



Dialogue sur les politiques

Sherri Torjman

Vice-présidente, Caledon Institute of Social Policy

juin 2005



Copyright © 2005 par le Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-136-X

Publication du :

Caledon Institute of Social Policy

1600, rue Scott, poste 620

Ottawa (Ontario) CANADA

K1Y 4N7

Tél : (613) 729-3340

Fax : (613) 729-3896

Courriel : caledon@caledoninst.org

Site Web : www.caledoninst.org

On peut obtenir les publications du Caledon Institute de notre site web.

Table des matières

| | |
|--|----|
| But du document | 1 |
| Gestion horizontale | 2 |
| Le dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques | 5 |
| Leçons tirées du dialogue sur les politiques | 8 |
| i. Échange d'informations | 9 |
| ii. Adoption d'orientations communes | 10 |
| iii. Consolidation des procédures gouvernementales | 11 |
| iv. Résolution de problèmes | 12 |
| Conséquences pour <i>Quartiers en essor</i> | 13 |
| i. Membres | 14 |
| ii. Contraintes en termes de temps | 16 |
| iii. Grossir et s'étendre | 17 |
| iv. Contenu | 19 |
| Et tout cela pour dire ... | 22 |
| Note | 23 |
| Références bibliographiques | 23 |

But du document

Ce document a été préparé dans le but d'appuyer une nouvelle initiative nationale intitulée *Quartiers en essor*. *Quartiers en essor* est un programme d'envergure pancanadienne et mobilise quatre partenaires nationaux et cinq locaux dans un effort pour revitaliser et améliorer la qualité de vie de cinq quartiers choisis dans divers endroits au pays.

Les quatre partenaires nationaux sont Centraide Canada, Tamarack, l'Office national du film du Canada et le Caledon Institute of Social Policy. Les cinq partenaires communautaires sont les sections locales de Centraide à Halifax, Thunder Bay, Toronto, Regina et Surrey. Leur rôle est de porter une démarche qui regroupera autour d'une même table dans un effort pour revitaliser leurs quartiers respectifs des personnes qui représentent le point de vue de divers secteurs, notamment les secteurs bénévole, des affaires et gouvernemental, ainsi que celui des personnes vivant dans la pauvreté.

De plus, *Quartiers en essor* implique à titre de partenaires ses cinq principaux promoteurs gouvernementaux : le Secrétariat national pour les sans-abri (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), le Bureau des technologies d'apprentissage (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), le Secrétariat national à l'alphabétisation (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), la Stratégie canadienne antidrogue (Santé Canada) et la Stratégie nationale de prévention du crime (Sécurité publique et Protection civile Canada). D'autres directions et ministères pourront être appelés à participer au déploiement de l'initiative.

Quartiers en essor documentera la démarche globale ainsi que l'histoire des cinq partenaires locaux. Chaque site concerné s'investira dans le processus d'une manière qui lui sera unique, en fonction des actifs et préoccupations propres à chaque quartier. L'initiative comportera aussi des volets acquisition de connaissances (apprentissage) et évaluation ainsi que la production de documents de politiques. Un des rôles de l'institut Caledon sera d'animer un dialogue sur les politiques auquel participeront les cinq principaux bailleurs de fond gouvernementaux ainsi que des représentants des quartiers participants.

Ce document porte sur le dialogue en tant que moyen d'aborder des problèmes reliés à des politiques et procédures administratives pertinentes. Il explore plus spécifiquement le concept de dialogue sur les politiques, passe en revue certaines leçons à tirer de la pratique et examine la pertinence de ces leçons pour l'Initiative de revitalisation des quartiers.

À tout le moins, un dialogue sur les politiques auquel participent plusieurs ministères différents permet la gestion horizontale au sein même du gouvernement. Mais c'est aussi un véhicule pour favoriser l'échange entre le gouvernement et les organismes communautaires à propos de politiques, de programmes et de procédures administratives qui influent sur la vie de la population et des organisations. Enfin, le dialogue sur les

politiques est un mécanisme qui a été utilisé pour introduire des changements constructifs au chapitre des politiques publiques de manière à en corriger les aspects identifiés comme problématiques.

Gestion horizontale

Quartiers en essor vise à renforcer la capacité des cinq quartiers sélectionner à discuter ensemble et agir collectivement de manière à améliorer la qualité de vie de leurs populations respectives. Le gouvernement soutient la revitalisation de ces quartiers dans le but d'informer l'élaboration de son nouveau cadre de référence national en matière de logement en portant une attention particulière à la stabilité du logement dans des quartiers dynamiques.

Ce travail est également au cœur des préoccupations de la Stratégie canadienne antidrogue, de la Stratégie nationale de prévention du crime et du plan d'action fédéral en matière de compétences et d'apprentissages, un plan dont les objectifs sont de renforcer l'alphabétisation et d'utiliser plus efficacement les technologies d'apprentissage. Au fait, *Quartiers en essor* vise à mettre au point une approche holistique dictée par la collectivité et qui permettra à des initiatives fédérales apparentées de poursuivre et d'atteindre des buts et résultats communs.

Quartiers en essor ne fait pas cavalier seul dans sa volonté d'asseoir autour d'une même table divers ministères pour atteindre des objectifs communs. De plus en plus, les gouvernements veillent à ce que leurs directions et ministères collaborent ensemble dans divers domaines d'intérêt mutuel. Ces champs comprennent notamment les changements climatiques, les problématiques autochtones et les questions touchant aux villes et collectivités.

Beaucoup des objectifs poursuivis par le gouvernement fédéral sont complexes et font partie des mandats de deux ou de plusieurs ministères, de divers ordres de gouvernement et d'organismes non gouvernementaux. D'une part, cette complexité comporte des aspects positifs. En effet, divers ministères poursuivant des intérêts communs peuvent combiner leurs ressources et leur expertise.

D'autre part, cette complexité risque d'occasionner des problèmes de gestion. Elle exige d'adopter un mode de gestion horizontale de manière à aborder des problèmes qui impliquent plusieurs ministères différents. En fait, le Conseil du trésor précise dans un rapport intitulé *L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales* que « la capacité de former des alliances et des partenariats et de gérer efficacement les initiatives horizontales est dans bien des cas essentielle à la prestation de services publics rentables et de haute qualité ».

Les accords de collaboration interministérielle sont motivés en partie par l'urgence d'accroître le rendement et d'améliorer de façon mesurable et quantifiable la

prestation des services. Le budget 2005 est le dernier d'une série de documents produits par le gouvernement fédéral qui mettent en lumière le besoin de renforcer et de moderniser la gestion dans le secteur public. La gestion horizontale est perçue comme un des moyens pour le gouvernement fédéral de se démarquer en tant qu'institution nationale dynamique, homogène et cohérente [Fitzpatrick, 2000].

Il y a horizontalité quand les gestionnaires sont responsables de domaines qui exigent d'avoir recours à des outils et interventions qui se trouvent à l'extérieur des domaines dont ils ont la responsabilité première; lorsqu'ils choisissent d'adopter une approche plus globale qui vise à inclure les intérêts, les ressources et les contraintes d'autres parties concernées oeuvrant dans des domaines similaires [Fitzpatrick, 2000]. Ces collaborations diffèrent des mécanismes traditionnels en ce sens qu'elles ne perçoivent pas les « autres domaines d'intérêt » comme des rivaux mais bien comme des partenaires potentiels.

La gestion d'une initiative horizontale signifie s'engager avec des partenaires dans une démarche où il y a partage d'autorité et de responsabilités, investissement commun de ressources (par ex. temps, financement, expertise), risques partagés, avantages mutuels et résultats communs. Quoique les divers programmes fédéraux puissent avoir des objectifs distincts, les facteurs ou causes premières responsables des résultats sont les mêmes.

À l'instar du rôle que jouent les initiatives communautaires intégrées au chapitre de l'action communautaire [Torjman et Leviten-Reid, 2003], ces collaborations intragouvernementales, avec leur apport de ressources, d'expertise et de points de vue nouveaux, ajoutent de la valeur à une initiative et, en répartissant les investissements et en atténuant les conflits, elles peuvent concourir à renforcer son efficacité et son efficience.

En dépit des multiples avantages de la gestion horizontale, elle comporte des défis de taille. Ainsi, elle ne pourra pas éviter les pierres d'achoppement résultant de sa nature transculturelle et des intérêts diversifiés qu'elle met en scène. Il peut également survenir des problèmes de communication et au chapitre du pouvoir décisionnel. Elle peut entretenir une certaine confusion en rapport avec qui devrait mener certaines actions et quels ministères, et quels intervenants au sein de ministères individuels, devraient prendre la responsabilité en ce qui a trait aux résultats. Ce problème survient également entre le gouvernement et les organismes locaux lorsqu'ils travaillent ensemble dans le cadre de diverses initiatives communautaires.

Cette confusion possible dans les rôles et responsabilités soulève la nécessité de se doter de mécanismes clairs de reddition de comptes. Les objectifs doivent être bien définis et assortis de rôles et de responsabilités spécifiques attribués aux parties concernées. Idéalement, la gestion horizontale devraient s'articuler autour des caractéristiques suivantes : obligation de rendre des comptes et modalités de reddition de comptes, transparence du processus décisionnel, mécanismes de résolution de conflits, mesures du rendement et rapports relatifs aux résultats.

Le Centre canadien de gestion (devenu l'École de la fonction publique du Canada) a identifié un certain nombre de composantes qu'il considère essentielles à la gouvernance horizontale. Ainsi, adopter un cadre de référence commun est crucial pour s'assurer que toutes les parties travaillent à l'atteinte des mêmes objectifs. L'esprit de coopération peut effectivement se manifester dans l'action et les résultats si on met en place un cadre de référence qui définit clairement des objectifs concrets et des mécanismes de responsabilisation.

La création de structures auxiliaires est une autre étape importante pour aider les gestionnaires à entretenir des relations de confiance et atteindre des objectifs communs. Les structures non officielles (informelles) sont moins exigeantes en termes de ressources, elles sont plus flexibles et elles sont moins contraignantes pour leurs membres. Les structures officielles (formelles) exigent, quant à elles, plus de ressources mais elles ont l'avantage d'être moins ambiguës. Le dialogue sur les politiques décrit plus bas est un exemple de structure auxiliaire dotée à la fois d'éléments formels et informels.

Partager le leadership et les responsabilités, bâtir la confiance entre les acteurs et établir des liens entre les différentes cultures organisationnelles sont autant d'actions qui concourent également au succès de la gestion horizontale. Le dialogue est un mécanisme par lequel on peut bâtir et renforcer les relations, lesquelles sont effectivement au cœur d'une approche d'équipe.

Fondamentalement, la gestion horizontale fait référence à une façon dont les gouvernements peuvent travailler plus efficacement et mieux gérer des dossiers dits complexes dont les enjeux chevauchent les champs d'intervention de plusieurs ministères à la fois. Dans ce cas-ci, l'horizontalité s'impose parce qu'un certain nombre de causes et de résultats chevauchent les champs de responsabilités respectifs des ministères. Par ailleurs, beaucoup d'autres activités sont en cours à l'extérieur du gouvernement en vertu desquelles les collectivités explorent et mettent à l'essai leur façon unique et particulière de résoudre des problèmes complexes.

On trouve de plus en plus de travaux de recherche sur le but et la valeur de diverses formes de dialogues pour introduire des changements au chapitre des politiques gouvernementales et engager la population dans une réflexion entourant les problèmes qui influencent sa vie. Ces discussions sont utilisées dans un effort pour encourager les citoyennes et citoyens à participer à la prise de décision, à se renseigner sur diverses questions et à résoudre des conflits [Yankelovich, 1999].

Le *dialogue délibératif*, par exemple, fait référence à un mode d'interaction direct (face-à-face) au moyen duquel des petits groupes de personnes d'origines et de milieux diversifiés expriment leurs points de vue sur des problèmes qu'elles ont en commun. La démarche permet aux intervenants d'examiner des questions de nature publique et d'élaborer des stratégies de changement. Cette forme de dialogue s'appuie habituelle-

ment sur un animateur formé à cet effet, ainsi que sur des règles de débats qui aident à bien énoncer les divers points de vue.

Le dialogue sur les politiques est un procédé qui peut ou non impliquer des citoyennes et citoyens et il peut ou non engendrer les solutions de compromis que le dialogue délibératif cherche à atteindre. Cette forme de dialogue s'articule autour de plusieurs objectifs distincts, notamment l'échange d'informations, la définition d'orientations, une plus grande cohérence administrative et la résolution de problèmes. Ces aspects sont tous abordés plus loin.

Beaucoup d'expériences ont été menées au cours des dernières années en rapport avec le dialogue délibératif, mais les initiatives ayant recours au dialogue sur les politiques ont été moins nombreuses. Nous décrivons ci-après le dialogue sur les politiques auquel a pris part l'institut Caledon dans le cadre de l'initiative Collectivités dynamiques ainsi que les principales leçons tirées de l'exercice. Puis, nous appliquons ces leçons à *Quartiers en essor*.

Le dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques

Le dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques s'est tenu dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), lancée dans le but de créer et d'encourager des collaborations plus étroites entre le gouvernement et les organismes bénévoles et communautaires. Elle fut mise en œuvre après plusieurs années de tension au cours desquelles le secteur bénévole avait souffert des coups portés aux programmes gouvernementaux pas uniquement en rapport avec les services déjà dispensés par le secteur mais aussi en rapport avec son financement de base. Le secteur bénévole et les administrations municipales ont pris en charge beaucoup des services délestés par les gouvernements provinciaux et fédéral mais sans bénéficier de financement suffisant.

De plus, beaucoup d'organismes communautaires estimaient que les politiques publiques ne prenaient pas suffisamment en compte leurs préoccupations. Ils participaient rarement au processus décisionnel même si les décisions prises influaient sur leur travail et sur la vie des personnes à qui ils procuraient des services.

Avec l'ISBC, on cherchait à créer un nouveau modèle de partenariat entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole, un partenariat respectueux de ses parties et fondé sur la transparence. Suivant une consultation à grande échelle, un code de conduite régissant les rapports entre partenaires fut élaboré.

Le dialogue sur les politiques entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire est essentiel pour tirer profit de l'expérience, des compétences, des connaissances et des idées de ce dernier. Le secteur bénévole et communautaire joue un rôle déterminant auprès du gouvernement du Canada en représentant les points de vue de ses intervenants, en particulier des groupes minoritaires et de ceux qui n'ont pas voix au chapitre.

L'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire définit les principes qui sous-tendent la relation entre les deux parties et plus particulièrement les modalités du dialogue. Le dialogue se doit d'être ouvert, respectueux, informé et réceptif à un large éventail de points de vue. Il devrait se dérouler de manière à respecter le droit à la confidentialité des informations fournies par les parties concernées et à bâtir et entretenir la confiance mutuelle. Pour poursuivre un dialogue soutenu, il est nécessairement d'élaborer des processus et structures de gouvernance appropriés [ISBC, 2001].

En vertu de l'ISBC, des fonds spéciaux ont été consentis pour soutenir des activités visant explicitement à bâtir des collaborations entre des organismes bénévoles choisis et un ministère ou plusieurs ministères fédéraux désignés. Et sous le couvert de cette même initiative, l'institut Caledon a reçu du financement de Développement des ressources humaines Canada (scindé depuis) pour travailler à l'élaboration de politiques et à la production de documents stratégiques ainsi que pour mener un dialogue sur les politiques dans le cadre de l'initiative Collectivités dynamiques.¹ On peut tirer un certain nombre de leçons de ce dialogue sur les politiques.

Au cœur de Collectivités dynamiques, il y a une communauté d'apprentissage pancanadienne regroupant autour d'une même table quinze villes provenant de toutes les régions du pays et à la recherche de solutions locales pour réduire la pauvreté dans leurs milieux respectifs. Victoria, Surrey, Edmonton, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Niagara, Waterloo, Toronto, Hamilton, Saint-Michel, Trois-Rivières, Saint-Jean (N.-B.), Halifax et Cape Breton sont au nombre des collectivités qui se sont engagées individuellement et collectivement sur la voie de la réduction de la pauvreté.

Des représentantes et représentants de tous ces milieux se rencontrent sur une base mensuelle, habituellement par conférence téléphonique, pour développer et échanger des pratiques portant sur leurs interventions respectives. Il s'agit d'une rencontre structurée et organisée, et animée conjointement par les instituts Tamarack et Caledon.

Six collectivités particulières reçoivent de plus des fonds additionnels de Collectivités dynamiques pour mener des activités intensives de réduction de pauvreté. Il s'agit des villes de Victoria, Niagara, Edmonton, Saint-Michel, Saint-Jean (N.-B.) et Calgary. Elles sont connues sous le nom de « collectivités éclaireurs », une manière de souligner leur rôle pionnier.

Chaque collectivité éclaireur est dotée d'une structure de gouvernance ou d'un mécanisme de coordination qui lui est propre. Cette instance assure la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de tous les aspects de la stratégie locale de réduction de pauvreté. Pour pouvoir participer à Collectivités dynamiques, les collectivités éclaireurs doivent se donner des représentants provenant d'au moins quatre secteurs clés : le milieu des affaires, le gouvernement, le secteur bénévole et communautaire et les personnes vivant dans la pauvreté.

Le volet « élaboration de politiques » est une troisième dimension importante de Collectivités dynamiques et il comporte quelques axes majeurs de travail. La première tâche à accomplir a été celle de documenter l'approche communautaire unique que privilégiait l'initiative.

Plusieurs rapports ont été rédigés pour décrire l'approche globale et les caractéristiques des « initiatives communautaires intégrées » (ICI). Les ICI sont des initiatives de longue haleine et mobilisent plus d'un secteur. Elles visent à élaborer une stratégie globale même si elles doivent identifier des champs où la collectivité s'engagera stratégiquement et préciser le rythme de son cheminement. Elles proposent des solutions et interventions nouvelles en combinant avec créativité leurs idées et ressources [Torjman et Leviten-Reid, 2003].

La documentation de cette approche a pour effet de légitimer la pratique communautaire. Souvent cette pratique est si vaste et diversifiée qu'elle ne semble pas dotée de méthodologie sous-jacente précise. Pourtant, il existe bel et bien une méthode propre à ce mode d'intervention.

Les initiatives communautaires intégrées s'articulent autour d'un certain nombre d'étapes définies : dresser le portrait de la collectivité, identifier le groupe mobilisateur/porteur et les partenaires appropriés, élaborer un plan d'action stratégique assorti de rôles, de responsabilités et de règles de comportement spécifiques, mobiliser de l'appui autour du plan, mettre en œuvre le plan, recueillir des données, faire le suivi des progrès et évaluer l'initiative. Manifestement, l'action communautaire n'est pas un processus qui se déroule de façon linéaire ou ordonnée, même si ses principales étapes sont cruciales [Torjman, 2005].

Le dialogue sur les politiques mené par l'institut Caledon sur une période de dix-huit mois est une autre facette du travail qui était relié à l'élaboration de politiques. Le but de ce dialogue était de sensibiliser les décideurs gouvernementaux aux multiples dimensions des stratégies intégrées, intersectorielles et communautaires de réduction de pauvreté. Quoique beaucoup de décideurs reconnaissent le rôle que peuvent jouer les collectivités pour remédier à des problèmes complexes comme la pauvreté, rares sont les fonctionnaires qui ont la possibilité d'explorer à long terme, de concert avec des intervenants terrain, les difficultés que soulève l'intervention communautaire à l'échelle locale.

Le dialogue sur les politiques a fourni un lieu de rencontre aux participants gouvernementaux et communautaires à l'intérieur duquel ils ont pu réfléchir aux façons dont ils pourraient travailler ensemble à la réduction de la pauvreté. Des représentants de dix ministères fédéraux : Développement des ressources humaines, Santé, Patrimoine, Justice, Condition féminine, Industrie, Citoyenneté et Immigration, Conseil privé (Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain), Affaires indiennes et du Nord canadien, et la Société canadienne d'hypothèque et de logement, ont été invités à participer.

Les représentants gouvernementaux se sont rencontrés en personne et les intervenants communautaires qui le désiraient ont participé par le truchement du téléphone. Les collectivités savaient d'avance quels thèmes seraient abordés et décidaient si un des leurs participerait ou non au dialogue. Il est arrivé que des représentants des gouvernements provinciaux et de la Fédération canadienne des municipalités fassent partie des discussions.

Un des principaux buts du dialogue sur les politiques a été d'échanger de l'information sur des sujets d'intérêt commun. Habituellement, les rencontres s'articulaient autour d'un rapport sur le cheminement et les réalisations de Collectivités dynamiques et d'une présentation d'un des participants.

Un effort délibéré fut consenti pour s'assurer que les présentations soient faites à tour de rôle par des représentants gouvernementaux et des représentants communautaires de manière à favoriser un véritable échange de perspectives entre décisionnaires et praticiens. Les premières rencontres ont porté surtout sur l'adoption d'un langage et d'un cadre de référence communs afin de pouvoir réfléchir ensemble aux diverses stratégies intégrées et multisectorielles de réduction de pauvreté. Elles ont permis de développer une compréhension commune de la part des participants à l'endroit de ces stratégies.

Les rencontres ultérieures ont exploré, quant à elles, certaines dimensions spécifiques de l'initiative. Les sujets choisis ont porté sur la pratique locale (par ex. principes sous-tendant les ICI et le rôle du secteur privé et du gouvernement), les principaux enjeux entourant la réduction de la pauvreté (par ex. l'exclusion sociale, la loi québécoise contre la pauvreté et l'application d'une grille d'analyse sexospécifique), et les questions administratives (par ex. cueillette d'informations et évaluation communautaires).

Tout au long du processus, des efforts ont été faits pour stimuler la participation de résidents et de résidentes à faible revenu. Des citoyens et citoyennes de Saskatoon, par exemple, ont décrit le plan sur vingt ans qu'ils avaient élaboré pour revitaliser les quartiers du centre-ville et leurs efforts pour donner plus de voix à la population à faible revenu en ce qui a trait à l'élaboration des politiques de sécurité du revenu. Dans un autre cas, des représentants et représentantes de l'initiative en cours dans le centre-ville de Halifax, la plupart étant des néo-écossais d'origine africaine, ont discuté des problèmes reliés au racisme et à la discrimination.

Leçons tirées du dialogue sur les politiques

Tel que mentionné, un certain nombre de leçons peuvent être tirées du dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques. Il est important de les énoncer afin d'examiner leur application possible à d'autres initiatives semblables, notamment *Quartiers en essor*.

Une leçon importante apprise a été qu'un dialogue sur les politiques est susceptible de poursuivre plusieurs objectifs en même temps : l'échange d'informations, l'adoption d'orientations communes, la consolidation de procédures administratives et la résolution de problèmes. Ces objectifs sont décrits plus loin et ordonnés en fonction de leur degré de complexité et du niveau d'engagement qu'ils requièrent.

i. Échange d'informations

L'objectif principal du dialogue sur les politiques était d'échanger de l'information sur les initiatives communautaires intégrées. L'échange d'informations est la fonction la plus commune de ce genre d'exercices mais aussi celle qui exige le moins d'implication et d'engagement de la part des participants.

En évaluant le dialogue sur les politiques, on a vu que l'exercice avait permis de dégager les principales lignes directrices d'une pratique communautaire émergente (dans ce cas-ci les ICI) et qu'il avait permis aux représentants gouvernementaux d'échanger des renseignements entre eux.

Il est apparu clairement à travers les propos échangés que la plupart des ministères n'étaient pas au courant de ce que faisaient les autres, même lorsqu'ils intervenaient dans des dossiers similaires. Ainsi, la plupart des participants n'avaient pas entendu parler des travaux de Santé Canada sur l'exclusion sociale même s'ils étaient nombreux à s'intéresser à cette question. Peu connaissaient les politiques de la Société d'hypothèque et de logement du Canada relatives aux ménages à faible revenu et cela, malgré leur intérêt pour la problématique de la pauvreté et des sans-abri. La plupart n'étaient pas au courant non plus des travaux de Condition féminine Canada autour d'une grille d'analyse comparative entre les sexes pour examiner la pauvreté, ses diverses applications possibles et son utilité pour d'autres organismes.

Un représentant gouvernemental participant au dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques a aussi fait remarquer que divers ministères soutenaient probablement des activités dans une même ville sans être au courant de ces chevauchements. Manifestement, le manque de cohérence soulève des problèmes relativement à l'utilisation efficace et stratégique de fonds publics. En fait, les chevauchements peuvent constituer un fardeau pour les collectivités qui habituellement répugnent à refuser des fonds mais doivent, par ailleurs, satisfaire à de nombreuses obligations en termes d'échéanciers, de reddition de comptes et de rapports.

Il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que les chevauchements entre ministères disparaissent complètement. Au fait, dans certains cas, ils peuvent être positifs en ce qu'ils peuvent être une source cruciale d'innovation et de sécurité à l'intérieur d'un système fort complexe. Mais ces chevauchements devraient être reconnus d'une part et s'avérer productifs plutôt que nuisibles d'autre part.

Non seulement le dialogue sur les politiques a-t-il permis d'approfondir chez les décisionnaires leur compréhension de la dynamique inhérente aux approches intégrées et multisectorielles de réduction de pauvreté, mais il a ouvert la voie à d'autres collaborations.

Par exemple, dans la foulée de leur participation au dialogue sur les politiques, des représentantes de Condition féminine Canada ont constaté que le ministère pourrait soutenir l'initiative Collectivités dynamiques dans une intervention entourant la dimension sexospécifique de la pauvreté. Une initiative d'un an a par conséquent vu le jour portant sur cette thématique et a été réalisée sous la gouverne des parrains nationaux de Collectivités dynamiques et de six partenaires communautaires.

Au cours du dialogue sur les politiques, des représentants du Centre national pour la prévention du crime ont organisé une rencontre avec d'autres ministères et des représentants de Collectivités dynamiques pour échanger des stratégies propices à l'évaluation d'initiatives communautaires complexes. Les participants ont également proposé que les ministères fédéraux actifs dans des dossiers similaires coordonnent leurs efforts pour dresser le portrait de la situation des collectivités.

ii. Adoption d'orientations communes

Le dialogue sur les politiques peut concourir à adopter des orientations communes pour des initiatives qui interpellent plusieurs ministères. Le succès de ces initiatives complexes repose sur des bases solides et stratégiques et sur un énoncé clair de leurs objectifs généraux et de leurs orientations souhaitées.

Le dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques n'a pas été centré sur l'adoption d'orientations communes. L'initiative était déjà en cours lorsqu'il a été amorcé. De plus, le gouvernement fédéral n'en était pas le principal promoteur mais plutôt les trois organisations nationales suivantes: l'institut Tamarack, l'institut Caledon et la Fondation de la famille J.W. McConnell.

En revanche, vu que *Quartiers en essor* est une démarche initiée par le gouvernement, la possibilité d'adopter des orientations communes est très pertinente dans le cas de cette initiative. Au fait, les partenaires gouvernementaux ont mis beaucoup d'effort pour se donner une vision et des orientations communes. Et ils s'emploient actuellement à élaborer des procédures en conséquence.

Les partenaires gouvernementaux doivent, par ailleurs, veiller à ce que les orientations retenues soient maintenues, notamment dans un contexte où des changements qui surviennent sans cesse sur le plan des politiques et du personnel risquent d'introduire des perspectives nouvelles. Cette difficulté souligne une fois de plus l'importance pour soutenir les initiatives horizontales d'avoir un cadre de référence clairement défini et partagé par tous, ainsi qu'une seule entente de financement.

iii. Consolidation des procédures gouvernementales

Une troisième fonction importante du dialogue sur les politiques est la *consolidation*, lorsque c'est possible et souhaitable, *des procédures gouvernementales communes* aux divers ministères concernées, telles que procédures de demandes et d'évaluation. La consolidation des procédures administratives est spécialement pertinente dans le cas de *Quartiers en essor* où cinq partenaires gouvernementaux regroupent leurs efforts dans le but d'atteindre un objectif commun.

Les collectivités sont souvent complètement dépassées par les exigences gouvernementales qui prennent la forme de procédures exhaustives de demandes exigeant toutes sortes d'informations (parfois contradictoires) et de lettres d'appui. Idéalement, ces procédures lorsqu'elles concernent une même initiative ou une initiative similaire devraient être coordonnées de manière à réduire la charge administrative des collectivités et des ministères et, quand c'est possible, à favoriser la cohésion des programmes.

La simplification des procédures de demandes n'est qu'un aspect du processus de consolidation. L'évaluation des initiatives communautaires en serait un autre. L'évaluation des ICI est une démarche complexe et exigeante en termes de ressources à cause de leurs multiples dimensions et champs d'interventions.

Tous les ministères exigent l'évaluation des activités qu'ils soutiennent de sorte que les collectivités sont obligées de recueillir des données de sources variées. Une quantité imposante de leurs ressources finissent par être affectées à la « reddition de comptes ». Tout en étant essentielle, la reddition de comptes oblige les collectivités à affecter beaucoup de temps et de fonds à des fins autres que celle qui constitue leur raison d'être principale, par exemple, la réduction du nombre de personnes sans-abri. Entre-temps, les deniers publics limités servent à soutenir des évaluations en double alors qu'il serait sans doute plus efficace et efficient de procéder à une évaluation uniformisée et mieux coordonnée.

Nous l'avons déjà mentionné, un participant du dialogue sur les politiques a posé un geste en vue de régler ce problème : il a mis sur pied un petit groupe de travail interministériel. Le groupe s'est réuni pour déterminer la nature des renseignements nécessaires pour effectuer l'évaluation d'initiatives communautaires complexes et la meilleure façon de consolider cette opération au sein de plusieurs ministères différents.

Une autre dimension du travail de coopération est l'identification des données socioéconomiques cruciales à connaître comme les perspectives d'emploi locales, le taux d'inoccupation des logements, le taux de chômage ou les statistiques sur le crime. Les participants se sont demandés quelle était la meilleure façon de procéder pour dresser le profil démographique d'une région ou d'un quartier donné et pour trouver les renseignements sur les prestataires de services dans une collectivité donnée.

En plus des questions sur la collecte de données officielles, ils se sont interrogés sur la pertinence et l'utilité des sources d'informations tels que les réseaux informels ou les réseaux de « renseignements » locaux – c'est-à-dire personnes, groupes et organisations clés actifs dans des secteurs pertinents comme le développement de l'enfant, les sans-abri ou la réduction de la pauvreté. Les initiatives déjà existantes au sein d'une collectivité donnée sont des sources importantes d'informations complémentaires.

Il n'est pas logique que chaque ministère procède à sa propre collecte d'informations et recueille pratiquement les mêmes données dans une même collectivité donnée. C'est du chevauchement et, une fois de plus, en sollicitant constamment les collectivités pour obtenir les mêmes renseignements, cela ne fait qu'ajouter à leur charge de travail. L'uniformité (constance) des profils, des bases de données et des histoires communautaires sur lesquels s'appuient les ministères est également importante.

À une rencontre du dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques, des représentants du Bureau de la statistique du gouvernement de Terre-Neuve et Labrador ont présenté leurs travaux sur la création de « comptes communautaires » en collaboration avec l'Université Memorial et le Plan d'action stratégique et sociale de la province.

Les comptes communautaires sont des données compilées à partir de bases de données statistiques et de sources d'informations variées. Ils constituent une sorte de matrice uniforme pour toutes les collectivités à travers la province. Ils comportent des données démographiques, économiques, sociales, environnementales et sur le marché du travail. Les profils communautaires sont affichés dans un site Web auquel tous les ministères, organismes communautaires et personnes ont accès. Grâce à l'information publiée, tous les milieux peuvent comprendre leur propre profil. La constance (uniformité) des données à l'échelle de la province rend possible les comparaisons entre collectivités et on peut évaluer ses propres progrès par rapport à une région aux caractéristiques semblables.

iv. Résolution de problèmes

Enfin, le dialogue sur les politiques crée un forum qui permet de *résoudre* en collaboration *des problèmes* complexes. Ce volet dépasse les frontières de l'échange de renseignements. La résolution conjointe de problèmes suscite parfois des discussions délibératives au cours desquelles les ministères travaillent à régler ensemble des problèmes difficiles.

Il est intéressant de constater qu'un partenaire communautaire de Collectivités dynamiques ait utilisé la formule du dialogue sur les politiques pour s'attaquer à un problème dans sa propre province. Centraide section Calgary, l'organisme porteur à l'échelle locale de Collectivités dynamiques, a organisé une série de rencontres au cours desquelles des organismes communautaires et des représentants du gouvernement de l'Alberta ont discuté de problèmes entourant un programme provincial. Le programme

de Revenus garantis pour les personnes lourdement handicapées (RGPLH) verse des prestations mensuelles aux personnes qui ont des incapacités sévères et de longue durée [Makhoul, 2005].

Le but de l'exercice était de remédier aux problèmes enchâssés dans le programme RGPLH en s'appuyant sur le dialogue plutôt que sur la dissension, sur la collaboration plutôt que sur le conflit. Les groupes savaient qu'ils pourraient toujours avoir recours à la confrontation avec le gouvernement si jamais c'était nécessaire. Ils ont donc décidé d'aborder la question par le truchement d'une discussion dirigée, l'argument étant que si les représentants gouvernementaux comprenaient bien le problème, ils seraient mieux placés pour y remédier ou, à tout le moins, pour proposer des solutions de rechange.

Le gouvernement provincial a réagi positivement à la démarche et a annoncé plusieurs modifications importantes. Cet exemple est important. Il illustre le potentiel du dialogue pour s'attaquer à des questions de politiques complexes. La formule d'un dialogue local sur les politiques est par conséquent une autre avenue à la portée de *Quartiers en essor*.

La formule démontre également qu'il n'est pas obligatoire que le dialogue sur les politiques se poursuive indéfiniment. Idéalement, le dialogue sur les politiques devrait être simplifié et stratégique – on peut l'initier dès qu'un problème est identifié et y mettre fin quand des solutions adéquates ont été trouvées.

Conséquences pour Quartiers en essor

Le dialogue sur les politiques de *Quartiers en essor* a été structuré de manière à impliquer des représentants de ses cinq ministères parrains: Secrétariat national pour les sans-abri, Bureau des technologies d'apprentissages et Secrétariat national à l'alphabétisation (Ressources humaines et Développement des compétences Canada; Stratégie canadienne antidrogue (Santé Canada); et Stratégie nationale de prévention du crime (Sécurité publique et Protection civile Canada). Les leçons tirées des travaux antérieurs (de l'ISBC et de Collectivités dynamiques) ont concouru à façonner à la fois son contenu et sa forme.

Une des grandes leçons que nous a apprises l'initiative Collectivités dynamiques est l'importance de créer un environnement sûr au sein duquel peu se dérouler le dialogue sur les politiques. Les représentants des ministères ont dit qu'une des principales forces du dialogue était le fait que divers ministères puissent y échanger de l'information et des points de vue en rapport avec leur travail auprès des collectivités.

Ils ont aussi fait valoir que l'organisation du dialogue par une instance non gouvernementale était un facteur important de sa réussite. L'animation par un tiers

permet d'éviter des tensions possibles advenant qu'un des ministères soit soupçonné de vouloir poursuivre ses propres intérêts dans le cadre de la collaboration proposée.

L'institut Caledon sera à nouveau responsable de l'organisation et de l'animation du dialogue national sur les politiques de *Quartiers en essor*. Toutefois, l'institut a apporté quelques changements fondamentaux à la formule initiale.

i. Membres

Tel que mentionné, l'initiative Collectivités dynamiques avait été lancée par trois organisations nationales non gouvernementales. Des représentants de divers ministères avaient été invités à participer à une discussion soutenue. Il allait de soi et c'était approprié qu'un des parrains nationaux organise ce dialogue et il était logique que ce soit l'organisme intéressé aux questions de politiques. Le but était d'interpeller le gouvernement et de l'amener à mieux saisir la nature de l'initiative Collectivités dynamiques et des contraintes auxquelles faisaient face les collectivités dans leurs efforts pour réduire la pauvreté à l'échelle locale. Nous voulions également explorer les diverses politiques publiques que pouvaient mettre de l'avant les gouvernements pour soutenir l'action communautaire.

En revanche, *Quartiers en essor* a connu un départ différent. Contrairement à Collectivités dynamiques, c'est le gouvernement fédéral qui l'a initiée. Le dialogue sur les politiques a des membres *de facto* en vertu de la manière dont *Quartiers en essor* a été créée, à savoir ses cinq promoteurs gouvernementaux. Des représentants des promoteurs nationaux et des cinq quartiers choisis en font également partie.

Quoique l'on ait soulevé la possibilité d'étendre la participation au dialogue à des membres extérieurs à ce groupe de base formé de partenaires gouvernementaux, il est essentiel de faire en sorte que le « groupe » se perçoive comme tel. Faire référence à un groupe peut laisser supposer plus de cohésion et de cohérence qu'il n'en existe en réalité.

Même si les cinq parrains gouvernementaux ont collaboré à l'élaboration de l'initiative, certains ne s'étaient pas vus assumer de rôle significatif ou durable au-delà de la conceptualisation initiale et du financement. Il faudra donc stimuler un sentiment de responsabilité collective à l'endroit de l'initiative et construire les arguments justifiant la poursuite de la collaboration.

Certains partenaires n'ont pas paru intéressés au départ à entretenir une discussion. En fait, ils ont semblé préférer que les organisations nationales et locales partent chacune de leur côté et mettent en œuvre leur plan d'action tel qu'approuvé. Il est important de dire que cette préférence ne signifie pas pour autant un manque d'intérêt de leur part pour l'initiative. Cela traduit plutôt une réalité : règle générale, les gouvernements ne travaillent pas en collaboration avec les initiatives qu'ils subventionnent. Il n'est pas dans l'ordre des choses qu'un gouvernement participe à un dialogue sur les

politiques. Ainsi, les tentatives pour explorer de nouvelles avenues exigeront manifestement un changement de culture.

La première étape consiste à former un groupe qui se sent partie prenante d'une collaboration et qui agit en ce sens. Outre la participation de ses membres de base, le dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques a connu un taux de roulement important chez les participants gouvernementaux [Leviten-Reid, 2004]. La principale cause de ce taux de roulement était les nouvelles affectations de personnel. Nous avons donc décidé que pour les prochaines initiatives de ce type les ministères devraient s'engager à y affecter du personnel et à assurer une participation consistante.

Nous ne concevons pas le dialogue sur les politiques de *Quartiers en essor* comme étant simplement la réunion d'un groupe disparate de promoteurs gouvernementaux ayant décidé de combiner des fonds pour atteindre un objectif commun. Il s'agit plutôt d'un groupe qui, en vertu de sa volonté de collaborer, a le potentiel d'introduire des changements importants au sein du gouvernement. C'est pour cette raison que nous avons voulu que la participation des membres ne soit pas aussi fluide et ouverte qu'elle ne l'avait été dans le cas de Collectivités dynamiques. La participation ne sera pas laissée au gré des préférences ou d'une disponibilité occasionnelle, le temps d'un repas. On s'*attend* à ce que les représentants gouvernementaux participent activement.

Pour renforcer cette attente, une période désignée a été mise de côté pour tenir les rencontres qui auront lieu au cours de la prochaine année. Des dialogues d'une durée de deux heures se tiendront en après-midi, le deuxième mardi de chaque mois. On demandera aux personnes incapables de participer de désigner un remplaçant ou une remplaçante provenant de leur direction. Contrairement au dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques, l'apprentissage volontaire au sein du gouvernement était un des objectifs de l'appel de propositions et le dialogue sur les politiques constitue un des mécanismes retenus pour atteindre cet objectif. L'échange interministériel est déterminant pour permettre ce type d'apprentissages.

La possibilité d'ajouter des membres au-delà du groupe initial et d'inclure des représentants d'autres ministères a été prise en délibéré. L'avantage : d'autres ministères auraient la possibilité de mieux comprendre les initiatives de type communautaire et idéalement les soutenir. La difficulté : il faut consacrer du temps pour forger une relation de travail vraiment efficace. Ajouter des membres pourrait signifier revenir sans arrêt sur des questions et problèmes qui ont déjà été examinés.

Aux fins de *Quartiers en essor*, l'expansion du groupe (si jamais cela se produit) ne se fera pas avant que l'équipe du départ n'ait consolidé ses efforts. Cette première étape nous semble essentielle pour assurer le cheminement de la démarche, à partir de l'échange d'informations à la résolution de problèmes communs.

La participation possible de représentants provinciaux et municipaux a également été considérée. Dans le dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques, on avait sollicité ce type de participation lorsqu'il y avait lieu de le faire. Comme nous l'avons

mentionné précédemment, des représentants du Bureau de la statistique de Terre-Neuve et Labrador avaient été invités à faire une présentation sur le système provincial de comptes communautaires.

Cependant, en plus d'impliquer des délégués provinciaux et municipaux dans des séances de dialogue sur les politiques, on peut se servir du processus à l'échelle locale pour mobiliser les organismes communautaires et les représentants gouvernementaux concernés autour de préoccupations communes. Tel que mentionné, des groupes à Calgary ont utilisé cette méthode dans le cadre du programme provincial de Revenus garantis pour les personnes lourdement handicapées.

Dans le cas de *Quartiers en essor*, le dialogue sur les politiques serait peut-être plus efficace si ses participants changeaient en fonction des problèmes abordés. Nous ne pouvons présumer que ce sont les mêmes personnes qui pourront résoudre chaque problème stratégique.

Idéalement, un petit groupe de base, affilié à l'initiative locale, serait nommé par l'instance de coordination mise en place dans chaque quartier de manière à assurer la continuité de la démarche et faire les liens entre les diverses politiques. Des membres spécifiques seraient remplacés selon l'enjeu discuté. Pour être efficace, il faudrait peut-être établir une formule d'accompagnement pour s'assurer de bien ancrer le travail sur les politiques dans le bon cadre politique et législatif.

ii. Contraintes en termes de temps

Compte tenu des nombreuses obligations professionnelles des membres de *Quartiers en essor*, il est essentiel de renforcer leurs capacités de participation tout au long du dialogue. Les contraintes de temps sont un véritable défi à surmonter dans un processus de cette nature.

Une des leçons glanées de Collectivités dynamiques est que quatre-vingt-dix minutes ne suffisent pas pour une rencontre qui cherche à renseigner les participants sur les progrès et réalisations d'une initiative, à échanger de l'information et à trouver des solutions à des problèmes administratifs soulevés dans les collectivités. Nous avons aussi appris que le temps est une commodité précieuse qu'il faut savoir utiliser judicieusement.

Nous espérons qu'un dialogue structuré et dirigé par un animateur qui fait intégralement partie de *Quartiers en essor* créera un lieu et un espace propices à l'acquisition de connaissances, à la collaboration et à la résolution conjointe de problèmes. Nous avons décidé de maintenir le bloc de temps de quatre-vingt-dix minutes en reconnaissance d'importante charge de travail des participants, mais de limiter la période réservée à la présentation des rapports ainsi que le nombre de thèmes abordés par rencontre.

Nous avons décidé que l'ordre du jour du dialogue sur les politiques s'inspirerait d'abord des intérêts et préoccupations des partenaires gouvernementaux et ensuite de ceux des représentants des cinq quartiers sélectionnés. Pour déterminer les thèmes de discussion prioritaires, nous avons mené des entrevues individuelles auprès de chacun des cinq promoteurs gouvernementaux. Nous leur avons demandé d'exprimer leurs espoirs et attentes en rapport avec *Quartiers en essor* ainsi que d'identifier les aspects qu'il valait la peine d'explorer à long terme. Des notes ont été prises durant les entrevues et les personnes interviewées en ont pris connaissance avant qu'elles ne soient distribuées aux autres participants.

Ces notes ont fait l'objet d'un document résumant sommairement les intérêts communs des promoteurs de l'initiative. Nous avons préparé un plan d'action à partir de la consolidation des divers points de vue des promoteurs et cela nous a effectivement donné un plan de travail s'articulant autour d'une série de thèmes à discuter pour les douze prochains mois. Ces thèmes comprennent les collaborations intergouvernementales, les collaborations gouvernement et collectivités, l'évaluation, le financement, les compétences et caractéristiques requises pour assurer le succès d'une collaboration gouvernement et collectivités, enfin les outils d'apprentissage susceptibles d'appuyer ce travail.

iii. Grossir et s'étendre

En plus du dialogue sur les politiques qu'anime l'institut Caledon, un processus parallèle est en cours au sein du gouvernement. En effet, le sous-ministre adjoint associé, responsable du logement et des sans-abri, a pris l'initiative d'organiser parallèlement à ce dialogue une discussion sur *Quartiers en essor* en particulier et sur la revitalisation des quartiers en général. De hauts fonctionnaires participent à l'exercice.

Une vingtaine de personnes de divers ministères ont assisté à la première rencontre : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Développement social Canada, Santé Canada, Environnement Canada, Bureau du Conseil privé, Secrétariat des villes et des collectivités, Bureau de l'interlocuteur fédéral – Affaires indiennes et du Nord canadien, Justice Canada, Patrimoine Canada, Industrie Canada, Statistique Canada. Quelques participants étaient des sous-ministres adjoints tandis que d'autres avaient été délégués par ces derniers. Cette composition traduit une réalité au sein du gouvernement – il est peu probable que les SMA de tous les ministères invités puissent être présents dans une même pièce au même moment. Mais, à tout le moins, grâce à cette formule, ils seront renseignés sur *Quartiers en essor* et sur les questions communautaires en général.

Quelques points importants sont ressortis de cette première discussion entre SMA. Les participants ont reconnu d'emblée qu'au gouvernement on s'attendait désormais à ce que les divers ministères, ainsi que leurs directions et unités, travaillent

horizontalement sur des programmes d'intérêts mutuels. Il s'agit tout bonnement d'une bonne pratique en termes de gestion.

Il fut aussi reconnu que cette démarche pouvait permettre d'identifier les chevauchements inappropriés. Par exemple, il se pourrait que deux ministères versent du financement à un même groupe ou à des organismes semblables dans une collectivité donnée à des fins pratiquement identiques.

Une participante a soulevé un problème distinct mais connexe. Une réalisation en apparence positive peut parfois, et par inadvertance, créer des problèmes. Ainsi, la nouvelle loi sur le renouvellement du système de justice pour les jeunes. Cette loi a pour objet d'offrir des recours autres que le système correctionnel pour les jeunes. Or, elle a souvent comme conséquence négative de priver les jeunes aux prises avec la justice d'un centre d'hébergement adéquat et de les condamner à fréquenter des refuges de sans-abri, privés des services, du soutien et du suivi dont ils ont pourtant besoin.

Pour ce qui est du contenu à proprement parler, les représentants gouvernementaux présents à cette rencontre des SMA ont dit espérer que les quartiers sélectionnés par *Quartiers en essor* incluraient dans leurs plans de revitalisation respectifs un volet emploi et alphabétisation. Ils ont également noté qu'il pourrait y avoir des liens intéressants à faire avec des initiatives fédérales connexes, telles que l'initiative d'économie sociale.

Les participants ont suggéré d'impliquer des représentants communautaires dans les discussions locales portant sur le nouveau pacte pour les villes et les collectivités annoncé dans le budget fédéral 2005. À ce jour, les ententes tripartites relatives aux problématiques municipales n'ont impliqué que les deux ordres de gouvernement laissant de côté les collectivités.

Plusieurs participants ont mentionné l'existence d'outils pertinents en cours d'élaboration au sein du gouvernement – par ex. la création par le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences de concert avec la Société d'hypothèque et de logement du Canada d'une base données sur l'abordabilité du logement; les travaux de Statistique Canada sur les indicateurs de quartiers; et les travaux de Sécurité publique et Protection civile Canada sur les indicateurs de prévention du crime.

Comme suivi de la rencontre, une lettre fut envoyée par le sous-ministre adjoint associé, responsable du logement et des sans-abri, aux participants pour leur demander d'examiner la possibilité de participer à un groupe de travail fédéral permanent sur le renouveau des quartiers. Ce type de discussion soutenue permettrait d'appuyer les initiatives réalisées à l'échelle des quartiers. Une des leçons précises glanées du dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques a été que la discussion devait se faire également au niveau des échelons supérieurs de la fonction publique. Un dialogue sur les politiques ne dépassera jamais les frontières de l'échange d'informations et n'atteindra

pas la consolidation des procédures administratives et la résolution de problèmes si des discussions dans les sphères supérieures ne sont pas engagées.

Les participants du dialogue sur les politiques de Collectivités dynamiques tenaient à ce que soient introduits des changements dans les procédures administratives, à ce que celles-ci soient plus aidantes et respectueuses des collectivités et des organismes bénévoles et communautaires, mais ils estimaient qu'ils seraient difficiles d'implanter de nouvelles procédures à moins de recevoir l'accord de leurs supérieurs.

Par exemple, ils ne pourraient pas employer la même grille d'évaluation d'un ministère à l'autre sans obtenir au préalable l'accord de leurs supérieurs. Ils seraient limités à en suggérer la possibilité et à travailler sur des volets communs. L'application d'une nouvelle formule d'évaluation interministérielle ne relève pas du mandat des membres du dialogue sur les politiques, mais ils sont bien placés pour jouer un rôle déterminant, à savoir acheminer l'information et les idées aux décisionnaires plus haut placés.

iv. Contenu

Il est clair que nous avons consacré beaucoup de temps au processus, à savoir au « comment » de ces rencontres de dialogue. Cela traduit notre désir profond de bien faire de manière à nous assurer que tous les participants restent à la table. Mais cela tient aussi du fait qu'il n'existe pas de précédents sur lesquels s'appuyer en termes de dialogue entre le gouvernement et les collectivités. Il y a beaucoup d'aspects à considérer pour bâtir un mécanisme efficace.

Les ministères se parlent à l'interne et entre eux (occasionnellement et, manifestement, pas suffisamment). Mais ils travaillent rarement ensemble de façon délibérée et explicite sur un dossier spécifique et pendant une période soutenue. Et chose certaine, ils ne travaillent jamais de la sorte avec des représentants de groupes communautaires. Le défi consiste donc à mettre en place un processus qui satisfera aux objectifs de l'initiative tout en assurant une participation et un engagement soutenus de la part des membres.

Une fois qu'une formule convenable et conviviale sera trouvée, on prévoit que le dialogue sur les politiques de *Quartiers en essor* passera rapidement à des discussions de fond sur trois axes possibles.

Les politiques afférentes à la revitalisation des quartiers constitueront le premier axe des discussions de fond – par exemple, la nouvelle entente sur le logement abordable conclue entre le gouvernement fédéral et l'Ontario, les accords sur le développement de l'enfant et les services de garde signés au cours des dernières semaines entre le fédéral et les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Ontario, de Terre-Neuve et Labrador et de la Nouvelle-Écosse.

Les ententes politiques, notamment les accords sociaux fédéraux, provinciaux et territoriaux, sont construites et négociées aux échelons supérieurs des gouvernements mais, pour en assurer la mise en œuvre, leurs détails ont toujours besoin d'être peaufinés. C'est alors que le dialogue sur les politiques prend toute son importance : il s'agit d'un lieu tout indiqué où les parties concernées pourront élaborer des façons concrètes d'actualiser ces accords.

Un autre rôle en « amont » du dialogue sur les politiques : permettre aux partenaires gouvernementaux de contribuer au contenu et à l'élaboration d'accords politiques en identifiant les liens qui existent entre diverses politiques discrètes. Si de telles occasions de dialogue étaient solidement implantées au sein du gouvernement, il s'ensuivrait idéalement que les accords refléteraient des approches plus globales.

Le deuxième axe des discussions de fond : l'initiative qui au départ a permis de regrouper autour d'une même table les partenaires – dans le cas qui nous intéresse, *Quartiers en essor*. À tout le moins, le dialogue sur les politiques permettra de faire des mises à jour. Mais, tel que mentionné, nous avons décidé de réduire au minimum le temps réservé à la présentation de rapports de manière à consacrer plus de temps à la discussion d'enjeux principaux comme les attentes des partenaires bailleurs de fonds.

Nous l'avons mentionné, des entrevues individuelles ont été menées auprès de chacun des partenaires dans le but d'identifier les objectifs qu'ils souhaitaient atteindre par l'entremise de l'initiative. Même si les partenaires s'étaient regroupés dans le but de soutenir un effort commun de revitalisation de quartier, il a été intéressant de constater que leurs attentes respectives différaient quelque peu.

En formulant leurs attentes, quelques partenaires ont noté que le renouveau des collectivités dépassait largement leurs mandats de sorte que l'initiative pouvait se distinguer des interventions auxquelles ils avaient l'habitude de participer directement. En revanche, d'autres ont dit qu'il fallait que leurs propres mandats, par exemple l'alphabétisation, la lutte antidrogue ou les technologies d'apprentissage, soient reflétés d'une manière quelconque dans l'initiative locale, que ce soit dans tous les quartiers ou dans des quartiers choisis.

Le troisième axe des discussions de fond: la consolidation des procédures gouvernementales et l'abolition des contraintes administratives qui nuisent au travail des organismes communautaires. Le plan de travail du dialogue sur les politiques de *Quartiers en essor* consacre effectivement du temps à l'exploration de moyens possibles pour améliorer et consolider certaines procédures gouvernementales particulières.

Dans une des premières séances, les participants examineront les problèmes auxquels ont fait face divers promoteurs au chapitre de la consolidation des diverses voies de financement d'une initiative commune. Ils seront amenés à identifier les mesures prises pour rendre possibles les ententes conjointes de financement actuellement en vigueur.

De plus, on procédera à une évaluation conjointe de l'initiative. Les travaux réalisés dans les cinq quartiers participant à *Quartiers en essor* seront évalués à partir d'une grille d'analyse commune. Les promoteurs gouvernementaux travailleront de concert avec des représentants des organismes parrains nationaux et des cinq collectivités pour définir cette grille.

Les membres du dialogue sur les politiques seront également sensibilisés aux problèmes soulevés par des organismes communautaires – pas nécessairement les participants de *Quartiers en essor* – entourant la nature complexe des procédures gouvernementales liées aux demandes de financement, à la présentation des rapports et à l'évaluation. Les exigences gouvernementales à ces égards déstabilisent souvent les petites organisations et peuvent même menacer leur survie. Cette déstabilisation peut avoir des conséquences importantes sur les collectivités, sur l'offre de services et sur le soutien disponible.

Par exemple, chaque ministère est doté de son propre système de traitement de demandes. Certains ministères sont particulièrement exigeants sur le plan administratif. Des organismes communautaires ont documenté les problèmes que soulève la microgestion des ICI au ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada.

La masse de documents exigés soulève d'importants problèmes administratifs pour les organismes. Ils sont peu nombreux à avoir les ressources administratives nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions. À l'avenir, il est probable que seules les grandes organisations ou les firmes de consultation privées seront en mesure de rivaliser pour l'obtention de programmes gouvernementaux; cela exclura du même coup beaucoup de candidats (notamment les petits organismes communautaires) pourtant dotés des qualités requises pour fournir des services à la collectivité. En réalité, cette pratique semble contrevenir à l'esprit de l'Initiative pour le secteur bénévole et communautaire dont l'objectif est de renforcer et d'améliorer les rapports entre le gouvernement et les organisations communautaires.

Beaucoup d'organismes qui ont réussi à obtenir des contrats gouvernementaux ont exprimé leurs préoccupations à l'endroit du fardeau administratif qu'entraîne la reddition de comptes. À cause de la nature des rapports exigés, on doit avoir recours à la microgestion. Règle générale, cela oblige l'organisme à détourner les ressources limitées dont il dispose de sa tâche principale subventionnée, à savoir la formation des personnes sans emploi ou le lancement d'une entreprise communautaire ou la réduction de la pauvreté.

Un dialogue permanent sur les politiques pourra peut-être concourir à résoudre quelques-uns de ces problèmes. À tout le moins, cela créera un lieu où ces problèmes et d'autres semblables pourront être soulevés. Actuellement, il n'existe pas de mécanisme pour faciliter ce type de discussions soutenues et accroître les connaissances entourant la collaboration efficace entre gouvernement et collectivités.

Le dialogue sur les politiques de *Quartiers en essor* pourra se pencher sur ces questions à un moment donné, mais il n'a pas été conçu dans le but de tenir une discussion générale sur le gouvernement. Son objectif est d'aborder les problèmes propres aux quartiers et organismes impliqués dans l'initiative – problèmes qui pourront ou non correspondre à ceux identifiés dans ce rapport et qui se préciseront au fil des activités et à mesure que seront lancés leurs efforts respectifs de revitalisation des quartiers.

Et tout cela pour dire ...

Le dialogue sur les politiques permet à des participants dont les perspectives sont différentes d'exprimer leurs préoccupations et de résoudre les problèmes soulevés. Quoique la démarche ne mène pas nécessairement à des solutions, sa fonction est importante en ce qu'elle crée un forum à l'intérieur duquel ces problèmes peuvent être identifiés et discutés. Elle lance un processus impliquant des acteurs qui possèdent des connaissances et disposent de quelques moyens pour agir sur ces problématiques et sensibiliser à leurs enjeux un plus grand pan de la machine gouvernementale.

Le défi auquel fait face le dialogue sur les politiques de *Quartiers en essor* est de mettre les personnes suffisamment en confiance pour qu'elles forment une véritable équipe de travail. Au fil du temps, il est à souhaiter que les participants passeront de l'étape de l'échange d'information et de l'expression d'attentes à celle de la consolidation possible de procédures administratives et de la résolution conjointe de problèmes. Les quartiers ont besoin d'une certaine preuve à l'effet que leurs préoccupations sont entendues. Leurs messages doivent également atteindre des destinataires autres que les parrains de l'initiative, par exemple, des instances aussi importantes que le Conseil du trésor et le Bureau du conseil privé.

Quoique ce dialogue soit explicitement axé sur les travaux de *Quartiers en essor*, ses résultats pourront avoir des retombées dépassant les frontières de l'initiative. Les cinq quartiers participants – à Halifax, Thunder Bay, Toronto, Regina et Surrey – pourraient constituer d'importants cas types entraînant des changements beaucoup plus importants dans les relations entre le gouvernement et les collectivités.

Note

1. Les documents suivants ont été produits pour le compte de Collectivités dynamiques. On peut les trouver au www.caledoninst.org:

Initiatives communautaires intégrées – Aborde les principaux concepts et pratiques associés à des approches intégrées et multisectorielles en matière de réduction de pauvreté.

Initiatives communautaires intégrées : Qui fait quoi? – Examine le rôle des divers secteurs, y compris le gouvernement, les services sociaux, le milieu des affaires, les syndicats, les établissements d'éducation et les personnes vivant dans la pauvreté, au chapitre d'initiatives communautaires intégrées.

Le Rôle social de l'administration locale – Explore l'apport spécifique des administrations locales aux initiatives communautaires intégrées et examine sept rôles potentiels : employeur exemplaire, prestataire de service, investisseur, leader, champion de la cause, mobilisateur et partenaire.

Renouveau communautaire – Examine le renouveau des collectivités en repensant les façons d'employer les ressources communautaires et de les combiner plus efficacement de manière à atteindre de meilleurs résultats à tous les égards.

Innovation et réduction de la pauvreté – Explore le concept d'innovation et sa relation aux pratiques en matière de réduction de pauvreté à l'échelle locale.

L'apprentissage et l'évaluation dans le cadre d'initiatives de réduction de pauvreté – Examine le processus d'apprentissage communautaire, notamment l'évaluation fondée sur l'apprentissage, dans le cadre plus spécifique de l'initiative Collectivités dynamiques.

Culture et loisirs : liens au mieux-être – Aborde l'importance de la culture et des loisirs au chapitre de la santé et du mieux-être des personnes et des collectivités en faisant valoir qu'ils constituent des aspects fondamentaux de l'infrastructure sociale.

Réflexions sur l'initiative Collectivités dynamiques – Revient sur les dix-huit premiers mois des activités menées dans le cadre de Collectivités dynamiques de manière à en appréhender les principales leçons et observations de ses tout débuts.

Références bibliographiques

Abelson, J., P. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin et F. Gauvin. (2003). "Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes." *Journal of Social Science and Medicine* 57: 239-251.

Bent, S., K. Kernaghan, et D. Marson. (1999). *Les guichets uniques: innovation et bonnes pratiques*. Ottawa : Centre canadien de gestion, mars.
http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/single_w_f.pdf

Bourgault, J. et R. Lapierre. (2000). *Horizontalité et gestion publique*. Ottawa : Centre canadien de gestion, décembre.
<http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/SC94-80-2001F.pdf>

Cormick, G., N. Dale, P. Emond, S. Sigurdson et B. Stuart. (1996). *Building Consensus for a Sustainable Future: Putting Principles into Practice*. Sacramento : Center for Collaborative Policy, California State University and McGeorge School of Law, University of the Pacific.

- Fitzpatrick, T. (2000). *Gestion horizontale: tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*. Ottawa : Centre canadien de gestion.
<http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/Horiz-Trends-REV-f.pdf>
- Fulbright-Anderson, K., A. Kubisch et P. Connell. (1998). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. Volume 2: Theory, Measurement, and Analysis. Washington, DC : Aspen Institute.
- Initiative pour le secteur bénévole et communautaire. (2001). Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole. http://www.vsi-isbc.ca/fr/joint_tables/accord/the_accord_text/doc5.cfm
- Innes, J. et D. Booher. (2003). "Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue." In M. Hajer et H. Wagenaar éd. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge : Cambridge University Press, pp. 33-59.
- Kline, E. (1996). "Developing Sustainable Community Indicators." Présentation au colloque *Monitoring Sustainability: Building a Community Monitoring Program*. Vancouver, mars 14-15.
- Lahey, J. (2002). *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières: Leçons apprises et indicateurs de réussite*. Ottawa: Centre canadien de gestion.
http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/hrs-ceh/6/HT-OH_f.asp
- Leviten-Reid, E. (2004). *Réflexions sur l'initiative Collectivités dynamiques*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, mars.
- MacLachlan, S. (1996). *Draft Discussion Paper on Ecosystem Governance Research*. Ottawa : Institute for Research on Environment and Economy (IREE). Ouvrage non publié.
- Makhoul, A. (2005). *Assured Income for the Severely Handicapped Public Policy Dialogue*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, mai.
- McCoy, M. et P. Scully. (nd). *Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement: What Kind of Talk Does Democracy Need?* National Civic League. <http://www.ncl.org>
- Peters, B. (1998). *La gestion d'un gouvernement horizontal: L'aspect politique de la coordination*. Ottawa : Centre canadien de gestion.
<http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/SC94-61-21-1998F.pdf>
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.
- Secrétariat du Conseil du trésor du Canada. (2002). *L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*. Ottawa.
http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/comp-acc02_f.asp
- Torjman, S. (2005). *The Group of Six*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, avril.
- Torjman, S. (2003). *Renouveau communautaire*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, décembre.
- Torjman, S. et E. Leviten-Reid. (2003). *Initiatives communautaires intégrées*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, décembre.
- Yankelovich, D. (1999). *The Magic of Dialogue – Transforming Conflict into Cooperation*. New York : Simon & Schuster.