout un système doit être améliorée pour assurer un changement véritable.

Au nombre des moyens d'action des systèmes, on compte comprennent les suivants :

- C engagement à faire participer les collectivités à toutes les étapes de création de la politique gouvernementale et de se servir des suggestions des collectivités de manière pratique et transparente
- C volonté d'accroître la confiance du public en encourageant des communications ouvertes et utiles.
- C connaissance des pratiques exemplaires les plus efficaces en matière de politiques lorsqu'il s'agit de régler une question particulière, et volonté de tenir compte de l'expertise des collectivités au chapitre des pratiques exemplaires
- C capacité et volonté d'évaluer les répercussions des politiques sur l'âge, la culture, les niveaux de revenus et divers autres facteurs; volonté d'utiliser des approches qui relient les secteurs et de considérer la personne dans sa globalité, la collectivité et l'environnement dans leur ensemble
- C aptitudes à l'animation à l'appui des processus de collaboration liés au travail entre les secteurs et hors des cloisonnements traditionnels existant au sein du gouvernement

- C capacité d'utiliser un langage simple et accessible pour clarifier et démystifier les politiques écrites
- C volonté d'intégrer des types d'expertise plus traditionnels (tels que les études épidémiologiques) à la recherche communautaire qualitative et quantitative
- C capacité de reconnaître les déséquilibres de pouvoir et de ressources entre les secteurs et engagement de les corriger.



Pensez-y...

Si vous travaillez au sein d'un système, de quels moyens d'action votre ministère dispose-t-il?

Quels moyens d'action relatifs aux systèmes voulez-vous créer?

Quels moyens d'action visant les systèmes pouvez-vous aider autrui à créer?

Comment votre ministère peut-il mettre au point de meilleures méthodes de travail entre les ministères gouvernementaux et les secteurs, afin de régler les questions au sein de toute la collectivité ?

ÉTABLIR UN LIEN ENTRE L'EXPÉRIENCE COMMUNAUTAIRE ET LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Dans la partie antérieure, nous avons examiné certains des moyens d'action que les citoyens, les collectivités et les systèmes doivent mettre au point pour être efficaces et travailler de manière horizontale, eu égard au processus d'élaboration des politiques. Dans la présente partie, nous nous penchons sur des exemples de moyens que peuvent prendre les citoyens, les collectivités et les systèmes pour démontrer leur capacité et leur engagement lorsqu'il s'agit de mettre au point des processus d'élaboration des politiques qui sont globaux, pratiques et transparents.

STRATÉGIES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION PERSONNELS

Comme on l'a indiqué à la partie antérieure, on entend par moyen personnel le pouvoir, les compétences et la capacité d'un individu d'établir des relations efficaces et de participer au processus d'élaboration des politiques entre les secteurs. Chacune des capacités énumérées à la partie antérieure peut être développée de nombreuses façons; en outre, l'engagement à mettre au point des moyens d'action personnels afin de travailler de manière horizontale peut être démontré au moyen de nombreuses stratégies diverses. Dans le tableau suivant, on relie les moyens d'action examinés à la partie antérieure aux stratégies visant à traiter les processus d'élaboration des politiques globales et pratiques.

Moyen d'action personnel	Stratégie relative au développement des moyens d'action personnels
<i>Capacité de reconnaître ses forces et ses faiblesses, de connaître ses limites et d'en établir</i>	<ul style="list-style-type: none">C Rechercher des occasions d'apprendre au sujet des politiques, du processus d'élaboration de ces dernières et des stratégies de participation.C Préciser sans détour quels sont ses intérêts, ses buts et ses limites.
<i>Habiletés en matière de communication</i>	<ul style="list-style-type: none">C Écouter de manière active et avec respect.C Acquérir des compétences en matière de recherche, de rédaction et de présentation.

Moyen d'action personnel	Stratégie relative au développement des moyens d'action personnels
<i>Capacité de résoudre les conflits afin d'atteindre les buts fixés et d'améliorer les relations</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Aborder les situations et les gens avec l'intention d'apprendre et de mettre en commun cet apprentissage. Ⓒ Créer des occasions d'écouter d'autres points de vue.
<i>Respect envers l'expérience et la diversité d'autrui</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Apprendre au sujet du rôle des systèmes et des collectivités relativement au travail lié à la politique gouvernementale. Ⓒ Rechercher des gens dont l'expérience et les antécédents sont différents avec qui travailler aux questions liées aux politiques.
<i>Aptitudes d'animateurs lorsqu'il s'agit de motiver autrui, et capacité de travailler en collaboration</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Acquérir de la confiance en soi et des compétences de leader en matière de motivation, c'est-à-dire transmettre votre vision à autrui, au sein de votre collectivité, et graduellement transmettre votre message à des niveaux croissants d'autorité. Ⓒ Rechercher des occasions d'acquérir des compétences intéressant le travail effectué en collaboration, au moyen de l'éducation permanente et de l'engagement auprès des groupes communautaires.

STRATÉGIES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D’ACTION COMMUNAUTAIRES

Les moyens d’action communautaire visant la participation utile au processus d’élaboration des politiques peuvent être reliés aux stratégies suivantes :

Moyen d’action communautaire	Stratégie relative au développement des moyens d’action communautaires
<i>Capacité de travailler de concert avec d’autres secteurs en vue de déterminer les occasions et les méthodes de collaboration stratégiques utiles</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Mettre sur pied des associations de citoyens ou des groupes d’étude afin d’encourager l’apprentissage, la discussion et la mise en commun de l’expérience de chaque partie intéressée, et ce, avant d’amorcer les discussions relatives aux politiques. Ⓒ Tirer profit des bâtisseurs de ponts et connaître les personnes qui peuvent établir des contacts pour vous.
<i>Capacité de déterminer les pratiques exemplaires afin de régler une question particulière</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Effectuer des travaux de recherche communautaire et assurer la liaison avec d’autres organismes susceptibles de s’intéresser à des questions semblables.
<i>Capacité de générer des renseignements visant à aider à déterminer les besoins, à comprendre et à communiquer les enjeux, et à évaluer les répercussions des politiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Établir un partenariat avec les organismes qui ont l’expérience de l’évaluation des besoins et la rédaction de documents de politique. Ⓒ Créer à l’intention des responsables des politiques des renseignements constructifs et bien documentés. Ⓒ Présenter des options et des conséquences, et justifier les mesures que vous recommandez en fonction de votre recherche.
<i>Connaissance des types de renseignements ou de formats que les responsables des politiques peuvent utiliser facilement</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Assurer la liaison avec un bâtisseur de ponts susceptible de vous aider à comprendre votre auditoire, et qui a le pouvoir de prendre des décisions stratégiques.
<i>Capacité de considérer plusieurs approches et de les utiliser simultanément afin d’influer sur les politiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Cibler divers types de stratégies et de mesures vers les bonnes personnes et les bons secteurs.

STRATÉGIES RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'ACTION DES SYSTÈMES

De maintes façons, les systèmes font face aux défis les plus importants lorsqu'il s'agit d'apprendre à travailler de manière horizontale. Pour la plupart des responsables gouvernementaux et des représentants élus, les processus traditionnels descendants de prise de décisions constituent la méthode normale en ce qui a trait à la création de politiques et le travail afférent. Les gouvernements ont manifesté leur volonté de collaborer lorsqu'ils ont créé l'Entente-cadre pour l'union sociale. Cependant, pour passer de la consultation à la collaboration, les gouvernements doivent s'engager à changer les processus d'élaboration des politiques. Les personnes qui travaillent au sein des systèmes doivent se poser les questions suivantes afin de déterminer leur niveau d'engagement :


- Comment décidons-nous de la façon et du moment de faire participer les citoyens et les collectivités au processus lié aux politiques?
- Sous quelles conditions faisons-nous participer les citoyens et les collectivités?
- Faisons-nous participer d'autres secteurs lorsqu'il s'agit de définir les enjeux et de concevoir le processus?
- Quelles décisions sont prises *avant* la participation du public?
- Quelles sont les décisions qui restent à discuter?
- Comment utilisons-nous des suggestions provenant d'autres secteurs? Expliquons-nous clairement, au début du processus, comment s'en sert-on?
- Agissons-nous de manière transparente – facilitons-nous la tâche des autres secteurs lorsqu'ils doivent obtenir des renseignements auprès de nous?

Les stratégies des systèmes visant à établir un lien entre l'expérience communautaire et l'élaboration de la politique comprennent les suivantes :

Moyen d'action des systèmes	Stratégie relative au développement des moyens d'actions des systèmes
<p><i>Engagement à se servir des suggestions de la collectivité de manière utile et transparente</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clarifier les domaines où les collectivités peuvent participer au processus d'élaboration des politiques. • Inclure les collectivités au début du processus et s'assurer qu'elles ont l'occasion d'aider à établir le programme concernant les discussions sur les politiques. • Fournir des subventions de formation aux organismes qui souhaitent mettre au point des moyens d'action en vue de participer au processus lié aux politiques. • S'assurer de jouer des rôles d'intérêt public utiles au sein des groupes ou des conseils consultatifs. • Reconnaître que les collectivités sont en mesure d'amorcer et d'achever leurs propres processus sans la participation directe des gouvernements et que les renseignements générés par ces processus ont de la valeur et du mérite. • Au début de tout processus, expliquez clairement et ouvertement comment les suggestions seront utilisées et les renseignements générés, mis en commun. • S'engager à ne prendre des décisions stratégiques qu'à la fin du processus et tenir compte de toute suggestion provenant des collectivités.

Moyen d'action des systèmes	Stratégie relative au développement des moyens d'actions des systèmes
<i>Capacité de communiquer ouvertement et de manière uniforme</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ S'assurer que les renseignements sont mis en commun de diverses manières, pour qu'ils soient accessibles à un public varié (p. ex., au moyen de serveurs de listes, bulletins, d'envois, d'avis, de sites Web, de publicités, etc.). Ⓒ Les gouvernements doivent intégrer aux plans de travail et aux rapports annuels des dispositions touchant les activités de délibérations et celles qui bâtissent la confiance, pour faire en sorte que ces gouvernements soient clairement responsables de leurs engagements en ce qui a trait à l'augmentation de la participation des citoyens et des collectivités. Ⓒ Mettre en commun des renseignements, bien à l'avance des décisions stratégiques. Ⓒ Faire participer les collectivités à la création et à l'examen des documents.
<i>Connaissance des pratiques exemplaires afférentes aux politiques qui sont les plus efficaces lorsqu'il s'agit de régler une question particulière, et volonté de tenir compte de l'expertise des collectivités au chapitre des pratiques exemplaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître les occasions, pour les collectivités, de mettre en commun leur expertise, c'est-à-dire encourager la création de documents de politique et de déclarations de principes, ainsi que la mise en place de groupes d'étude et de consultations pratiques. Ⓒ Explorer les modèles actuels qui comprennent manifestement la participation de tous les secteurs à une communication continue.
<i>Capacité et volonté d'évaluer les répercussions des politiques par rapport au sexe, à l'âge, à la culture, aux niveaux de revenus et à divers autres facteurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Rechercher la représentation de collectivités diverses. Ⓒ Rechercher des secteurs et des groupes nouveaux avec lesquels travailler. Ⓒ Élaborer des outils et des processus touchant l'analyse de l'effet des politiques sur ces facteurs.

Moyen d'action des systèmes	Stratégie relative au développement des moyens d'actions des systèmes
<p><i>Aptitudes d'animateur à l'appui des processus de collaboration visant le travail entre les secteurs et le travail hors des cloisonnements traditionnels qui existent au sein du gouvernement</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Fournir au personnel une formation en animation. Ⓒ S'assurer que le processus lié aux politiques est d'une durée suffisante pour permettre un débat, un apprentissage et des commentaires utiles. Ⓒ Faire en sorte que les horaires soient souples et les lieux, accessibles et neutres. Ⓒ S'assurer que le personnel possède des ressources adéquates lorsqu'il s'agit de faciliter les processus entre les secteurs.
<p><i>Volonté d'intégrer de plus nombreux types d'expertise traditionnels (comme les études épidémiologiques) à la recherche communautaire qualitative et quantitative</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ⓒ Recueillir et analyser les résultats de la recherche communautaire et fournir un financement visant la recherche communautaire qualitative et quantitative.



Pensez-y...

Quelles mesures doivent être prises au sein de votre système pour améliorer la collaboration entre secteurs?

Que pouvez-vous faire au sein du système pour établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique gouvernementale?

LE DÉFI

De nombreuses personnes font preuve de cynisme face au processus d'élaboration des politiques. Elles éprouvent un sentiment d'aliénation par rapport à ce processus et ne croient pas pouvoir contribuer de manière pratique au changement social. Cependant, c'est là chose possible. Il faut d'abord englober les connaissances, les compétences, l'expérience, l'énergie et le potentiel liés au changement qui existent déjà au sein de nos collectivités et de nos organismes, et mettre au point des moyens d'action entre les secteurs, en vue d'agir ensemble.

Ce changement ne peut se faire sans efforts assidus en ce qui regarde le développement de ces moyens d'action. Nous devons créer des processus qui permettront et favoriseront une participation mutuelle utile, et ce, à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques. Il est nécessaire de créer des structures qui sont axées sur les citoyens et qui ont une approche holistique lorsqu'il s'agit de régler des questions concernant la santé et le bien-être social. Il faut reconnaître que la création d'une politique gouvernementale n'appartient pas qu'aux personnes ayant du pouvoir ou de l'influence; la participation pratique à la création des politiques constitue une responsabilité et un droit pour tous les secteurs et pour chaque personne.

Pour réussir à établir un lien entre l'expérience communautaire et l'élaboration de la politique gouvernementale, il faudra que les éléments suivants soient présents, éléments qui seront également des preuves de succès :

- C développement communautaire – les collectivités déterminent leurs forces et leurs ressources et s'appuient sur elles, et expriment leurs préoccupations de manière efficace.
- C gouvernement responsable – les gouvernements recherchent la participation des collectivités à l'élaboration et à la planification des politiques, et effectuent leur planifient en collaboration avec les collectivités afin de mettre le pouvoir et les responsabilités en commun.
- C diversité sociale et culturelle – les gouvernements reconnaissent la nécessité de l'équité quant à la prestation de services, et tous les secteurs établissent des relations qui respectent la diversité et l'englobent.
- C développement économique – les collectivités habilitées créent une richesse à l'échelle locale et influent sur les forces économiques externes; et les gouvernements corrigent les déséquilibres concernant le pouvoir financier, c'est-à-dire qu'ils affectent des ressources en vue de permettre à tous les secteurs de participer aux processus liés aux politiques.

- C infrastructure – les ressources visant à appuyer le développement communautaire et à améliorer la capacité des collectivités de créer richesse et bien-être.
- C gestion de l'environnement et des ressources naturelles – améliorer l'environnement, protéger les environnements naturels et corriger la dégradation qu'ils ont subie.

Cet aperçu de ce que pourrait être le succès reflète la nécessité des approches holistiques relativement au bien-être social et aux processus d'élaboration des politiques. La complexité des enjeux et les nombreux participants démontrent la nécessité de se doter de processus communs.

Il est possible d'obtenir des exemples d'approches holistiques communes. La connaissance de la politique, de la collectivité et du développement organisationnel existe. Les ressources abondent pour ce qui est de l'acquisition de compétences en matière de communication, de résolution de problèmes et de collaboration.

Le défi des collectivités est mettre au point des moyens d'action visant à contribuer aux processus liés aux politiques. Pour les systèmes et les responsables des politiques, les défis consistent notamment à considérer et à reconnaître l'expérience communautaire, à élaborer des processus touchant les politiques qui permettent aux collectivités à toutes les étapes de ces processus, et qui considèrent et respectent tous les individus lorsqu'il s'agit de dialoguer pour trouver des solutions. Les systèmes et les responsables des politiques doivent avoir la capacité d'écouter les collectivités et de mettre leur contribution à profit. Tous les secteurs doivent travailler ensemble à créer des approches pour se pencher sur les questions qui influent sur la santé et le bien-être de toute la société.

BIBLIOGRAPHIE

ABELE, Frances et coll., *Talking With Canadians: Citizen Engagement and the Social Union*, Ottawa, Conseil canadien de développement, 1998.

ALBERT, David, *People Power*, Philadelphie, New Society Publishers, 1985.

BARNDT, Deborah, *Naming the Moment: Political Analysis for Action*, Toronto, Jesuit Centre for Social Faith and Justice, 1989.

CHAVIS, David M., « Building Community Capacity to Prevent Violence Through Coalitions and Partnerships », *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, vol. 6, n° 2, 1995.

COSIO, Roman G.G., « Social Constructivism and Capacity Building for Environmental Governance », *International Planning Studies*, vol. 3, n° 3, octobre 1998.

DODD, Julie Devon, Monica Chaperlin et Moyra Buchan, *Au delà de l'espoir : La participation des usagers et des communautés dans l'élaboration de politiques*, Halifax, Santé Canada, région de l'Atlantique, 1997.

DUKES, Franklin E., *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

FLODEN, Robert, Margaret Goertz et Jennifer O'Day, « Capacity Building in Systemic Reform », *Phi Delta Kappa International HQ*, Vol. 77, n° 1, septembre 1995.

FONDATION DU COMMONWEALTH, *Citizens and Governance: Civil Society in the New Millennium*, Londres, Royaume-Uni, Fondation du Commonwealth en partenariat avec CIVICUS, 1999.

LAMBERT, Linda, « How to Build Leadership Capacity », *Educational Leadership*, vol. 55, n° 7, avril 1998.

MACLEOD, Carolyn, « Appreciative Inquiry: Prosperity Thinking, A New Social Practice for Facilitating Systemic Change », article présenté à la réunion annuelle de l'International Association of Facilitators, janvier 1999.

MAJURY, Diana, *Promoting Women's Health: Making Inroads Into Canadian Health Policy*, Cadre de formulation de conseils en matière de politiques – Rapport à l'intention du Programme des centres d'excellence pour la santé des femmes, Bureau pour la santé des femmes, Santé Canada, janvier 1999.

NAIDO, Kumi, « Contributing to Democracy - the CIVICUS Index on Civil Society », *Alliance: Building Resources for the Community Worldwide*, vol. 4, n° 3, septembre 1999.

POOLE, Denis L., « Building Community Capacity to Promote Social and Public Health: Challenges for Universities », *Health & Social Work*, vol. 22, n° 3, août 1997.

PRINCE EDWARD ISLAND DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL SERVICES, *Circle of Health Framework*, Charlottetown, 1996.

SANTÉ CANADA, *Pour une compréhension commune : clarification des concepts de base de la santé de la population*, le Ministère, 1996.

SESSION, Kathy, « Building the Capacity for Change », *EPA Journal*, vol. 19, n° 2, avril-juin 1993.

SPEEL, Hans-Cees, « A Memetic Analysis of Policy Making », *Journal of Memetics*, vol.1, 1997.

WYMAN, Miriam et coll., *Learning to Engage: Experiences with Civic Engagement in Canada*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2000.